

un mejor Estado para Chile

PROPUESTAS DE
**MODERNIZACIÓN
Y REFORMA**



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

■ **Planificación, control y evaluación de la acción del Estado**

Planificación, control y evaluación de la acción del Estado

Resumen

- 1) En esta área se desarrollaron siete proyectos: “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado” (Mario Waissbluth y Fernando Larraín), “Planificación y presupuesto como herramientas de política pública” (Sergio Granados, Fernando Larraín y Jorge Rodríguez C.), “Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional en Chile” (Rodrigo Castro, Lorenzo Cerda, Julio Neme y Yael Senerman), “Control de legalidad y procedimiento de toma de razón” (Enrique Rajevic y María Fernanda Garcés), “Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado” (Eduardo Contreras y Juan Francisco Pacheco), “Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente” (Alejandro Ferreiro y Felipe Silva) y “Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas” (María Eliana Arntz y Sebastián Soto).

Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado

- 2) Un modelo de gestión pública no se encarga únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas y la posterior evaluación y retroalimentación.
- 3) En relación al ciclo de operación del gobierno, éste es un proceso retroalimentado que comienza por la formulación de políticas públicas de largo plazo, continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional y presupuestaria, y una administrativa, de probidad y transparencia. Este ciclo debe cerrarse con una evaluación ex post que retroalimente el ciclo. Por otra parte, la única forma que un ente público, del nivel que sea, opere con *accountability*, eficiencia y calidad de gestión, es que éste realice internamente las funciones de planificación, control de gestión y evaluación ex post. Si otros realizan estos procesos, es difícil pedir que los directivos públicos respondan por sus resultados.
- 4) Por más que la teoría de la nueva gerencia pública parezca ser el gran remedio, la experiencia muestra que no son muchos los casos exitosos de

países que han aplicado estos enfoques. Hay problemas asociados con su implementación, como: i) generalmente no existe adecuada planificación de largo plazo, ii) la planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no están correctamente alineados, iii) dificultad para medir resultados y iv) excesiva proliferación de indicadores de desempeño. Se requieren diseños institucionales apropiados para generar mayor convergencia entre presupuesto y planificación, y además de definir qué se hace, quién lo hace, quién planifica y quién controla, asegurar un ciclo recursivo y bien ejecutado.

- 5| En relación a las tendencias mundiales asociadas a modelos de gestión pública, se ha ido produciendo gradualmente un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros para producir valor público, en una malla multiorganizacional y multisectorial. Este “Estado en red” está ligado además al tema de la descentralización, que ha sido tendencia mundial. Estos procesos de cambio han implicado entre otras cosas que: i) la eficiencia en el uso de los recursos, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas sean una regla, ii) la ciudadanía sea partícipe en la definición de metas y sea un evaluador activo del desempeño del Estado; iii) un Estado que reconoce que los ciudadanos además de ser contribuyentes y usuarios son clientes.
- 6| En relación a los problemas que enfrentan los Estados, debe mencionarse la multiplicidad de stakeholders que hay que mantener satisfechos y la enorme dificultad de evaluación y control de gestión. En términos de control contable, la tendencia de los países avanzados ha sido pasar desde un sistema de doble contabilidad a uno de contabilidad devengado. Por otra parte, y en términos de la coordinación en los modelos de gestión pública, la “insularidad” es un fenómeno estructural prácticamente en todo el mundo. Los procesos de descentralización apuntan a abordar mejor los problemas asociados a este tema.
- 7| En el caso específico de Chile, es necesario avanzar hacia: i) un Estado orientado a resultados, ii) un Estado transparente, cercano y participativo, iii) descentralización gradual, efectiva y consensuada, iv) un Estado visionario y prospectivo, con capacidad de anticipación, v) un Estado integrador, flexible y en red y vi) un Estado con directivos y funcionarios de calidad.
- 8| En relación a la economía política asociada a procesos para modernizar el modelo de gestión del Estado chileno, el principal problema estaría en la resistencia de elites políticas a desconcentrar y descentralizar el poder. Otros aspectos específicos son: escasos recursos para potenciar gestión, rotación frecuente y clientelismo asociado a directivos, carencia de planes de largo plazo, deficiente capacidad de gestión de entes desconcentrados, reafirmación de modelo hipercentralizado e insularizado, excesiva importancia de aprobaciones ex ante, y temor a evaluación ex post y estratégica.

Planificación y presupuesto como herramientas de política pública

- 9| Las tradicionales tareas de planificación, presupuesto y evaluación han cobrado una nueva dimensión en el sector público, pues han dejado de ser labores meramente administrativas, internas del gobierno, para transformarse en actividades estratégicas.
- 10| La planificación a nivel del Estado chileno tiene fortalezas y debilidades. Entre sus fortalezas se destaca la existencia de grandes reformas en las cuales se distingue correcta integración entre planificación y medios; mientras que entre sus debilidades están: i) la falta de una institucionalidad responsable y con atribuciones para realizar planificación estratégica y ii) la falta de competencias permanentes de planificación en organismos sectoriales.
- 11| En relación al proceso de presupuesto, los observadores internacionales, en general, evalúan satisfactoriamente el proceso chileno. Como fortalezas destacan la existencia de: i) una institucionalidad presupuestaria fuerte que resguarda la estabilidad macroeconómica, ii) sistemas de información adecuados al servicio de la gestión presupuestaria y iii) estabilidad y competencias de los recursos humanos a cargo de la labor presupuestaria. Entre las debilidades señalan: i) la insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto, ii) un horizonte temporal acotado a un año y iii) el limitado campo de acción de los gerentes públicos en materia de gestión de recursos humanos.
- 12| Sobre el proceso de evaluación, se distinguen las siguientes fortalezas: i) el creciente consenso entre los actores políticos sobre la relevancia de la evaluación para la toma de decisiones, ii) un modelo conceptual de control de gestión acorde a estándares internacionales y iii) la existencia de amplia información para utilizar en la toma de decisiones. Por otro lado, entre las debilidades se mencionan: i) una asociación insuficiente entre evaluación y presupuesto, y entre evaluación y planificación, e ii) insuficiente involucramiento de las contrapartes en los procesos de evaluación.
- 13| A partir de la situación descrita, es posible generar algunas conclusiones y propuestas. En primer lugar, es importante construir un sistema coherente de planificación, presupuesto y evaluación para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Hoy conviven en Chile una institucionalidad presupuestaria fuerte, de larga data, una institucionalidad de evaluación en la que se ha avanzado y está acorde a estándares internacionales, y una institucionalidad de planificación en general débil. Es indispensable que existan responsables claros para cada uno de estos pilares, con atribuciones y capacidades para llevarlas a cabo, y con una institucionalidad expresada en normas y procedimientos que generen incentivos, promuevan o mandaten la integración de la planificación, presupuesto y evaluación.
- 14| En segundo lugar, debe buscarse un equilibrio que mantenga la disciplina fiscal resultante del predominio de una institucionalidad presupuestaria

fuerte, con una visión estratégica dada por una también fuerte institucionalidad planificadora. Sin poner en peligro la disciplina fiscal, se debe avanzar hacia una institucionalidad que otorgue mayor espacio a la planificación estratégica, centralizada o sectorial, pero sin sacrificar la supremacía del Ejecutivo en el proceso presupuestario. En paralelo, también se debe avanzar en fortalecer la función de coordinación interministerial que permita definir prioridades, así como avanzar en fortalecer las capacidades de planificación de cada institución.

- 15| Por otro lado, debe continuarse con presupuestos anuales, pero avanzar hacia marcos plurianuales para efectos de planificación estratégica. Dada la estabilidad económica de Chile, hoy es factible avanzar hacia un sistema que mantenga y aumente los incentivos para la revisión periódica de programas de gasto que otorga el presupuesto anual, pero que al mismo tiempo genere los incentivos para planificar que otorgan los marcos plurianuales. Se propone también crear un sistema de evaluación ex ante de programas nuevos y de expansiones significativas de programas antiguos.
- 16| Por último, deben aumentarse las capacidades, atribuciones e incentivos de los gerentes públicos para los procesos de planificación, presupuesto y evaluación. Esto requiere reformar las atribuciones para la administración de los recursos humanos, una de las grandes reformas pendientes en el sector público chileno. También requiere asignarles mayores atribuciones en la administración financiera de sus respectivos servicios, para lo cual se deben crear reglas que compatibilicen flexibilidad con disciplina financiera y responsabilidad por los resultados.

Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional en Chile

- 17| El sistema de gestión, control estratégico y operacional debe estar en el centro de la agenda de reforma del Estado. En el caso chileno puede notarse que al interior de los diversos organismos de gobierno y no existe un modelo de control estratégico y operacional homogéneo. En general, los instrumentos están orientados a asegurar el control financiero y presupuestario. El factor común entre estos son los requerimientos de DIPRES a todas las instituciones de gobierno, que no aseguran un control de impacto, sino que poner únicamente foco en los procesos.
- 18| Las buenas prácticas internacionales muestran la conveniencia de instalar prácticas como marcos presupuestarios de mediano plazo que permitan mejor planificación estratégica, dar más autonomía a los servicios, enfocarse en resultados, transparencia presupuestaria, prácticas contables actualizadas (en base devengada) y realización de consultas públicas.

- 19| Entre los principales desafíos que deben abordarse al generar un sistema eficiente de control estratégico y operacional están: i) diseñar e implementar el sistema debe servir como insumo para el aprendizaje y la planificación en un ciclo continuo, integrado y de largo plazo, ii) el sistema de control debe garantizar niveles de *accountability* que permitan identificar responsables, iii) el sistema presupuestario y de ejecución debe ser plurianual para que se adecue a estrategias de mediano y largo plazo, iv) debe ser una herramienta que permita realizar estimaciones de tendencias sobre el impacto de la acción de una organización, permitiendo generar oportunamente correcciones, v) debe resguardar y promover niveles adecuados de transparencia, vi) debe estar diseñado para detectar y levantar alertas tempranas que permitan modificar la ejecución y vii) debe generar un vínculo entre la operación y la estrategia.
- 20| El sistema de gestión debe promover además un mayor involucramiento de ministerios en el control de gestión de los servicios públicos, evitando que organismos transversales sustituyan la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio. Para esto se requiere fortalecer sus unidades de planificación y presupuesto; establecer instancias de evaluación conjunta entre el ministerio y sus servicios de gestión institucional y aplicar flexibilización selectiva a servicios con buen desempeño de su gestión.
- 21| A partir del diagnóstico, se propone desarrollar un sistema plurianual de planificación, programación y control, con exigencias de desarrollo de líneas base para la implementación de nuevos programas. Además, sería conveniente implementar sistemas “carryover” de los recursos asignados y no utilizados, e incorporar en el proceso de planificación una instancia de consulta pública en la cual se presenta el borrador del proyecto y/o cambio a implementar de tal forma que la comunidad pueda dar sugerencias. Además, junto con el presupuesto de cada año, sería importante construir estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y Hacienda. Para esto es necesario que las instituciones públicas adopten un modelo de gestión continuo y constante, monitoreando el desempeño de su estrategia en forma periódica.
- 22| Dependiendo de la naturaleza del programa o servicio, se hacen otras propuestas. Para los programas “políticamente independientes”, se propone que estos sean medidos principalmente en función de los resultados con respecto al o los objetivos estratégicos que el proyecto pretende impactar. También es necesario que los responsables de estas instituciones y de estos programas tengan una mayor flexibilidad para poder ir corrigiendo el curso de dichos proyectos, en caso de ser necesario. Para los sistemas que son independientes del gobierno de turno y que pueden definir o ejecutar políticas en todos los niveles de administración, se propone generar un sistema de planificación multianual, donde, junto con el presupuesto de cada año

se construyan estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y Hacienda. Además, se postula crear un Comité de Ministros para la discusión presupuestaria en donde se analizan, por sector, todos los temas relevantes para la confección del presupuesto y determinar, a nivel macro, las asignaciones que corresponderán a cada ministerio. Por último, cada ministro determina la asignación de recursos entre sus respectivas áreas y servicios, a partir de los montos disponibles para el ministerio que se hayan determinado de la retroalimentación en la fase anterior, teniendo el ministro un rol proactivo en la formulación del presupuesto. Para los sistemas de gestión que responden a planificaciones multisectoriales, se propone un sistema similar al anterior, donde esta gestión sea efectuada en forma conjunta y reportada a un ente externo.

Control de legalidad y procedimiento de toma de razón

- 23| La toma de razón es un control preventivo de juridicidad de decretos, decretos con fuerza de ley y resoluciones que produce los siguientes efectos: i) permite finalizar la dictación del acto con su notificación o publicación, que le dará eficacia respecto de terceros, ii) provoca el desasimio de Contraloría y iii) reafirma la presunción de legalidad del acto concreto que exige darle cumplimiento. Si se revisan los actos sujetos a toma de razón se puede apreciar que, en promedio, durante los últimos 4 años el 90 por ciento de ellos se refiere a asuntos relativos a personal y apenas un 10 por ciento a otras materias. Además, en promedio, el 89 por ciento de los actos enviados a toma de razón la obtienen. De los actos informados en las cuentas anuales de Contraloría los sujetos a toma de razón son apenas superiores a los actos exentos: 54 por ciento sobre 46 por ciento. En cambio, la revisión de algunos ministerios sugiere que, en general, la exención de toma de razón dispuesta por el Contralor abarca cerca de un 90 por ciento de los actos que dictan. Otro punto a considerar es que el proceso de toma de razón suele alargarse con las observaciones que formula Contraloría y las respuestas de los servicios, sin que estos últimos tengan incentivos para exigir el cumplimiento del plazo de 15 días.
- 24| La Ley Orgánica de Contraloría permite que el contralor exima de toma de razón decretos y resoluciones que se refieran a materias que no considere esenciales. Aunque originalmente esta atribución se ejerció señalando casos específicos de exención pronto el listado creció considerablemente y, desde 1970, el contralor invirtió el sistema eximiendo de este trámite a la generalidad de los actos administrativos para señalar, únicamente, los casos expresamente afectos a este trámite, buscando armonizar control preventivo con eficiencia administrativa. El año pasado Contraloría dictó una nueva resolución sobre exención de toma de razón (Res. 1.600/2008) que profundiza los actos exentos aunque también somete a toma de razón materias antes exentas.

- 25| Otros controles de legalidad del sistema chileno que deben considerarse para evaluar la toma de razón son: i) el que realizan las Unidades de Control Interno y el Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno, ii) el que realizan las unidades jurídicas de cada organismo, iii) los controles administrativos ex post de la Contraloría General de la República, iv) otros controles administrativos ex post externos a los servicios públicos, como el Consejo para la Transparencia y algunas Superintendencias, y v) el control ex post jurisdiccional, a través de procedimientos especiales en materias determinadas establecidos por leyes específicas, el recurso de protección y la acción de nulidad de derecho público, a cargo de los tribunales civiles dado que no existen tribunales contencioso administrativos generales.
- 26| La existencia de la toma de razón presenta aspectos positivos como los siguientes: i) contribuye al resguardo del patrimonio público, ii) cautela la vigencia el Estado de Derecho, iii) constituye un control externo y efectivamente autónomo del gobierno, iv) juega un rol estabilizador o “normalizador” en la Administración Pública Chilena y v) constituye un control especializado en Derecho Administrativo, especialmente útil en un país que carece de tribunales contencioso administrativos. Dentro de los aspectos negativos deben mencionarse: i) la inexistencia de efectos a la no resolución de CGR dentro de plazo, ii) la cantidad de actos sujetos a este control, generando una carga de trabajo difícil de absorber rápidamente para la cantidad de abogados que trabajan en la Contraloría, iii) la existencia de contralores regionales facultados para tomar razón que no son abogados, lo que exige que confíen estos juicios a terceros y iv) la eventual transformación de este procedimiento en una especie de juicio ante las presentaciones de particulares, sin que existan normas procesales adecuadas para ello.
- 27| La experiencia internacional muestra, que en el contexto latinoamericano, nuestro ente contralor tiene la peculiaridad de realizar un control jurídico preventivo de carácter general que no se circunscribe solo a temas contable/ financieros, como es la tónica de las demás Contralorías de la región. La Contraloría se inspira en la General Accounting Office de Estados Unidos, directamente vinculada con el Congreso y que juega un rol clave en el control presupuestario de los órganos administrativos. La GAO, sin embargo, ha pasado a tener una fisonomía muy diferente pues actualmente se denomina Government Accountability Office y aconseja a las agencias ejecutivas sobre cómo actuar más eficiente y responsablemente. Italia también cuenta con un organismo de control preventivo de juridicidad, la Corte dei Conti, pero diversas reformas fueron acotando este control ex ante hasta que una ley de 1994 limitó drásticamente los actos sujetos a control preventivo para privilegiar, en cambio, el control de gestión. En el caso español no existe un símil de la toma de razón, pues se entiende que el control de legalidad compete, con carácter ex post, a los tribunales contencioso administrativos. En general, puede decirse que los sistemas de control más que ser mecanis-

mos represivos empiezan a ser entendidos como mecanismos de apoyo a la gestión de los servicios públicos.

- 28| Se propone, en primer lugar, concentrar y especializar a la Contraloría en su rol de auditoría externa, facultándola incluso para externalizar parte de esta tarea cuando sea necesario (por ejemplo, ante presupuestos expansivos). Una segunda propuesta es crear Tribunales Contencioso Administrativos dentro del Poder Judicial, que asuman un control jurídico eficaz de la Administración, actuando ex post a petición de parte pero con una amplia legitimación activa. Estos nuevos tribunales debieran contemplar mecanismos de selección públicos y transparentes y podrían generarse a partir de la propia Contraloría.
- 29| Asimismo, se propone reformar institucionalmente el control interno. Al respecto, se sugiere transformar a los jefes de las divisiones de apoyo de cada ministerio en funcionarios de carrera, concursándolos con un estatuto semejante al de los Jefes de Departamento del tercer nivel. Otra medida es darle rango legal a las unidades de control interno de los servicios públicos y a sus titulares, y relativa autonomía respecto del respectivo Jefe del Servicio en la línea propuesta por el Proyecto de Ley del Consejo de Auditoría. Sería recomendable nombrarlos por un plazo que supere la duración del gobierno y otorgar también un grado de autonomía al presidente de dicho Consejo.
- 30| Se recomienda además usar las TICS y la transparencia activa para generar nuevas instancias de control compatibles con una gestión eficaz. Además, se propone generar procesos de consulta pública para los proyectos de reglamentos.
- 31| Se estima que aplicando las anteriores medidas podrían reducirse sustancialmente los asuntos sometidos a toma de razón. Al menos debiera suprimirse este trámite en los asuntos sin incidencia contable/presupuestaria, de manera que la regla general pase a ser el control judicial ex post. Entre tanto, podrían aplicarse las normas sobre silencio positivo en los asuntos en que existiese toma de razón. Se sugiere también efectuar una medición de la eficacia y eficiencia (costos/beneficios) de la toma de razón versus la de los demás mecanismos de control reportados.

Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado

- 32| Actualmente, los ministerios de Hacienda y Planificación no definen las prioridades de entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuestos fija el marco presupuestario para inversión, mientras MIDEPLAN define la cartera de proyectos elegibles. También le corresponde a MIDEPLAN la ejecución del proceso de evaluación ex post. Este último rol

constituye el Subsistema de Evaluación Ex Post y merece reparos, ya que se pueden generar incentivos perversos si la institución encargada de la evaluación ex ante también está a cargo de la ex post.

- 33| Mirando la experiencia internacional, puede notarse que los modelos neozelandés y australianos implicaron una fuerte descentralización de la toma de decisiones y el manejo de recursos, basado en la profesionalización de gerentes públicos y su independencia de los cambios de gobierno, acompañado de incentivos por desempeño basados en evaluaciones de resultados, impactos, eficiencia y agregación de valor.
- 34| A partir del diagnóstico realizado, se estima que los principales aspectos a trabajar para potenciar el SNIP son: i) cambiar la institucionalidad rectora del sistema, ii) mejorar la transparencia de la información para la ciudadanía, iii) profesionalización y estabilidad de los ejecutivos públicos que desarrollan labores de analistas, tanto en el nivel central como en el regional, iv) introducir el análisis de cartera de proyectos, v) preocuparse de la coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales e intersectoriales, vi) establecer mecanismos formales que posibiliten la complementación de la inversión pública con la privada, vii) implementación de un sistema de evaluación ex post, radicado en una institucionalidad aparte, viii) analizar la conveniencia de cambiar la actual modalidad de someter a evaluación ex ante a todos los proyectos públicos por un sistema de muestreo aleatorio, ix) externalizar algunas subfunciones de la evaluación de proyectos, x) incorporar mecanismos más efectivos de participación ciudadana, y xi) dedicar esfuerzos especiales a la gestión de inversiones de las empresas públicas.
- 35| La principal propuesta tiene relación con la institucionalidad del SNIP. Se propone que, al ser Chile un país unitario, sería conveniente un esquema mixto, centralizado normativamente y descentralizado operativamente. Además, se consideran al menos los siguientes objetivos o ámbitos de acción principales: generación de Infraestructura, institucionalidad público-privada y desarrollo de personas. En relación al esquema del sistema, se propone que tenga como núcleo planificador y coordinador un organismo que cumpla con ser asesor directo de la Presidencia.
- 36| En términos de diseño institucional es importante considerar que: i) existe la necesidad de un organismo rector, ii) deben preservarse las fortalezas del sistema existente, iii) es necesario separar las funciones de formulación, evaluación, ex ante, financiamiento, ejecución y evaluación ex post deben radicar en distintas instituciones, y iv) sería importante profesionalizar el equipo y hacerlo independiente respecto a vaivenes políticos al menos en el rol de Dirección del SNIP y su equipo de analistas de nivel central y regiones. Todo esto usando el Sistema de Alta Dirección Pública.
- 37| Se propone instalar además una Dirección de Estrategia y Prospectiva, que

no solo vele por la articulación de las inversiones públicas en función de las estrategias sectoriales y territoriales, sino que además vele por la adecuada complementación de la inversión pública con la inversión privada. Además, es conveniente conservar, y en lo posible profundizar en la descentralización que a la fecha se ha logrado con el Sistema.

- 38| En relación a la economía política asociada a esta propuesta, hay que considerar que, en relación a MIDEPLAN, si bien las máximas autoridades de ese ministerio se han involucrado muy poco en la gestión del SNIP, podrían ver la salida de la función como un factor de pérdida de poder para la institución. En el caso de DIPRES se podría presentar un escenario similar. Para llegar al cuadrante ideal de alta independencia y alto respaldo político, es crucial la selección de la autoridad a cargo de nueva entidad, en particular su excelencia y prestigio ante las instituciones integrantes del SNIP. El riesgo de la desacreditación de la función aludiendo a la tecnocracia puede ser minimizado con el desarrollo de una normativa adecuada para la nueva institución, y sobre todo, con un riguroso procedimiento de selección de autoridades y ejecutivos que vele por la excelencia del recurso humano. El sistema de evaluación de inversiones vigente presenta serios problemas que están debilitando la evaluación de los proyectos y programas del gobierno. Un análisis sistémico del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) permite notar, entre otras cosas, que se requiere de dirección y coordinación a cargo de un organismo rector. En la actualidad la dirección del SNIP se está ejerciendo de forma más o menos compartida, y no siempre consensuada entre DIPRES y MIDEPLAN. Además, hay sub-sistemas que no están completos: el mantenimiento del sistema, la articulación para consolidar los niveles de desarrollo, las capacidades para enfrentar crisis, la adaptación a una realidad cambiante y el diseño de un sistema gerencial para coordinar las estrategias a largo plazo. En términos institucionales se requiere independencia de las instituciones. Además, se debiesen mantener separadas institucionalmente las funciones de asesoría técnica y las de financiamiento. Como fortalezas del sistema actual, deben mencionarse: i) las metodologías de evaluación socioeconómica, ii) los programas de capacitación de recursos humanos, iii) el Banco Integrado de Proyectos (BIP) y iv) el cálculo y mantención actualizada de Precios sociales.

Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente

- 39| Dado que toda política pública está llamada a incidir positivamente sobre el bienestar social y supone la asignación de recursos con altos costos de oportunidad, es esencial que las intervenciones del Estado se sometan a evaluaciones rigurosas de costo efectividad. Actualmente, hay entidades del Estado que ejercen mecanismos de control y evaluación de políticas públicas, como la Contraloría General de la República, el Congreso Nacio-

nal y DIPRES. Esta última concentra en la actualidad la tarea de evaluación gubernamental de las políticas públicas. Su objetivo principal es vincular dichas evaluaciones al ciclo presupuestario, retroalimentándolo con información útil al momento de formular y aprobar el presupuesto anual. Ha desarrollado una serie de herramientas y también se están implementando nuevas iniciativas como la Evaluación de Programas Nuevos (EPN). Por otra parte, MIDEPLAN realiza evaluación ex ante a través de su Sistema Nacional de Inversiones (SNI).

- 40| Es posible pensar que el Congreso podría beneficiarse con evaluaciones elaboradas al alero de agencias independientes y cuya agenda de trabajo responda de modo nítido a las prioridades que surjan del Poder Legislativo. Los beneficios de una evaluación percibida como totalmente independiente del gobierno también son evidentes desde la perspectiva de la utilización de la información por parte de la ciudadanía. El dilema parece ser conciliar autonomía con efectiva incidencia presupuestaria. Por este motivo, se propone la creación de una Agencia autónoma de evaluación de políticas públicas que complemente y trascienda lo que hoy realiza el gobierno.
- 41| La gran mayoría de los países anglosajones cuentan con una oficina nacional independiente que tiene la misión de auditar el gasto público y realizar auditorías de gestión administrativa. Por otra parte, y aunque algunas políticas pueden merecer, por su naturaleza, una atención especial y permanente, el mérito o prioridad de las evaluaciones es un asunto que varía con el tiempo y depende de la agenda política. Por ello, y junto al programa regular o permanente de evaluaciones que resuelva la Agencia, se debe permitir que éste sea complementado por las solicitudes que emerjan del Ejecutivo y/o el Congreso.
- 42| En términos amplios, una agencia de este tipo podrá revisar y sistematizar evaluaciones realizadas por terceros, encargar o realizar evaluaciones por sí misma, y definir guías, directrices o metodologías para evaluaciones ex ante o ex post. Además, deberá: i) realizar metaevaluaciones o evaluaciones de segundo piso, ii) proponer directrices o metodologías comunes, iii) realizar evaluaciones propias de políticas, iv) desarrollar y proponer metodologías de evaluación ex ante, v) realizar o encargar evaluaciones ex post del impacto regulatorio y vi) realizar o encargar evaluaciones ex post para determinar la influencia de las políticas públicas en relación a fines públicos.
- 43| No es razonable incluir dentro de sus funciones la evaluación previa, más propiamente gubernamental, de inversiones y programas, salvo que ello ocurra por expresa petición del Ejecutivo. La Agencia podrá cumplir con una función de normalización metodológica que incluye la definición de guías o directrices para la aplicación de evaluaciones ex ante. Con respecto a temas regulatorios, se propone que la Agencia propuesta incluya dentro de sus tareas un doble rol en la materia: por un lado, la proposición de me-

metodologías comunes para que los órganos reguladores sometan a evaluación ex ante proyectos de regulación; y, por otro lado, la apertura de una línea específica de evaluación ex post de regulaciones en vigencia.

- 44| La autonomía de la agencia es el único medio de consolidar su credibilidad transversal. Para ello, parece prevalecer la opción de contar con una agencia de alto nivel, dotada de un estatuto que le reconozca suficiente autonomía funcional, pero vinculada a la Administración del Estado. Al respecto, se propone crear una agencia estatal autónoma, conformada por un Consejo Directivo, que sea el órgano máximo de dirección. Sus integrantes serán nombrados por plazos que excedan los del gobierno, y se renovarán por parcialidades. La designación se hará a propuesta presidencial y con aprobación amplia del Senado. En segundo lugar, bajo el Consejo Directivo, debe estructurarse un servicio público, autónomo, y de indiscutible excelencia técnica. Analistas, investigadores y estadísticos deberán operar bajo las directrices globales del Consejo y regirse bajo las normas del Código del Trabajo. La dirección ejecutiva de la Agencia deberá recaer en un reconocido especialista en políticas públicas, propuesto por el Presidente, ratificado con acuerdo de los dos tercios del Senado y con una permanencia en el cargo que no debiera ser inferior a seis años.
- 45| En términos de economía política, los principales detractores para la instalación de una Agencia de este tipo pueden ser el gobierno de turno, ante la incomodidad de ser evaluado, y DIPRES, pues realiza hoy una función similar. Debe considerarse, eso sí, que una adecuada distribución de roles entre la agencia y DIPRES, que reserve a esta última buena parte de las tareas que hoy desarrolla, puede ayudar a salvar el rechazo. Por otra parte, el carácter autónomo, y algunos rasgos de su “gobierno corporativo” pueden ayudar a contrarrestar el eventual rechazo de quienes son reticentes a la creación de nuevas instituciones públicas.

Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas

- 46| Los cambios en la sociedad chilena obligan a repensar las maneras en que el Estado se relaciona con la ciudadanía. En Chile, la participación, en su ámbito político, tiene considerable espacio para mejorar y aumentar. Entre otras cosas, un buen sistema de inscripción automática o facilitada sería un avance. En relación a la participación de la sociedad civil, se detecta un panorama optimista, pero con espacios para avanzar.
- 47| El ámbito de la gestión del Estado que reúne mayores experiencias de participación ciudadana es la ejecución de programas, particularmente focalizados en el área social. Por otra parte, en Chile, la transparencia y con ello, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de proyectos de ley ha ido mejorando en los últimos años. Sin embargo, hoy, en la elabo-

ración del reglamento de una ley en cualquier ministerio o en la dictación de normas con carácter general de los servicios hay escasa información y participación ciudadana. En relación a los presupuestos participativos, existen diversas experiencias en que la asignación de recursos es delegada o compartida por el Estado con la sociedad civil. Algunos ejemplos son los Órganos Colegiados de Dirección Superior, Los jurados de Fondos Concursables, las Consultas Ciudadanas de los municipios y los Presupuestos Participativos a nivel comunal.

- 48| Con respecto a la función política del Estado, ésta ha ido consolidándose en el último tiempo. Los candidatos a ocupar cargos de elección popular suelen abrir espacios de participación ciudadana para la recepción de proyectos e ideas. Además, se han generado instancias como los Consejos Asesores, Consultas Ciudadanas y Plebiscitos. Sin embargo, los mecanismos de consulta ciudadana son aún escasos por los costos inherentes a ellos o porque adolecen de un difuso marco institucional.
- 49| Considerando el diagnóstico realizado, se propone avanzar en los siguientes puntos: i) fortalecer el acceso a la información pública, donde se recalca la importancia de una gestión eficaz del Consejo para la Transparencia, ii) aumentar la transparencia en los procesos de elaboración de reglas, iii) que al menos ciertas instituciones relevantes dentro de la Administración del Estado tengan a la cabeza un órgano directivo colegiado y no una autoridad unipersonal, con una estructura integrada con expertos en el campo y promoviendo la participación del Consejo de Alta Dirección Pública, iv) simplificar la regulación en torno a los plebiscitos, v) evaluar la opción de importar herramientas como Green o White Papers a nuestro debate político, vi) revisar la institucionalidad de fondos concursables, repensando el sistema de transferencias de recursos a la sociedad civil, vii) fomentar la utilización de internet como herramienta de apoyo a procesos de participación, viii) incentivar la transparencia activa en las organizaciones de la sociedad civil que reciben fondos públicos, y ix) incentivar la participación ciudadana en la evaluación de la gestión de los órganos públicos.
- 50| Las principales dificultades con respecto a estas propuestas tienen relación con los mayores costos involucrados (monetarios y de tiempo), el corporativismo, la captura de los grupos de interés, la debilidad de la sociedad civil, la percepción de frustración de quienes participan, el carácter consultivo versus vinculante de los procesos y el debilitamiento de los canales de representatividad tradicional en un orden democrático.

Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado*

MARIO WAISSBLUTH

Ph.D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin e Ingeniero Civil Químico de la Universidad de Chile. Ha sido director de empresas del Estado como CODELCO y Correos de Chile, y fue Director del Centro para la Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, miembro del Consejo de Alta Dirección Pública y Coordinador Nacional del movimiento ciudadano Educación 2020.

FERNANDO LARRAÍN

Master in Public Affairs de la Universidad de Princeton, Estados Unidos e Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es director del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Introducción

La estructura general de los textos de este libro está orientada a entregar propuestas específicas para la reforma del Estado en Chile. Este documento en particular se aleja de esa estructura: su propósito es entregar conceptos generales sobre modelos de gestión pública y presentar algunas tendencias internacionales en esta materia que han surgido particularmente de países avanzados, para posteriormente describir los problemas, interrogantes y restricciones políticas que presenta el caso chileno, si es que se desea avanzar hacia una reestructuración profunda del modelo de gestión del Estado, así como de los instrumentos para su planificación, evaluación y control de gestión.

El concepto de modelo de gestión pública, o modelo de agregación de valor público, es una mutación de una eficaz noción de la gestión privada: el modelo de negocio. En términos muy simples se trata, para entes públicos o privados, del conjunto de definiciones clave que es necesario visualizar desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado), y lo llevará a sus clientes, usuarios y *stakeholders* de carácter político y estratégico.

El modelo debe considerar aspectos de carácter estratégico y de implementación, y contener respuestas para los grandes desafíos: la definición de su propuesta de valor, sus públicos objetivos, su oferta de servicios, la estrategia de alianzas público-privadas, los procesos y funciones de apoyo y soporte, y la organización que el Estado se dará para proveer estos bienes públicos.

* El trabajo de Mario Waissbluth fue soportado parcialmente por el Proyecto “Implementación e instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local”, SOC-08, correspondiente al Segundo Concurso Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas, CONICYT.

El modelo, en suma, es el *qué, para quién, quién y cómo* se desarrolla la función pública. No se trata únicamente de definir políticas públicas, asignar recursos y legislar al respecto, sino también de asegurar la eficacia en la ejecución, el impacto de las mismas, y la posterior evaluación y retroalimentación.

Por dar un ejemplo, una política pública puede ser proveer soluciones habitacionales a ciudadanos de escasos recursos. Esto mismo puede lograrse con la construcción, por medio de organizaciones o empresas públicas, con sus propios funcionarios, o bien por la vía de la licitación, o por la vía de la entrega de vouchers para los ciudadanos. Una misma política, y diferentes modelos de agregación de valor.

El concepto de *valor público* fue descrito por Mark Moore en 1995, en lo que hoy constituye un texto clásico.¹ Se considera el equivalente al valor que una organización privada genera a sus clientes y accionistas, siendo en este caso la ciudadanía, el estado y el país los beneficiarios del valor que agrega una organización de servicio público.

Este importante concepto de “agregación de valor público” se convierte así en un principio organizativo y un nuevo foco, de carácter más “finalista” que la visión más estrechamente burocrática de las organizaciones, de modo que los funcionarios y directivos se orienten permanentemente a la calidad y efectividad del servicio, creando culturas organizacionales dirigidas a la creación de valor más que al restringido cumplimiento de la norma. Moore define un triángulo estratégico para concebir el valor público:

- En qué medida el propósito genera valor público.
- En qué medida recibirá el apoyo político y legal.
- En qué medida es viable administrativa y operativamente.

Define asimismo cinco tareas críticas de la gestión pública:

- La promoción emprendedora.
- La gestión del desarrollo de la política.
- La negociación.
- La deliberación pública y el liderazgo.
- El marketing público.

Como puede verse, si estas son las tareas críticas, se desprenden profundas consecuencias en cuanto al perfil adecuado de los directivos públicos, que se aleja mucho de la visión tradicional y burocrática de los mismos.

También cabe destacar, en esta introducción, una distinción útil. Sea cual sea el sector de intervención, el Estado actúa respecto a sus ciudadanos por la vía de tres y solo tres mecanismos: garrotes, zanahorias y sermones.² Como su nombre

1. M. Moore, M. Harvard (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

2. Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Ray C. Rist, Evert Vedung (2003). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.

lo sugiere, los primeros son reglas cuyo incumplimiento es penalizado, los segundos son incentivos de adopción voluntaria, y los terceros –los más débiles– son la provisión de información y “consejos” a los ciudadanos. La proporción en que se mezclan estos tres mecanismos tiene fuertes connotaciones ideológicas y es una componente esencial del modelo de gestión del Estado.

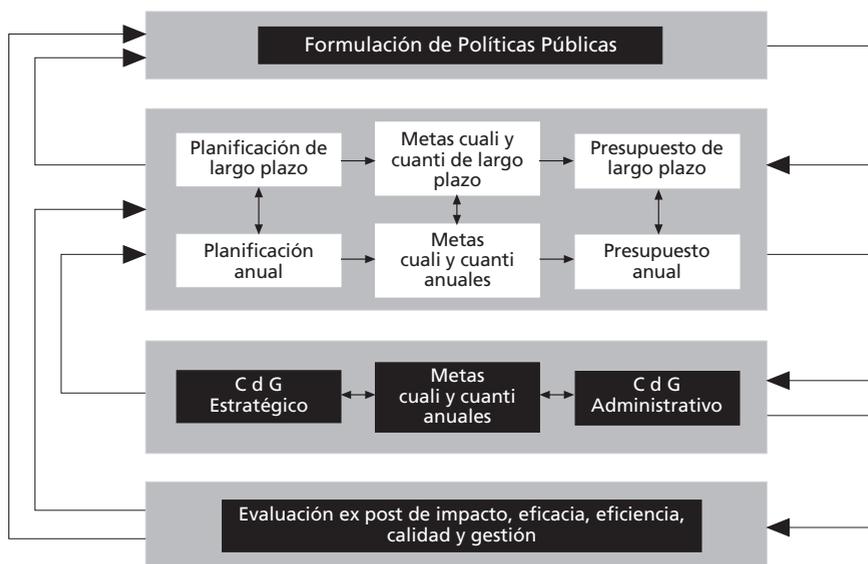
Modelo de gestión pública

El diagrama siguiente presenta, al menos a nivel teórico, el ciclo de operación del gobierno, como un proceso retroalimentado en que se comienza por la formulación de políticas públicas de largo plazo, se continúa con un esfuerzo de planificación y presupuestación de largo y corto plazo, y con un ciclo de control que tiene una dimensión estratégica, operacional y presupuestaria, y una administrativa, de probidad y transparencia. Finalmente, este ciclo debe cerrarse con una evaluación ex post que retroalimente todo el ciclo.

Si se sustituyera el término “Política Pública”, por “Estrategia de Negocio”, este diagrama sería aplicable al sector privado.

Una fuente frecuente de confusiones en la discusión pública es acerca de a qué organismo le corresponde ejercer los diferentes controles. Esto se produce al ser el aparato gubernamental una compleja malla de instituciones y ministerios sectoriales, y de instituciones superiores de carácter transversal, como los ministerios políticos, Hacienda, o la Contraloría, que intervienen en el conjunto del aparato de Estado: en teoría al menos, la única forma que un ente público, del nivel que sea, opere con *accountability*, eficiencia y calidad de gestión, es que

DIAGRAMA 1 Ciclo de operación del gobierno



realice internamente las funciones de planificación, control de gestión —en todas sus vertientes— y evaluación ex post. No es concebible una buena gestión sin estas funciones desarrolladas internamente. Por dar tan solo un ejemplo, el control de probidad debe resolverse en su origen, con una adecuada auditoría interna, donde la Contraloría es el garante externo de esta función.

Cuando estos balances se desequilibran, y las funciones de planificación, control de gestión y evaluación se realizan casi única o exclusivamente por parte de los entes transversales, el principio de *accountability* de los servicios públicos se desvirtúa completamente. Si son otros los que realizan la planificación y la presupuestación, y si se les imponen los mecanismos e indicadores de control de gestión, es difícil pedir que los directivos públicos respondan por sus resultados.

La carencia de atribuciones —o motivaciones— con respecto a la planificación, control de gestión, elaboración de indicadores y evaluación por parte de las propias instituciones, genera sin lugar a duda un ambiente de autocomplacencia operativa, de tal forma que gran parte de las responsabilidades que debieran competirle a las propias instituciones terminan en manos de organismos externos. De esta forma, no se priorizan los procedimientos ni resultados, sino más bien los controles externos.

Las estructuras excesivamente jerárquicas provocan un enfoque desproporcionadamente orientado a mantener el control de los recursos y a defender los territorios individuales de cada sector, división o ministerio. Esto hace que se produzcan silos o compartimentos aislados que no interactúan entre sí, que buscan defender su territorio a como dé lugar, que buscan diferenciarse para poder desmarcarse y tener libertad en los nombramientos de los subordinados y así “pagar” favores políticos, todos problemas entre la tecnocracia y la administración, y la irrelevancia de ambas para poder alcanzar el objetivo común de mejorar el ciclo de gestión del sector público.

Como veremos más adelante, esta “insularidad” provoca que la forma de agregar valor a la sociedad pierda efectividad, que los procesos de toma de decisiones se prolonguen y se empobrezcan, y que los mecanismos de control institucional y de aprendizaje sean casi inexistentes.

La excesiva centralización del sector público está muy extendida en Chile. Particularmente con respecto al control de gestión, se observa que instituciones externas al país, en el marco del estudio de los programas de evaluación desarrollado por la DIPRES, han aconsejado integrar y considerar en mayor medida a los organismos evaluados o a las instituciones relacionadas. En dicho estudio se señala:³

3. Banco Mundial (Diciembre, 2005). “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas”. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de América Latina y el Caribe. Informe 34589-CL

Para elevar la participación y la apropiación por parte del nivel de las políticas ministeriales o sectoriales, sin perder las ventajas de la centralización del PE, o del grado de objetividad que se asegura con las evaluaciones externas, se recomienda que la DIPRES realice y evalúe pilotos de evaluaciones que involucren al personal de los servicios y, especialmente, de los ministerios, en un mayor grado de participación en las etapas de planeación, ejecución, reporte y diseminación de resultados de la evaluación.

En definitiva, las actividades administrativas se ven envueltas en una serie de procedimientos de carácter universal y estandarizado, donde se les exige su aplicación rigurosa sin considerar las distintas características o condicionantes de cada actividad, generando impedimentos para la ejecución ágil de un número creciente de actividades públicas.

De manera inevitable, esto provoca una tendencia creciente a eludir estos procedimientos, o a realizarlos solo en apariencia y de manera ritual, quedando simplemente como una idea o un potencial mecanismo de control. Como expresa el informe de Closets,⁴ “los gestores no tienen más remedio que escoger entre la ineficacia o la irregularidad. Ineficacia cuando se someten a reglas detalladas, a procedimientos confusos y poco adaptados. Irregularidad cuando se rebelan e intentan eludir las reglas”.

La evidencia empírica muestra, en suma, que la teoría dista bastante de la realidad. Por más que la teoría de la nueva gerencia pública parezca ser el gran remedio, y por más que parezca que se tiene la clave para lograr la anhelada eficiencia y calidad del sector público, la experiencia muestra que no son muchos los casos exitosos de países que han aplicado estos enfoques. Hay variados problemas asociados con la implementación de la nueva gerencia pública. Solo por mencionar algunos:

- Generalmente no existe una adecuada planificación de largo plazo, o de plano no se realiza.
- La planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados, existiendo un quiebre en la relación plan-presupuesto.
- Dificultad para medir resultados, dadas las características propias de los bienes y servicios que provee el sector público.
- Excesiva proliferación de indicadores de desempeño, que complican la discriminación de lo relevante y urgente.

La inconsistencia entre plan y presupuesto constituye uno de los principales problemas y riesgos en la ejecución de una correcta gestión pública. Esta disociación genera que la planificación se torne estéril y pierda su funcionalidad, a la vez que el proceso presupuestario, al encontrarse disociado de la planificación, genere pérdida o desfocalización de recursos.

4 Closets, Informe (1989). Commissariat Général du Plan. Mimeo. p. 187.

En ocasiones, esta disociación entre presupuesto y planificación se debe a que los equipos encargados de cada una de estas actividades no tienen relación entre ellos y se preocupan solo de maximizar sus objetivos individuales. Se requieren diseños institucionales apropiados para generar mayor convergencia entre presupuesto y planificación, entendiendo como institucionalidad –en su acepción amplia– el conjunto de normas formales y prácticas culturales y valóricas.

Para algunos autores es importante poner énfasis en la elaboración de marcos de referencia e instancias que permitan que los distintos participantes de los procesos de presupuesto y planificación se relacionen, minimizando su disociación.⁵ Este fenómeno no es una característica asociada únicamente a países menos desarrollados, pues tanto en países de la OECD como en América Latina y el Caribe existen pocas experiencias exitosas de integración plan-presupuesto.⁶

Por todos los factores anteriormente mencionados, el diseño adecuado del modelo de gestión debe ser necesariamente “recursivo”, y el grado de centralización o descentralización de estas funciones constituye otra esencia del modelo de agregación de valor público, como se observa en el diagrama siguiente.

Si predominan política y administrativamente las flechas descendentes, el modelo público obedece esencialmente al concepto de “principal-agente”, o “teoría de la agencia”. En ella, un actor económico (el principal, en este caso el gobierno central) depende de la acción o de la naturaleza del otro actor (agente, en este caso los servicios nacionales y locales), sobre el cual no tiene perfecta información y del cual espera que ejecute los mandatos que surgen centralizadamente, requiriendo información rigurosa sobre el cumplimiento de estos mandatos.

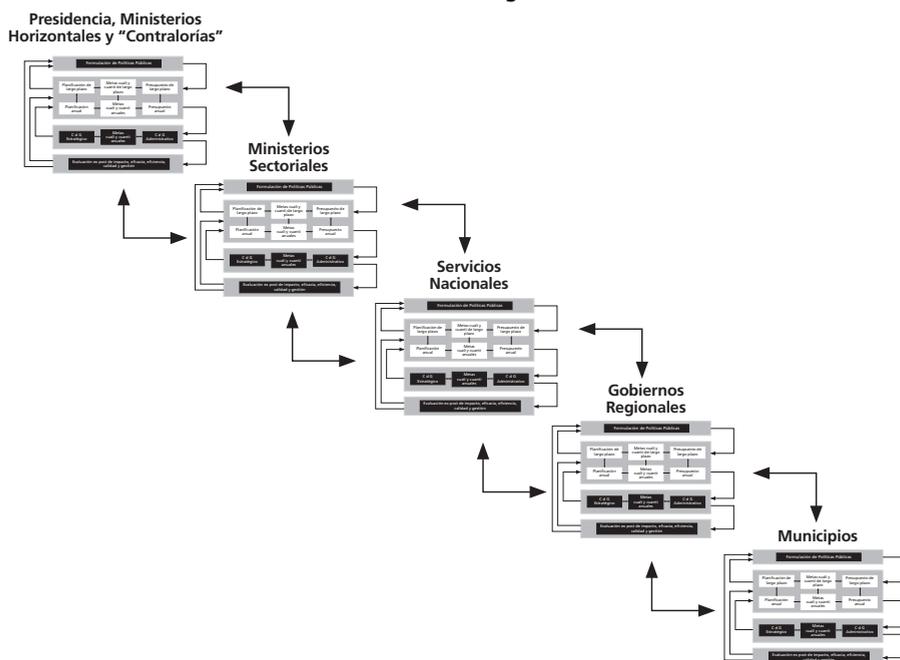
Si predominan las flechas ascendentes, opera la teoría de la “elección pública” (public choice), que trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido éste como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado y cuáles son las diferentes opciones que se le presentan. Un modelo por cierto mucho más descentralizador en lo político, administrativo y fiscal.

Es fácil entonces ver que el balance entre las opciones de “principal agente” y “elección pública” es otro epicentro del diseño del modelo de gestión pública. Los países suelen transitar del primero al segundo a medida que se democratizan y descentralizan, pero el grado y velocidad con que este proceso ocurre suele ser fuente de conflictos y controversias.

5. Sotelo, Maciel (2007). “Sobre la exigencia de alineamiento entre planificación/presupuesto como condición para una gestión orientada a resultados”. Presentación Congreso argentino de Administración Pública, Gobierno y administración, Buenos Aires.

6. Bannefoy, Juan Cristóbal y Ricardo Martner. “Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina”. Documento elaborado en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*. Serie Gestión Pública del ILPES. Santiago, Chile.

DIAGRAMA 2 Un modelo de gestión recursivo



En rigor, definir un “modelo de gestión pública” consiste en definir quién hace qué, con qué énfasis, con qué preponderancia del “public choice” vs. el “principal-agente”, y con qué grados de autoridad relativa entre los organismos centrales y los entes sectoriales y locales. En suma, no solo es importante definir qué se hace, y quién lo hace, quién planifica y quién controla, sino también asegurar que este ciclo recursivo se ejecute bien.

El Estado: un mutante a nivel mundial

En una somera revisión de esta naturaleza, es obligatorio comenzar por el texto clásico de Osborne y Gaebler,⁷ que propone “reinventar el gobierno” siguiendo diez principios básicos.

1. Separar la toma de decisiones (llevar el timón) de la ejecución y prestación del servicio (remar).
2. Mejor facultar que servir directamente.
3. Inyectar competitividad e innovación en la prestación de servicios públicos.
4. La transformación de las organizaciones regidas por reglas.
5. Financiar el producto, no los datos.
6. Ganar en lugar de gastar.

7. Osborne, David and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Penguin Group, New York.

7. Satisfacer las necesidades del cliente.
8. Más vale prevenir que curar.
9. Gobierno descentralizado.
10. Provocar el cambio a través del mercado.

Posteriormente, este concepto toma forma en la teoría del “New Public Management”, que es en el fondo una política pública acerca de la gestión pública.⁸ Emerge, con distintas variantes, del mundo anglosajón: Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia, Estados Unidos, y expresa la idea de un flujo acumulado de decisiones de política pública que a lo largo de los últimos 20 años ha producido cambios radicales en la gestión del Estado. Está esencialmente relacionada con intervenciones horizontales, es decir, reglas institucionales y organizacionales que afectan a todo el sector público:

- Presupuestación.
- Manejo financiero y contable.
- Servicio civil y alta dirección pública.
- Relaciones laborales.
- Compras públicas.
- Organización y métodos.
- Auditoría y evaluación.

Esta teoría presupone políticas públicas fijadas en ministerios y servicios profesionalizados que las ejecutan con mucho mayores grados de libertad, pero a la vez con un sólido convenio de desempeño estratégico.

A continuación, y en líneas no perfectamente paralelas, citaremos textualmente un reciente libro que describe magistralmente el concepto de “Estado en red”:⁹

En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante [...] los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad [...] El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época.

Gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público [...] en una malla multiorganizacional y multisectorial [...] que se parece muy poco a un organigrama

8. Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press. Ver también Barzelay, M. F. Gaetani, J.C. Cortázar y G. Cejudo (2003). “Research on public management policy change in the latin american region: a conceptual framework and methodological guide”. En *International Public Management Review*, 4, 1: 20-41.

9. Goldsmith, S. & W. Eggers (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer.

Las redes público-privadas adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos.

El “Estado en red” está íntimamente ligado al tema de la descentralización, de la cual se distinguen tres disyuntivas:

- Política vs. Administrativa: implica el traspaso de la autoridad hacia entidades locales, pertenecientes al gobierno, versus el traspaso a una entidad asignada. La evidencia es mixta, en donde algunos países prefieren el traspaso de responsabilidades a entidades que dependen del gobierno central mientras otros privilegian a las autoridades locales.
- Competitiva vs. No-Competitiva: se refiere a la transferencia de autoridad a otra organización que fue o no seleccionada mediante medios competitivos.
- Interna vs. Externa: significa que la cesión de autoridad ocurre dentro de una misma organización, o de una a otra distinta, ya existente o especialmente creada con ese objetivo.

La tendencia internacional ha sido hacia la descentralización, dado que ésta trae mayor eficiencia y rapidez a los servicios públicos, además de permitir la eliminación de gerencia media innecesaria. Sin embargo, igualmente existe evolución hacia la centralización, especialmente en países que han experimentado problemas económicos, en cuyo caso los ministerios de Finanzas han dominado a los demás, “retrocediendo” en dirección al modelo principal-agente.

El modelo del Estado relacional, postulado por Longo,¹⁰ extiende el concepto de “Estado en red”. Dada la incapacidad del gobierno para cubrir todas las necesidades de la ciudadanía, se reconoce la obligación de generar redes y relaciones entre todos los actores del país, que propendan a la unión del sector público con el privado y del Estado con la gente, de modo que el gobierno atraiga a los ciudadanos a participar activamente de los procesos políticos en un ambiente donde prevalezca la corresponsabilidad y la cooperación. De esta forma, toda organización pública debe liderar, forjando lazos duraderos entre las instituciones y los actores del sector privado, con el fin de crear uniones sinérgicas.

Esto contrasta con el enfoque del Estado de bienestar, en donde se asume que el gobierno es capaz de implementar todas las políticas que garanticen el bienestar de la ciudadanía, teniendo como único objetivo los resultados que se produzcan. De este modo, los directivos públicos tienen como propósito el maximizar el desempeño de los recursos disponibles, por lo que es el mismo presupuesto el

10. F. Longo, T. Ysa (2008). *Los Escenarios de la Gestión Pública en el Siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

cual, finalmente, limita el impacto de las soluciones que pueda implementar el gobierno para sanear los problemas de la sociedad. Encarna, de esta forma, la concepción de que “gobernar es gastar”.

En cambio, el Estado relacional va más allá del presupuesto, apunta hacia los nexos sociales que se puedan crear y al impacto social que se pueda conseguir. Asimismo, en el Estado de bienestar se considera la agencia como el diseño más apropiado para los cuerpos públicos que entregan servicios directamente, la cual se funda en los criterios de especialización productiva, autonomía en la gestión y control por resultados, y la consecución de economías de escala. Por otro lado, el Estado relacional se basa en los criterios de descentralización, especialización funcional y consecución de economías de alcance y flexibilidad.

Como puede verse, estos son modelos muy diferentes al tradicional modelo latinoamericano de Estado “weberiano” y jerarquizado. Si estamos en un parteaguas de la reforma del Estado, tomar estos conceptos en consideración es esencial.

Una revisión de esta naturaleza no puede omitir, por último, algunos conceptos precursoramente expresados por Mintzberg en 1996,¹¹ quien probablemente ha articulado la visión más balanceada entre la visión privada y pública de la gestión del Estado.

Según él, la idea es llegar a un estilo de desarrollo donde se balancee adecuadamente cuáles servicios deben ser prestados por el sector privado, cuáles por empresas cooperativas, cuáles por entidades sin fines de lucro, y cuáles por el sector público. Así, los negocios tienen tanto que aprender del buen gobierno, como el gobierno de los buenos negocios; y tal vez lo más importante: “los países requieren de buen gobierno, no de gobierno avergonzado de su propia existencia”. Mintzberg categoriza los modelos de gestión pública de esta manera:

1. “Gobierno como máquina”: dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político y la eficacia importa menos. Esta es una secuela directa del modelo weberiano de Estado.¹²
2. “Gobierno por control del rendimiento”: generar unidades de “negocio público”, bajo el lema de “aislar los temas, asignar recursos y medir resultados”. Esta escuela de pensamiento es muy cercana al “New Public Management” (que a su vez tiene detractores).¹³ Los grados de autonomía

11. Mintzberg, Henry (1996). “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*.

12. Una descripción más detallada de este enfoque, así como el de “Estado en red”, puede verse en “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, www.mariowaisbluth.com

13. Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

institucional estarían asociados a grados de calidad de su planificación y gestión. En suma, se escogen buenos gerentes públicos, se acredita la calidad de la gestión institucional, se concuerda un convenio de desempeño y se dan mayores niveles de autonomía presupuestal y administrativa.

3. “Gobierno virtual”: el lema es “privatizar, contratar y negociar” la prestación de servicios, dejando en el aparato central únicamente la fijación de políticas y regulaciones. En este ámbito es donde las interfaces entre el derecho público y el derecho privado deben ser finamente calibradas.
4. “Gobierno como red”: un sistema entrelazado y flexible de instituciones y proyectos, bajo el lema de “conectar, comunicar y colaborar”.
5. “Gobierno de control normativo”: estilo “asiático”, enraizado en valores y creencias, en el que lo central es seleccionar las personas de acuerdo a estos criterios, socializar la misión y los principios, compartir las responsabilidades, y juzgar los resultados por personas con experiencia y por los usuarios.

Es fácil ver las profundas implicaciones que estos diversos acercamientos —o combinaciones de los mismos— tienen respecto a las formas de planificación, evaluación y control.

En suma, el Estado se ha visto sometido en las últimas dos o tres décadas a cambios en su entorno, institucionalidad, organización, enfoques y objetivos, que han provocado variaciones con respecto a la importancia relativa de sus funciones. Por su parte, la gestión pública, entendida como la manera en que el Estado obtiene, organiza, maneja y moviliza recursos escasos con la finalidad de cumplir ciertos objetivos, también ha cambiado. En las últimas décadas la gestión ha variado desde una orientación burocrática enfocada en procesos, normas y procedimientos, hacia una gestión enfocada en los resultados.

Este proceso de cambio ha implicado entre otras cosas que: i) la eficiencia en el uso de los recursos, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas sean una regla más que una excepción; ii) que la ciudadanía sea participe en la definición de metas y sea un evaluador activo del desempeño del Estado; iii) un Estado que reconoce que los ciudadanos además de ser contribuyentes y usuarios, son clientes.

Estas características han provocado que los gobiernos enfoquen sus esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. El servicio al cliente —actividad que estaba asociada solo al sector privado— ha cobrado relevancia desde la perspectiva de la gerencia pública. Un ejemplo de lo anterior son las diversas encuestas de opinión, existentes en la mayoría de los países, que tienen como objetivo evaluar el desempeño de ciertas funciones públicas por parte de los ciudadanos.

Como conclusión de este acápite, puede verse con claridad que el modelo mismo de gestión pública está mutando aceleradamente en el mundo, y que cual-

quier proyecto de reforma del Estado en Chile debe tomar cuidadosamente en consideración cuáles de estos elementos serán incorporados en una reforma del Estado con la profundidad necesaria.

El problema de la evaluación

Dos son los elementos centrales que separan la gestión privada de la pública, y que hacen a esta última doblemente difícil. El primero es la multiplicidad de *stakeholders* que hay que mantener satisfechos, cuando estos tienen agendas bastante menos alineadas que los *shareholders* o accionistas de una empresa privada, cuyo interés único y común son las utilidades. El segundo es la enorme dificultad que presenta la evaluación, y por tanto, el control de gestión. En el primer caso, está dado por los resultados del balance, y en una versión más sofisticada, por un “balanced scorecard” que permite distinguir si la empresa mantiene un adecuado rumbo estratégico.

En el sector público, la dificultad de evaluación es un problema subyacente —y a veces oculto— en todas las discusiones políticas. Supongamos, por ejemplo, un proyecto de fomento a la autoconstrucción de viviendas. Es fácil medir el “output”, es decir, cuántas viviendas, a qué costo y con qué calidad. Medir el “outcome”, es decir, los impactos de largo plazo, es mucho más complejo. Tal vez ese conjunto de viviendas auto construidas se convirtió en un problema urbano y foco de criminalidad. Pero más difícil aún es medir el problema del “crowding out” de recursos públicos. ¿Quién podría demostrar que tal vez esas viviendas hubieran sido igualmente autoconstruidas si el Estado hubiera proporcionado la mitad o un tercio de los recursos?

Cabe destacar que este fenómeno, acompañado de una muy frecuente ausencia de mediciones de líneas base, hace que la solución “fácil” sea una ritualización de abundantes números y cifras que, al final del camino, dicen poco respecto al verdadero cumplimiento de las políticas públicas originalmente diseñadas.

También debe destacarse una fuerte tendencia internacional hacia la “certificación no prescriptiva” de los servicios públicos. La mayor parte de estos modelos están inspirados en el *Total Quality Management* (TQM) que busca el mejoramiento continuo de la organización como un todo, satisfacción de clientes y *stakeholders*. En el caso de los modelos de excelencia, la base es el premio Malcolm Baldrige, o los sistemas ISO 9000, IWA 4, o CAF, que están siendo aceleradamente incorporados por los países de la OECD.

Para ejemplificar, ésta sería una medición “prescriptiva”: “el número de atenciones ambulatorias del Hospital XX superó las 70 mil por año”. La medición “no-prescriptiva” sería: “el Hospital XX cuenta con un método y procedimiento documentado para el mejoramiento permanente de su proceso de prestaciones ambulatorias”. Es evidentemente necesario tener muy en cuenta en qué momento y con qué propósito se utilizan evaluaciones de uno y otro tipo.

El IWA 4 (Internacional Workshop Agreement 4)¹⁴ es una guía para la implementación de la ISO 9001:2000 en los gobiernos locales. La tendencia en los últimos años ha sido que las agencias gubernamentales se acrediten de forma que los ciudadanos puedan confiar en la calidad de sus procesos. Debido a la importancia que se le ha asignado a los gobiernos locales, esto ha llevado también a la creación de instrumentos para certificar la calidad a nivel local.

El proceso de “burocratización de los indicadores de evaluación” ha sido admirablemente descrito por Schwandt.¹⁵ Él utiliza el concepto de “performativity”, como la “exteriorización del conocimiento”, en que la relación entre los proveedores y usuarios del conocimiento se “commoditiza”.

En gobierno, “performativity” sería un principio de gobernanza y mecanismo de conducción a distancia, que reemplaza la intervención y la prescripción por la colocación de metas, la rendición de cuentas y la comparación. Esto se logra con tecnologías tales como calidad total, indicadores de desempeño y auditorías de desempeño.

Según Schwandt, la “rendición de cuentas”, en el discurso contemporáneo, es una noción técnica y contractual. En cambio, la “responsabilidad” es una noción moral. La “rendición de cuentas” induce a ver la evaluación como un *commodity* que se compra, vende y aplica. “Responsabilidad”, en cambio, refuerza la idea de que el aprendizaje se desarrolla en un diálogo recíproco, que presume un conjunto de motivaciones y disposiciones a “hacer lo correcto”, y que considera el aprendizaje como un proceso colectivo de transformarnos en personas de una cierta naturaleza. Si bien estos conceptos pudieran sonar algo difusos, reflejan en el fondo un problema profundo de “ética de buen gobierno y servicio público”, que es fácil sustituir por la ritualización de indicadores.

El control contable

Otro tipo de reforma ha sido la modernización de los sistemas de contabilidad presupuestaria, desde el tradicional sistema de contabilidad de caja (en donde se mantiene un registro de los ingresos y desembolsos, de manera de gastar exactamente lo asignado), hacia sistemas más complejos y comprehensivos, como el de doble entrada con análisis de costos.

Este sistema se parece más al sistema contable utilizado en el sector privado. La organización gubernamental se trata como un negocio aparte, donde las entradas y desembolsos se cuentan dos veces: una vez como crédito y otra como

14. Participaron Argentina, Ecuador, Holanda, Salvador, Brasil, España, Italia, Singapur, Estados Unidos, Colombia, México, Cuba, Suecia, Reino Unido, Trinidad y Tobago, Francia, Guatemala y Chile.

15. Thomas A. Schwandt (2003). “Back to the Rough Ground! Beyond Theory to Practice in Evaluation”. *Evaluation*, vol. 9, núm. 3: 353-364.

débito, o viceversa dependiendo de cual cuenta se trate, conforme al principio de igualdad, en que los activos en adición al patrimonio deben igualar a los pasivos. Este enfoque hace a los funcionarios más concientes del dinero que están manejando, en la medida que pueden ver cómo se relaciona con los activos fijos que posee la organización.

Luego de pasar por el sistema de doble contabilidad, la tendencia en los países de la OECD (i.e: Australia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido) es moverse hacia un sistema de contabilidad por lo devengado, donde las organizaciones reconocen las entradas y salidas cuando estas son incurridas (en vez de cuando realmente entra o sale dinero de la caja). Esto permite la depreciación de los activos fijos así como la confección de Estados de Resultados. Si este sistema contable se une a la descentralización del manejo financiero, se puede formar una relación más directa entre la asignación de recursos y el manejo del desempeño a nivel local, dado que los gastos se pueden asociar a sus correspondientes costos, y estos costos a resultados específicos. Asimismo, se evitan las sorpresas derivadas de “cuentas por cobrar” y “facturas por pagar” que detonan el siguiente año fiscal.

La evaluación

En otro ámbito, y en línea con los comentarios iniciales respecto a la evaluación interna o externa de impacto, conviene mencionar el ejemplo de la Corte Holandesa de Auditoría, o el General *Accountability* Office norteamericano.¹⁶ Al igual que en Australia, Canadá, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia o el Reino Unido, estos entes dedican cerca de un tercio de sus labores a lo mismo que hacen las Contralorías latinoamericanas, es decir, vigilar que los funcionarios públicos cumplan con las normas administrativas y de probidad. Lo interesante está en los otros dos tercios de sus labores.

Estos entes, al igual que otros similares del mundo industrializado, siendo autónomos respecto del Poder Ejecutivo, y de alto nivel técnico, tienen la facultad de evaluar, cuando lo desean, el impacto, efectividad y rentabilidad social de las instituciones, de las políticas y programas públicos, e incluso de las leyes. Al igual que cualquier contralor, estas oficinas no tienen poder ejecutivo. Se limitan a evaluar, y a poner los resultados de sus evaluaciones en su sitio web a disposición de cualquier ciudadano que desee saber cómo se están gastando sus impuestos.

Si bien se han evidenciado algunos progresos en torno a la auditoría externa, dicha evidencia no se ha expresado de igual manera en la auditoría interna. Para que las reformas tengan un impacto real es importante que la auditoría interna de las organizaciones gubernamentales esté en línea con los procesos mencionados, y sea efectivamente considerada por los directivos públicos como una parte relevante de sus responsabilidades.

16. www.rekenkamer.nl y www.gao.gov. Nótese que el término usado en Estados Unidos es “accountability”, y no “accounting”.

El problema de la coordinación

Al diseñar un modelo de gestión pública, es inevitable considerar la magnitud del problema de coordinación y los costos de transacción al interior del Estado. Los diseños de políticas y programas públicos suelen considerar que la coordinación al interior del gobierno es perfecta, o si no lo es, bastará la creación de un “Comité Interministerial” para resolverlos.

En la práctica, la “insularidad” es un fenómeno estructural del sector público prácticamente en todo el mundo.¹⁷ Tiene causas profundas basadas en la diversidad de agendas de *stakeholders*, la simultaneidad de designaciones, las carencias de gestión, etc. En un símil médico, es como la diabetes. No tiene cura, únicamente paliativos, y reaparece tan pronto los paliativos se suspenden. Si la insularidad es fuerte al interior de las instituciones, es incluso peor entre instituciones.

El problema, al referirnos específicamente a los desafíos de planificación, presupuestación, control de gestión y evaluación, es que las necesidades de la ciudadanía son transversales, y los entes públicos son sectoriales. ¿Puede un proyecto de una carretera, o una malla de carreteras, evaluarse desconociendo los planes agrícolas o turísticos de una región? ¿Son las agendas político-técnicas de los sectores infraestructura, turismo y agricultura convergentes o divergentes?

Posiblemente una de las motivaciones más profundas para impulsar un proceso de descentralización significativa a gobiernos regionales y municipales es que estos problemas de coordinación, y el combate a la insularidad, pueden abordarse mejor (pero no solucionarse) en la plaza de Talca o de Antofagasta que en las ocho manzanas de Santiago.

Posibles orientaciones para el modelo chileno¹⁸

Algunos conceptos que pudieran sintetizar y ordenar el diseño básico del modelo de gestión pública en Chile, que por cierto no son novedosos y están de un modo u otro mencionados en la revisión previa de la literatura internacional, son los siguientes:

1. Estado orientado a resultados, en que las actividades centradas en la obtención y medición del “output” y “outcome” adquieren una relevancia vastamente superior respecto al modelo actual, en que la planificación es de corto plazo y el control está orientado a actividades y al respeto al derecho administrativo.
2. Estado transparente, cercano y participativo, en que el componente de “elección pública” vaya paulatina pero seguramente superando al modelo del “principal agente”.

17. Esta sección está extractada de “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”. En: Waissbluth, Mario (2003). “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 27. Caracas.

18. Esta sección está extractada de “Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad”, Jorge Marshall y Mario Waissbluth, EL CHILE QUE VIENE; *Expansiva*, CEP, Enero, 2007.

3. Descentralización gradual, efectiva y consensuada, que no se realice por “decreto” sino con plena atención a la creación previa de capacidades en las entidades regionales y locales.
4. Estado visionario y prospectivo, que tenga capacidad de anticipación respecto a los mega desafíos de largo plazo de carácter social, económico, demográfico y ambiental.
5. Estado integrador, flexible y en red, en definitiva, “relacional”, que permita a los servicios públicos, los gobiernos locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales coordinarse en forma ágil e innovadora.
6. Estado con directivos y funcionarios de calidad, en entidades crecientemente autogestionadas y con mayores libertades de actuación.

17 interrogantes

Si se ha de rediseñar el modelo de gestión del Estado chileno, es necesario sincerar el debate, y esto pasa por respondernos adecuadamente, al menos, las 17 interrogantes mencionadas a continuación.

1. ¿Tenemos en Chile prácticas y estilos de planificación de largo y corto plazo, que después le den sentido y utilidad a un sistema de control de gestión y evaluación, tanto estratégico como operacional?
2. ¿Hasta qué punto los organismos transversales, como DIPRES, SEGPRES, MIDEPLAN, o la Contraloría, no están de facto sustituyendo la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio, los cuales pierden incentivos y motivación para cumplir su mandato y su responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión?
3. ¿Hasta qué punto el uso excesivo de la aprobación ex ante (tanto presupuestal como de inversiones como administrativa) no genera un “traspaso de responsabilidades hacia arriba o hacia el lado” en los ministerios sectoriales, gobiernos regionales y directores de servicios?
4. Una vez definidas las políticas públicas, ¿de quién debiera ser, en el fondo, la responsabilidad por la planificación, la presupuestación, la evaluación y el control de gestión? ¿De los servicios públicos, gobiernos regionales y municipios, o de la superestructura gubernamental?
5. ¿Hasta qué punto hemos caído en el “performativity” de carácter ritual, sustituyendo con ello los diálogos significativos de carácter estratégico –y de servicio público– entre los distintos estamentos del Poder Ejecutivo?
6. ¿Es la institucionalidad pública de planificación, control de gestión y evaluación la más adecuada?
7. ¿Estamos en presencia de una hiper proliferación de instrumentos e indicadores, que a la postre terminan diluyendo y obscureciendo la discusión de lo verdaderamente relevante? ¿No es acaso el resultado una planifica-

- ción y control de gestión de carácter “ritual”?
8. ¿Estaremos cayendo en un uso excesivo de indicadores “cuantitativos y verificables” —por cierto importantes— pero a costa de diluir la discusión de metas estratégicas de carácter más cualitativo?
 9. ¿No estaremos a veces mezclando y confundiendo los incentivos institucionales, con los incentivos individuales, con el ámbito del mejoramiento de la gestión, y con el ámbito de la medición no-prescriptiva del mejoramiento de la gestión?
 10. ¿Se le está dando a la tasa de ejecución presupuestal un énfasis desmedido por sobre la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas?
 11. ¿Es la planificación la que orienta la presupuestación, o de facto, es la presupuestación la que define la planificación?
 12. ¿Quién realiza o debiera realizar la evaluación ex post? ¿Cabe o no realizar una evaluación externa de carácter sustantiva a la acción del Poder Ejecutivo? y además, ¿le corresponderá esta labor a la Contraloría o a otro tipo de ente autónomo, como ocurre por ejemplo en el caso de Singapur o Australia?
 13. ¿Qué rol, espacio, atención y legitimidad debiera tener un convenio de desempeño estratégico, verdadero y no ritual, para articular y alinear los distintos estamentos institucionales?
 14. ¿Cómo resolver el problema de la planificación y ejecución intersectorial y regional?
 15. ¿Qué espacios de libertad estratégica y operacional debieran dárseles a los servicios, intendencias y municipios que demuestren —bajo algún sistema de evaluación o acreditación— una capacidad de gestión superior al promedio?
 16. ¿Es compatible un proceso de planificación y ejecución efectivo con una tasa excesivamente elevada de rotación de directivos?
 17. ¿Se han aplicado en Chile los conceptos más avanzados y modernos en materia de gobierno electrónico, que faciliten un ciclo integrado y transparente de planificación, control de gestión y evaluación de gestión?

La economía política del desafío

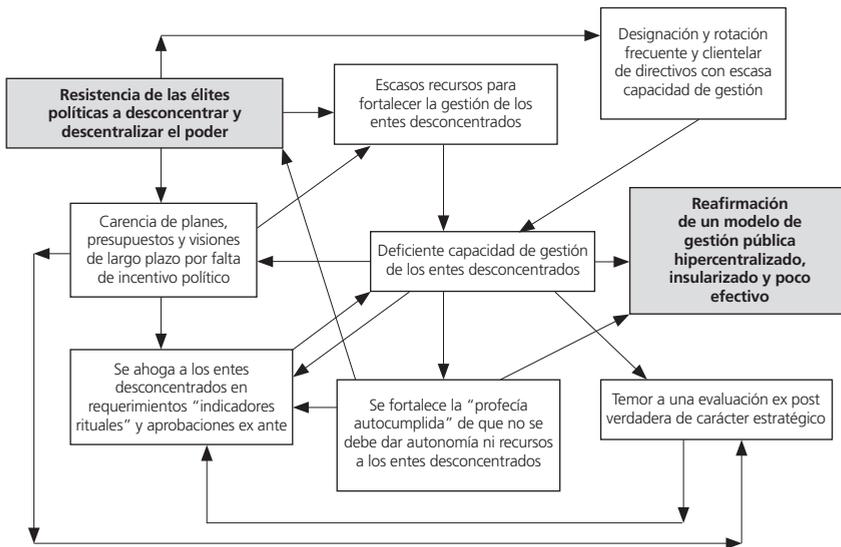
Como mencionamos inicialmente, cada artículo de este libro hace propuestas concretas y realiza un análisis de la economía política de la implementación de las mismas; en otras palabras, las restricciones de carácter político, constitucional, social, cultural, o de intereses creados, que pudieran dificultar su implementación.

Un rasgo esencial y explícito del presente texto es la “macro propuesta” de avanzar hacia un modelo de gestión más desconcentrado, descentralizado, flexible,

basado en directivos públicos con mayores grados de autonomía, y en el que se busca el resultado para la ciudadanía antes que el cumplimiento burocrático. En el diagrama que se muestra a continuación se presentan lo que pudieran llamarse las “macro restricciones” políticas a esta “macro propuesta”.

Dicen que una imagen —un gráfico— vale más que mil palabras. Cada uno de los recuadros de este diagrama es, en el fondo, autoexplicativo, y no tiene mucho sentido perder valioso espacio y tiempo del lector detallándolo. Lo importante es tomar conciencia de las interacciones entre los recuadros, que pueden formar un sistema perverso. La “madre de todos los problemas” estaría en la resistencia de las élites políticas a desconcentrar y descentralizar el poder, y termina, a través de un encadenamiento de interacciones, en la reafirmación de un modelo de gestión pública hipercentralizado, insularizado, y a la larga, poco congruente con

DIAGRAMA 3 Desafíos de la economía política



los desafíos que enfrentará el país en el siglo XXI. El desafío, como siempre, es en primer lugar de carácter político.

Referencias bibliográficas

Moore, M.; M. Harvard (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Bemelmans-Vidéc, M.L.; Ray C. Rist, E. Vedung (2003). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, London.

Banco Mundial (2005). Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de América Latina y el Caribe. Informe No. 34589-CL

Closets, Informe (1989). Commissariat Général du Plan. Mimeo.

Sotelo, M. (2007). "Sobre la exigencia de alineamiento entre planificación/presupuesto como condición para una gestión orientada a resultados". Presentación Congreso argentino de Administración Pública, Gobierno y administración, Buenos Aires.

Bannefoy, J.C.; R. Martner (2008). "Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina". Documento elaborado en el marco de las actividades del programa "Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales", ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Serie Gestión Pública del ILPES. Santiago, Chile.

Osborne, D.; T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Penguin Group, New York.

Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Gaetani, M.; J.C. Cortázar; G. Cejudo (2003). "Research on public management policy change in the latin american region: a conceptual framework and methodological guide". En *International Public Management Review*, 4, 1: 20-41.

Goldsmith, S.; W. Eggers (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

Longo, F.; T. Ysa (eds.) (2008). *Los Escenarios de la Gestión Pública en el Siglo XXI*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

Mintzberg, H. (1996). "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*.

Waissbluth, M. (2003). "La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27. Caracas.

Marshall, J.; M. Waissbluth (2007). "Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad. El Chile que viene". Documento elaborado en el marco del Seminario CEP-Expansiva, Enero. Santiago, Chile.

Schwandt, T. A. (2003). "'Back to the Rough Ground!' Beyond Theory to Practice in Evaluation". *Evaluation*, vol. 9, núm. 3: 353-364.

Sitios web:

<www.rekenkamer.nl>

<www.gao.gov>

Planificación y presupuesto como herramientas de política pública*

SERGIO GRANADOS

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Actualmente es Subdirector de la Dirección de Presupuestos de Chile y coordinador del Proyecto de Modernización del Gasto Público, que abarca el desarrollo e implementación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado.

FERNANDO LARRAÍN

Master in Public Affairs de la Universidad de Princeton, Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es director del Magister en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez.

JORGE RODRÍGUEZ

Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard e Ingeniero Comercial y Master en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos de Chile.

Introducción

“La política fiscal es la más política de las políticas económicas. Involucra la capacidad de disciplinarse ante necesidades múltiples y numerosos beneficiarios y grupos de interés cuando se cuenta con recursos limitados. La política fiscal es tal vez el mejor exponente de la capacidad de gobernabilidad de un sistema económico social. Sólo con muy buenas instituciones y reglas del juego apropiadas la política fiscal se convierte en un instrumento de política macroeconómica. De lo contrario no es posible contar con la política fiscal como instrumento macro”. (Arellano, 2006)

La necesidad de orientar el funcionamiento del sector público hacia la obtención eficiente de resultados ha implicado revisar las prácticas burocráticas habituales en un sinnúmero de países, tanto en desarrollo como desarrollados.

La consabida existencia de recursos escasos y necesidades múltiples, en un contexto de mayor demanda por resultados y rendición de cuentas acerca del accionar del gobierno, ha implicado que Chile también se haya unido a esta tendencia, con importantes avances en algunas áreas y no menos importantes rezagos en otras.

En este sentido, las tradicionales tareas de planificación, presupuesto y evaluación han cobrado una nueva dimensión, pues han dejado de ser labores mera-

* Este documento se enmarca dentro de las áreas de trabajo de planificación, control y evaluación del Consorcio de Reforma del Estado. Los autores agradecen la colaboración de Fernando Medina y Fuad Rumié, y los comentarios de Heidi Berner y Harald Beyer. Las opiniones aquí expresadas son a título personal, y no representan necesariamente a las instituciones en las cuales se desempeñan los autores.

mente administrativas, internas del gobierno, para transformarse en actividades estratégicas, de interés para los ciudadanos, que reflejan la pertinencia y eficiencia de las políticas públicas que, a fin de cuentas, inciden en su bienestar.

Así, a las labores de planificación, presupuesto y evaluación se les exige que sean capaces de retroalimentarse entre ellas, conformando un todo coherente, en el cual la planificación sea la instancia en la que se definen prioridades, objetivos, metas, planes y estrategias; y el presupuesto sea la expresión concreta de asignación de recursos que la refleja. Para completar el proceso, se requiere que exista evaluación periódica, tanto para monitorear la ejecución presupuestaria y verificar si la misma refleja adecuadamente lo planificado, como para determinar si es pertinente revisar lo planificado.

En este contexto, el presente trabajo busca identificar fortalezas y debilidades del sistema de planificación y presupuesto vigente en Chile,¹ para luego sugerir líneas de acción que conduzcan al perfeccionamiento de este instrumental.

Para ello, lo que sigue del documento se organiza en cuatro secciones. En la primera se destaca la relevancia de la institucionalidad presupuestaria sobre los resultados de la política fiscal. En la segunda se describe brevemente la institucionalidad presupuestaria chilena. En la tercera se analiza el ciclo planificación-presupuesto-evaluación, identificando en cada etapa las fortalezas y debilidades del sistema vigente en Chile. Finalmente, en la cuarta sección se identifican los desafíos que enfrenta nuestro país en lo referente al ciclo planificación-presupuesto-evaluación, discutiéndose lineamientos para avances futuros.

La institucionalidad presupuestaria importa

Chile tiene un régimen fuertemente presidencialista. El Poder Ejecutivo tiene iniciativas legales exclusivas en diversas áreas de política y posee las facultades para poner urgencias legislativas y para vetar leyes. En efecto, estudios comparados confirman que el sistema político chileno es uno de los más presidencialistas de América Latina.²

La política fiscal también refleja este presidencialismo en Chile, teniendo el Poder Ejecutivo un fuerte control sobre el presupuesto y sobre todas las políticas que implican gasto público o tributación. En teoría, este marcado presidencialismo podría implicar un riesgo de política fiscal procíclica, ligada a los eventos electorales, con el consiguiente riesgo de generar finanzas públicas poco sostenibles.

Sin embargo, la evidencia internacional en torno a la economía política muestra lo contrario. La forma de gobierno sí importa a la hora de determinar el tamaño

1. Incluyendo también la función de evaluación.

2. Ver Aninat et al. (2008) y Payne et al. (2002), quienes clasifican a los presidentes de América Latina respecto de sus poderes legislativos, donde se destaca Chile, además de Perú y Ecuador, como aquellos más poderosos.

del déficit/superávit fiscal del gobierno central, siendo el presidencialismo el que tiende a generar presupuestos más sustentables.³ Existen diversas hipótesis para explicar este fenómeno, siendo dos las más aceptadas. La primera es que los sistemas presidenciales tienen balances presupuestarios menos deficitarios porque son los Presidentes los identificados de manera directa con el desempeño del gobierno.⁴ Al ser el Presidente el responsable, y estar su reputación en juego, le resulta conveniente mostrar finanzas públicas sanas para aumentar así sus posibilidades de reelección, en caso que exista, o bien, la elección de un Presidente de su mismo partido político o coalición.

La segunda hipótesis se relaciona con la capacidad de los gobiernos de administrar a las coaliciones que los respaldan. Tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo las coaliciones se forman primordialmente para incrementar la probabilidad de éxito a la hora de someter un proyecto de ley al veredicto del Congreso.⁵ La diferencia fundamental en cómo afecta el régimen político está en las consecuencias cuando un partido elige rechazar la oferta de la coalición. Mientras en el sistema presidencial tiene que esperar el término del periodo, en el parlamentarismo puede forzar nuevas elecciones e intentar ser gobierno en ese mismo momento. Por tanto, las excesivas negociaciones en los gobiernos parlamentarios son endógenas al sistema político y, como consecuencia de ello, las coaliciones tienden a durar menos tiempo y los primeros ministros a ser menos capaces de controlar el presupuesto, a causa de que tienden a dar más concesiones políticas para mantener a la coalición ordenada, las que usualmente van aparejadas de fondos presupuestarios.⁶

Si bien la evidencia muestra que, en promedio, el presidencialismo genera mayores incentivos para favorecer la disciplina fiscal, estos regímenes de todas maneras requieren de instituciones presupuestarias que velen por ello, pues existen numerosos contraejemplos de desorden fiscal en regímenes presidencialistas.

En consecuencia, surge la interrogante acerca de cómo deben ser las instituciones presupuestarias para cumplir adecuada y eficientemente su rol. En particular, si es que deben estar amparadas legalmente en fuertes poderes jerárquicos por sobre las instituciones públicas ejecutoras del gasto, o si es que deben darle autonomía a estas últimas, en la forma de planificar, presupuestar y evaluar.

Al respecto, la evidencia internacional concluye que las instituciones tras el proceso presupuestario tienen un impacto en las finanzas públicas. Por tanto, no da igual una institución poderosa o una débil en cuanto a resultados de solvencia

3. Cheibub (2005) concluye que en democracias presidencialistas se encuentran presupuestos más estables que en aquellas democracias parlamentarias.

4. Ver Royed et al. (2000), Nadeau et al. (2002) y Drazen (2006).

5. Como lo mencionan Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004), los incentivos para formar parte de la coalición de gobierno se relacionan con la posibilidad de lograr concesiones políticas futuras.

6. Ver Persson, Roland y Tabellini (1997).

de las cuentas fiscales. A principios de la década de los noventa se condujeron estudios a nivel estatal en Estados Unidos que concluyeron que instituciones presupuestarias más jerárquicas conducen a menores déficit fiscales que aquellas instituciones colegiadas.⁷ Estudios similares para Europa llegaron a la misma conclusión.⁸

La evidencia empírica para Latinoamérica no difiere de las conclusiones encontradas para Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, Alesina et al. (1996), Stein et al. (1998), y Filc y Scartascini (2006, 2007) muestran que mientras más restricciones existan a los límites de gasto, más claras son las reglas para mantener la restricción fiscal y, por lo tanto, más sostenibles son los resultados fiscales.

La institucionalidad presupuestaria chilena

Chile cuenta con uno de los sistemas de decisiones más jerarquizados en el mundo sobre aquellas materias que tienen incidencia financiera y en la administración del Estado en general.⁹ Esta jerarquización no es producto del azar ni es algo reciente; por el contrario, responde a una lógica institucional plasmada en leyes de larga data, que se ha ido consolidando y perfeccionando en el tiempo.

El sistema actual está regulado en sus aspectos más fundamentales en la Constitución de 1980, pero tiene sus antecedentes mediatos en el texto constitucional de 1925, el que reflejó la experiencia nacional en la materia a la fecha. En efecto, la Constitución de 1925 diseñó un sistema de administración financiera del Estado a la luz de los eventos de finales del siglo XIX. En esa época, el desarrollo de las funciones del Estado se vio crecientemente obstaculizado como consecuencia de las pugnas entre el Ejecutivo y el Congreso, el cual contaba con amplias facultades constitucionales para bloquear leyes. Esta situación alcanzó su punto de mayor gravedad cuando el Congreso no despachó la Ley de Presupuestos para el año 1891, lo que llevó al Presidente a prorrogar la vigencia de la ley del año anterior. Esta acción fue considerada ilegal, lo que desencadenó la grave crisis institucional que conocemos.

Las amargas lecciones aprendidas motivaron a los redactores de la Constitución de 1925 a establecer un sistema que permitiera que la marcha normal de la administración pública no pudiera ser bloqueada por la acción parlamentaria. Así, se introdujeron normas que obligaban a tramitar la Ley de Presupuestos dentro de ciertos plazos y que establecían que, en caso de no ser ésta despachada por el Congreso en el plazo constitucional, rigiese el proyecto presentado por el Presidente. Como parte de este rediseño institucional, y también con el objetivo de

7. Ver Eichengreen (1992), Bohn e Inman (1995), Alt y Lowry (1994), Poterba (1994) y Bayoumi y Eichengreen (1996).

8. Ver von Hagen (1992), von Hagen y Harden (1995) y Hallerberg et al. (2001).

9. Ver Arellano (2006), Scartacini y Filc (2005), Vial (2001) y Alesina et al. (1996).

ordenar la economía, en 1925 se contrató la llamada “Misión Kemmerer”, a cargo del economista jefe y profesor de la Universidad de Princeton, Edwin Kemmerer. Entre los avances institucionales implementados por recomendación de este grupo, destacó una nueva ley orgánica de presupuestos, que permitió crear una oficina especializada para formular el presupuesto de la Nación. Este sistema de mayores potestades para el Ejecutivo fue profundizado en 1959 por medio de la dictación de una serie de normas, entre las que destaca DFL. 106 de 1960, que creó la Dirección de Presupuestos como organismo con mayores facultades y jerarquía, encargado de formular el presupuesto público y velar por la aplicación de la política presupuestaria.¹⁰

Esta evolución significó la configuración de un sistema en el que Presidente de la República es el encargado del manejo presupuestario del país, y donde el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por el Presidente, sin iniciativa en estas materias y sin posibilidad de dilatar su acción. Las principales características de este sistema se refieren a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de administración financiera, a restricciones a la competencia del Congreso, a la fecha cierta para la aprobación de la Ley de Presupuestos, a que ésta requiere de quórum simple para su aprobación, a la alternativa por defecto de que rija el proyecto de ley de presupuesto presentado por el Presidente, a la posibilidad de veto presidencial, y a que los gastos aprobados en la Ley de Presupuestos corresponden a una autorización con elementos que quedan a la discreción del Presidente.¹¹

Esta jerarquía del Presidente en materia de administración presupuestaria está reflejada en la Constitución Política de 1980 y en otros cuerpos legales, como la Ley 1263 de 1975 orgánica de administración financiera del Estado, que establece las principales funciones de las entidades involucradas en dicho proceso (el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República y la Contraloría General de la República); la Ley 18.575 de 1986 orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado; la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República (Decreto 2421); el DFL. 106 de 1960 del Ministerio de Hacienda, que define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuestos; y la Ley 20.128 de 2006 sobre responsabilidad fiscal, entre otras.

Estas normativas señalan que el Ministerio de Hacienda tiene como tarea dirigir la administración financiera del Estado, proponer la política económica y financiera del gobierno en materias de su competencia, y efectuar la coordinación y supervisión de las acciones que en virtud de ella se ejecuten. Entre sus funciones

10. Para mayores detalles sobre la historia de la institucionalidad presupuestaria en Chile ver DIPRES (2003).

11. En el Anexo 1 de presenta un detalle de las atribuciones del poder ejecutivo en Chile en materia presupuestaria.

más importantes destacan la de elaborar el proyecto anual de presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución; Es decir, administrar los recursos financieros del Estado. Dichas atribuciones, así como sus deberes, fueron establecidos por el DFL. 7912, “Ley General de Ministerios”, de 1927.

En cuanto a la Dirección de Presupuestos, la legislación la define como un servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, cuya función principal es la elaboración del Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico, y demás objetivos nacionales. También la define como el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado y, en particular, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria.

Respecto de recaudar las rentas públicas, la Constitución encomienda esta tarea al Presidente, quien la ejecuta a través de la Tesorería General de la República, institución dependiente del Ministerio de Hacienda, a cargo de la cobranza administrativa, judicial y extrajudicial de estos recursos. Todos los ingresos del sector público, salvo aquellos expresamente exceptuados por ley, deben depositarse en el Banco del Estado, en una cuenta corriente denominada Cuenta Única Fiscal. A la Tesorería le corresponde también proveer los fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público, de acuerdo a las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos.

Por su parte, la Contraloría General de la República lleva a cabo el control financiero, el que comprende las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado. En este rol, le corresponde fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. Asimismo, la Contraloría General de la República participa en el sistema de contabilidad gubernamental, que es el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. En el cumplimiento de estas funciones, la Contraloría lleva la contabilidad de la Nación, correspondiéndole elaborar estados consolidados sobre la situación presupuestaria, la situación financiera y la situación patrimonial, así como establecer los principios y normas contables y los procedimientos por los que se rige el sistema de contabilidad gubernamental.

Planificación, presupuesto y evaluación

La planificación, el presupuesto y la evaluación son pilares fundamentales de una administración financiera con visión estratégica orientada a implementar políticas públicas que generen beneficios para la ciudadanía de manera eficiente y sostenible. En este sentido, la planificación, el presupuesto y la evaluación

pueden considerarse en sí mismas como herramientas de política pública. Por ello, es útil analizar las fortalezas y debilidades para cada una de ellas, según su funcionamiento actual en nuestro país.

Planificación

La planificación debe considerarse tanto a nivel estratégico como operacional. La planificación estratégica es el proceso por medio del cual se identifican los objetivos prioritarios y las metas que se compromete a lograr una organización en un cierto periodo. Sobre la base del plan estratégico se definen las actividades y, en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos.¹²

A su vez, la planificación operativa, o programación de mediano o corto plazo, puede ser para varios objetivos o para una sola actividad. A través de ésta se establece claramente lo que hará una organización, en qué orden, las responsabilidades de cada miembro de la organización respecto de dichas actividades, los recursos requeridos y el plazo en que se deben realizar.

En el ámbito de las políticas públicas, la adecuada planificación requiere de un proceso permanente de interacción entre el Estado y la sociedad, con el propósito de orientar la acción del primero a aumentar efectiva y eficientemente el bienestar de los ciudadanos. Así, una buena planificación debe evitar que se desarrollen actividades de política pública inconexas, sin rumbo y hasta contradictorias, ayudando, por el contrario, a unificar criterios y a coordinar esfuerzos. La planificación debe ayudar a prever los recursos necesarios para dar sustentabilidad a las políticas públicas. Asimismo, debe ser capaz de identificar distintos escenarios posibles para poder reaccionar ante contingencias. La planificación, además, debe identificar las necesidades propias de los distintos grupos sociales, etarios y geográficos.

La importancia de la planificación estratégica y la necesidad de relacionarla de forma adecuada con el proceso presupuestario ha sido un tema altamente debatido en las últimas décadas.¹³

Por una parte, si la directriz de la asignación de recursos es un plan estratégico de largo plazo, éste debe considerar las restricciones presupuestarias existentes para su elaboración, de lo contrario, se traducirá en un plan poco probable de llevarse a cabo. Asimismo, si el proceso presupuestario mismo es el centro de la asignación de recursos, resulta indispensable elaborarlo con una mirada de largo plazo, integrando objetivos estratégicos que se condigan con metas de desarrollo

12. Ver Berretta y Tavares (2006).

13. Por ejemplo, Schick (2005) señala que “la preparación de presupuestos en los países de América Latina y el Caribe debe ser menos incremental y más estratégica, ligada a la planificación nacional u otros medios de definir objetivos y prioridades, y sensible a las consecuencias de desarrollo de las políticas tributarias y gastos”.

esperado, tanto social como económico; de lo contrario, se ejecutarán actividades financiadas pero sin un norte definido.

En aquellos casos en que exista falta de planificación estratégica de mediano y largo plazo, la solución no pasa necesariamente por otorgarle completamente la responsabilidad de planificar a una sola institución independiente, pues son los ministerios y servicios ejecutores quienes se encuentran al tanto de carencias y problemas puntuales necesarios de resolver; por lo tanto, su participación en los procesos de planificación es indispensable. Esto pone de manifiesto que si la planificación no considera una institucionalidad que genere sinergia con y entre los ministerios y servicios ejecutores, puede conducir a la elaboración de planes irrealistas y poco concretos. Asimismo, se requiere una institucionalidad en la cual exista una comunicación fluida y un adecuado equilibrio entre los planes —estratégicos y operativos— y el presupuesto.

En Chile, la herramienta dominante es el presupuesto anual. Esto ciertamente ha resultado en una fuerte disciplina fiscal, la que ha hecho un aporte crucial a los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases del crecimiento. Pero cabe preguntarse si esta supremacía del presupuesto ha tenido como contrapartida un déficit de planificación de largo plazo. Por ello, es necesario evaluar si estamos en el equilibrio deseado.

En este sentido, a continuación se señalan las principales fortalezas y debilidades que existen en Chile con respecto al pilar de planificación:

Fortaleza 1: Existencia de grandes reformas en las cuales se distingue correcta integración entre planificación y medios

Si bien la planificación estratégica no está presente en igual grado en todos los sectores de políticas públicas en Chile, en los últimos veinte años es posible identificar grandes reformas que han sido debidamente planificadas y que han contado con sustentabilidad financiera de mediano plazo. Entre las experiencias positivas se distingue que el denominador común es la existencia de objetivos correctamente alineados con los medios, refiriéndose este último término tanto al financiamiento sustentable como a la institucionalidad encargada de su implementación, muchas veces incluso avalados por leyes permanentes. Entre las experiencias positivas se puede citar la reforma previsional, que asegura su financiamiento de largo plazo mediante el Fondo de Reserva de Pensiones. En contraste, entre las experiencias menos satisfactorias, puede citarse el diseño original del Transantiago, como un ejemplo de desalineación entre objetivos y medios que ha tenido que rectificarse sobre la marcha.

Debilidad 1: Falta de institucionalidad responsable y con atribuciones para realizar planificación estratégica

No existe en Chile una institución encargada de la planificación estratégica con atribuciones que le permitan interactuar con equilibrio de poderes en el marco del

proceso presupuestario. Es importante señalar que no necesariamente es óptimo que exista una única agencia responsable de la planificación, pues podría ser más eficiente que ésta se dé a niveles sectoriales adecuadamente coordinados. Si bien en los últimos años han existido avances en esta línea que han implicado que hoy los servicios cuenten con definiciones acerca de su misión, objetivos estratégicos y productos asociados, su desarrollo no ha sido homogéneo en todos los organismos ni se ha asociado lo suficiente al proceso de asignación de recursos.

Debilidad 2: Falta de competencias permanentes en organismos sectoriales

En muchos casos es la falta de competencias al interior de organismos sectoriales lo que atenta contra su capacidad de planificar. En otras ocasiones estas competencias existen, pero los recursos humanos que las detentan no permanecen lo suficiente en la institución como para darles continuidad. Contrapartes sectoriales con mayores competencias para interactuar con las instituciones encargadas del proceso presupuestario lo enriquecerían, al aportar una visión estratégica por sobre una visión incrementalista. Por tanto, se requiere fortalecer las competencias gerenciales de los altos directivos públicos, las que incluyen habilidades para establecer visiones de largo plazo y traducirlas en planes y actividades concretas. Pero al mismo tiempo, se requiere darle continuidad a estas visiones, ya sea disminuyendo la rotación de los altos directivos, o manteniendo los planes estratégicos a un nivel organizacional de manera tal que no queden al arbitrio de los directivos de turno.

Presupuesto

Una de las principales herramientas de un gobierno para incidir en el ciclo económico es la política fiscal. Dicha política suele ser determinada por una institución central como el Ministerio de Hacienda, pero su implementación es necesariamente el resultado de un proceso en el cual intervienen diversos actores, incluyendo a todos los organismos ejecutores del gasto. Es así como la decisión de política fiscal a nivel macro (como por ejemplo el nivel de gasto agregado) podría no cumplirse a causa de las interacciones micro (por ejemplo, por un sobregasto de los ejecutores). Por tanto, la forma como se distribuye el poder y las responsabilidades en el proceso presupuestario es un factor clave para la implementación de la política fiscal.¹⁴

El presupuesto público no solo cumple una dimensión macroeconómica. También cumple una dimensión microeconómica, al asignar recursos entre usos alternativos y competitivos. Es en este ámbito en que el presupuesto está íntimamente ligado a la planificación, pues esta última debiese darle las directrices para asignar recursos, dentro de un marco global determinado por la política fiscal. Esto hace que el presupuesto sea también una herramienta de gestión financiera

14. Ver Vial (2001).

pública. Es así como Marcel (2005) señala que una buena gestión financiera pública debe ser eficaz en términos macroeconómicos, cumpliendo los objetivos de la política fiscal; ser eficiente, tanto en la asignación como en el uso de los recursos; y ser transparente en la generación y aplicación de los mismos.

En términos generales, los observadores internacionales evalúan satisfactoriamente el proceso presupuestario chileno, el que se describe en el Anexo 2. El BID y el Banco Mundial, en su evaluación sobre la Capacidad de Gestión Financiera (2005), señalan que “Chile ha centralizado eficazmente sus políticas y procedimientos para respaldar la disciplina fiscal agregada. Lo anterior se logra gracias a un sistema presupuestario bien desarrollado, que posibilita un presupuesto realista e integral”. A su vez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD, en “Budgeting in Chile” (2004), señala que Chile tiene “una posición excepcional en responsabilidad fiscal y un sofisticado proceso de formulación del presupuesto”. Además, menciona los grandes avances en obtención de información sobre el desempeño de los programas públicos, comparándose favorablemente con los países de la OECD. Por último, Oxford Analytica en “Fiscal Transparency in Chile” (2003) afirma que nuestro país tiene uno de los más sofisticados procesos de preparación del presupuesto de América Latina.

En este contexto, es posible identificar las siguientes fortalezas y debilidades en Chile con respecto al pilar de presupuesto:

Fortaleza 1: Institucionalidad presupuestaria fuerte que resguarda la estabilidad macroeconómica

Como se describió en la sección anterior, existe en Chile una fuerte institucionalidad presupuestaria que está adecuadamente arraigada, no solamente en las leyes sino que también en la cultura política. Esta institucionalidad entrega responsabilidades concretas al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos, y les da las atribuciones necesarias para cumplir con ellas. Además, esta institucionalidad ha sido periódicamente perfeccionada, con amplios consensos. Ejemplo de esto último es la Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal, vigente desde 2006, que da un marco institucional a la política de balance estructural implementada por iniciativa del Ejecutivo desde 2001, y que impone disciplina en la conducción fiscal al entregar un marco para conducir las finanzas públicas. Los resultados fiscales dan cuenta del positivo impacto de esta institucionalidad en la estabilidad macroeconómica, en especial desde que se sigue una política fiscal basada en el balance estructural.¹⁵

15. Rodríguez et al. (2007) identifican que tras siete años de aplicación de la política de balance estructural en Chile, los principales beneficios han sido permitir la acción contracíclica de la política fiscal, asegurar la sustentabilidad de las políticas públicas, resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo, aumentar la credibilidad del fisco como emisor de deuda, estimular el ahorro público y reducir la necesidad de financiamiento externo.

Fortaleza 2: Sistemas de información adecuados al servicio de la gestión presupuestaria

El proceso presupuestario, que incluye la formulación, discusión, ejecución y evaluación, es un ciclo complejo en el cual las distintas etapas se retroalimentan entre sí. Para ello es primordial contar con información adecuada, confiable y oportuna. La consolidación del Sistema de Información para la Gestión Financiera de Estado (SIGFE) ha permitido mayor transparencia y perfeccionar el monitoreo de la ejecución del presupuesto público, reduciendo las desviaciones del marco de gasto.¹⁶ Si bien el SIGFE es actualmente una herramienta que entrega información sobre la ejecución presupuestaria, a futuro se debiera ampliar hacia el resto del ciclo presupuestario y estar integrada con otros sistemas de información transversales.

Fortaleza 3: Estabilidad y competencias en recursos humanos

Desde el retorno a la democracia ha habido en Chile cuatro Presidentes de la República, cinco ministros de Hacienda y cuatro directores de Presupuestos. Esta estabilidad contrasta con la alta rotación que se puede apreciar en otros ministerios, como por ejemplo Educación (once ministros), Salud (diez ministros) y MIDEPLAN (diez ministros). Esta rotación de las altas autoridades se hace más compleja al ir aparejada de cambios en los equipos directivos y de gestión que los acompañan. En este contexto, la estabilidad de las autoridades presupuestarias, acompañada de la estabilidad de sus equipos directivos y técnicos, se transforma en una importante fortaleza.¹⁷ A ello se suma el conocimiento desarrollado y las adecuadas competencias técnicas de profesionales del sector presupuestario que llevan varios años en sus cargos.

Debilidad 1: Insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto

En Chile el proceso presupuestario se basa más en la producción de bienes y servicios que en resultados. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas acciones (por ejemplo, construir una cantidad dada de salas cunas), pero no para generar ciertos efectos (por ejemplo, que aumente la inserción laboral de las mujeres a causa de la mayor oferta de salas cuna). En parte esto se debe a la dificultad intrínseca de asociar presupuestos con resultados, la que reconoce la propia OCDE, pero también a la insuficiente planificación estratégica tras el presupuesto.

A lo anterior se agrega el hecho que el presupuesto tiene un alto componente de inercia. En el largo plazo todas las partidas presupuestarias son flexibles y, por tanto, pueden ser potencialmente reasignadas. Sin embargo, en el corto plazo muchas de las partidas están fijas, ya sea por leyes permanentes o por contratos

16. El SIGFE hoy reúne el 100 por ciento de la ejecución presupuestaria, la cual se informa 30 días después del cierre. En 2001 esta información se obtenía 60 días después de cerrado el ejercicio mensual y se informaba 90 días después del mismo.

17. A modo de ejemplo, en el mismo lapso en que han existido once ministros de Educación, los equipos técnicos de la Dirección de Presupuestos para el sector educación han permanecido estables.

vigentes que mantiene el Estado. Las obligaciones o gasto rígido representan una alta proporción del presupuesto público en Chile.¹⁸ Por consiguiente, la discusión presupuestaria se centra sobre los cambios en el margen y se hacen pocos cuestionamientos acerca de la eficiencia de lo inercial.

Debilidad 2: Horizonte temporal acotado

El horizonte temporal del presupuesto de un año, sumado al horizonte del período presidencial, de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año. En este sentido, la Dirección de Presupuestos tiene la obligación, acorde al DL. 1263, de publicar todos los años una síntesis del programa financiero a cuatro años plazo, definiendo este programa como un instrumento de planificación y gestión para formular la política financiera de mediano plazo del sector público. Por tanto, este instrumento podría aprovecharse más desde un punto de vista de planificación estratégica, tanto por la autoridad fiscal como por las contrapartes sectoriales. Ayudaría a ello el que se publicase no solo la síntesis del programa financiero, sino que también el detalle de sus principales componentes de gastos comprometidos. También fortalecería esta visión de mediano plazo el que los informes financieros que la Dirección de Presupuestos debe presentar al Congreso Nacional, acompañando los proyectos de ley para estimar sus efectos fiscales, contemplasen un horizonte de cuatro años.¹⁹

Debilidad 3: Limitado campo de acción de los “gerentes públicos” para ejercer sus funciones ejecutivas

No obstante lo avanzado en años recientes respecto de los nombramientos de los jefes de servicios públicos a través del sistema de Alta Dirección Pública, estos “gerentes públicos” enfrentan serias limitaciones para ejercer sus funciones ejecutivas. En efecto, al revisar sus actuales atribuciones de administración financiera según objeto del gasto, se verifica que las mayores limitaciones que enfrentan son en materia de recursos humanos, mientras que en materia de gastos corrientes en el ámbito administrativo cuentan con flexibilidad para reasignar en caso de mejoras de eficiencia, y en el ámbito de programas e inversiones pueden proponer reasignaciones que deben ser aprobadas por la Dirección de Presupuestos. En el caso de la administración de recursos humanos, estos direc-

18. Crispi et al. (2004) concluye que la suma de obligaciones legales, contractuales e institucionales del Estado conforma un componente rígido que equivale a más de un 75 por ciento del total de gastos contenidos en el presupuesto.

19. La obligación de la Dirección de Presupuestos de adjuntar, cuando corresponda, un informe financiero a los proyectos de ley con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar su aplicación, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto, esta normada en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

tivos reciben una dotación con un alto componente de inamovilidad, sistemas de calificaciones excesivamente burocráticos que requieren de la convergencia de muchos intereses corporativos para evaluar a los funcionarios, y gremios con un campo de acción poco regulado en el que ejercen presión. En el caso de la administración de programas, generalmente se enfrentan a una alta proporción de gastos considerados como permanentes, algunos de los cuales verdaderamente lo son por ley, mientras que otros lo son por inercia. Ante ello, tienden a adoptar una lógica incrementalista en términos de recursos, al percibir que no responden íntegramente por sus resultados ni que se les hace un seguimiento efectivo de compromisos por parte de la autoridad central.

Evaluación

Si bien el foco del presente trabajo no es estudiar los mecanismos de evaluación que actualmente existen en Chile, es preciso dedicar algunas palabras a este tópico en el entendido que planificación, presupuesto y evaluación forman un conjunto que debe estar integrado para lograr un uso eficiente de los recursos públicos.

En este sentido, la evaluación y el seguimiento de programas es el proceso que permite determinar el grado de consecución de las metas y objetivos planteados durante el proceso de planificación. Por ello, es un componente fundamental que debe estar presente a nivel estratégico, gerencial y operacional. Dentro de sus principales funciones está satisfacer la gran demanda de información por parte de las propias instituciones ejecutoras, de las instituciones relacionadas y de la ciudadanía en general. Esto, con el objetivo de evaluar el impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión de los programas e instituciones públicas.

Los resultados de la evaluación ex post deben ser utilizados para generar una retroalimentación en la formulación e implementación de las políticas públicas, además de contribuir a las etapas de planificación y presupuesto.

En la actualidad, en Chile, la evaluación se lleva a cabo principalmente en tres instituciones. En el Ministerio de Planificación se realiza la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, los que deben tener una recomendación técnico-económica previa a su financiamiento e incorporación al presupuesto público. También considera, incipientemente, la supervisión y evaluación ex post de proyectos, con el objeto de mejorar metodologías, perfeccionar y reorientar los esfuerzos de capacitación, y mejorar aspectos institucionales y administrativos. Por otra parte, la Secretaría General de la Presidencia realiza el seguimiento de los compromisos vinculados al programa de gobierno. Finalmente, la Dirección de Presupuestos administra el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que permite disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño para retroalimentar el ciclo de toma de decisiones del proceso presupuestario.

Al revisar el estado actual del pilar de evaluación en el caso chileno, se pueden encontrar tanto fortalezas como debilidades, que se señalan a continuación:

Fortaleza 1: Creciente consenso entre los actores políticos sobre la relevancia de la evaluación para la toma de decisiones

Actualmente en Chile se encuentra arraigada la necesidad e importancia que posee la evaluación como mecanismo de retroalimentación para generar un uso adecuado de los recursos. Prueba de ello es la presencia de este tema en los programas de los principales candidatos presidenciales de los últimos años, que más allá de las herramientas específicas que han planteado, muestran que les resulta imperioso contar con mecanismos de evaluación apropiados.

Fortaleza 2: Modelo conceptual de evaluación y control de Gestión de la Dirección de Presupuestos acorde a estándares internacionales

El actual modelo de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos se encuentra bien evaluado según estándares internacionales. Es así como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico concluye que “El Ministerio de Hacienda de Chile cuenta con un avanzado sistema para obtener información sobre el desempeño de las agencias y programas. Durante un período de 10 años este sistema se ha ido desarrollando y ajustando para incorporar las lecciones aprendidas y los cambios en las demandas. Más importante todavía, el Ministerio de Hacienda ha tenido la voluntad para abordar un enfoque de largo plazo y persistir con las iniciativas de evaluación del desempeño”.²⁰ En la misma línea, el Banco Mundial concluye que Chile “cuenta con un Programa de Evaluación robusto que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes. El programa de evaluación proporciona un ciclo continuo de mejora en la evaluación del desempeño de los programas de gobierno”.²¹ Específicamente, el Banco Mundial destaca del sistema de evaluación aplicado en Chile que éste tiene objetivos claros, es simple, expedito, económico y confiable, y las evaluaciones son de calidad, con valor agregado, objetivas y transparentes. En este último punto se resalta que las evaluaciones sean realizadas por expertos externos a la Dirección de Presupuestos.

Fortaleza 3: Existencia de amplia información para utilizar en la toma de decisiones

Actualmente, el poder Ejecutivo, el Legislativo y la opinión pública, tienen a su alcance información sobre evaluación de programas e instituciones públicas como nunca antes en la historia de nuestro país. Esta información está disponible para ser utilizada en los procesos de análisis y toma de decisiones, particularmente en el ciclo presupuestario. Es así como en el período 2006-2010 se ha comprometido la evaluación de 155 programas e instituciones, que equivalen al 50 por ciento de los programas públicos comprendidos en la Ley de Presupuestos.²² Más aún, el plan de evaluaciones anual se determina todos los años, de común

20. Para un análisis más detallado ver OCDE (2004).

21. Para un análisis más detallado ver Banco Mundial (2005).

22. Ver Arenas de Mesa (2008).

acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, y sus resultados son debida y oportunamente informados a los parlamentarios y al público en general.

Debilidad 1: Asociación insuficiente entre evaluación y presupuesto y entre evaluación y planificación

Para que la evaluación sea una herramienta útil para mejorar la asignación de recursos resulta indispensable que se encuentre relacionada con el presupuesto y la planificación, de lo contrario, por más que exista el proceso de evaluación, éste generará información con poca probabilidad de ser tomada en cuenta. Si bien en el extremo se puede pensar hasta en evaluaciones vinculantes en términos presupuestarios, al menos se debe asegurar que la información generada por las evaluaciones se tenga a la vista al momento de tomar decisiones estratégicas, de asignación de recursos y de mejoras de gestión. Para ello ayuda que la información de las evaluaciones sea conocida por la opinión pública, para que ejerza presión para mejorar la gestión de los programas mal evaluados y reasignar recursos hacia los bien evaluados. En el caso chileno, existe cierto grado de asociación entre evaluación y presupuesto, al estar ambas actividades inmersas en la Dirección de Presupuestos. Sin embargo, esta asociación es insuficiente, en especial en los procesos de toma de decisiones llevados a cabo por las autoridades sectoriales. El vínculo es más débil aún entre evaluación y planificación.

Debilidad 2: Insuficiente involucramiento de las contrapartes en los procesos de evaluación

Tanto el involucramiento como la idoneidad de las contrapartes de los ministerios y servicios en los procesos de evaluación es poco homogéneo y, en muchos casos, insuficiente, aunque han existido avances en los últimos años con la creación de Unidades de Control de Gestión en los distintos organismos. Esta situación puede atentar contra la calidad de las evaluaciones, pero también contra la necesaria utilización de los resultados de las mismas, ya que contrapartes que no se sienten partícipes del proceso de evaluación tienden a percibirlos como algo impuesto por terceros y no como una fuente de retroalimentación para obtener aprendizajes. Contribuye a esto que los equipos de evaluación no se hayan integrado adecuadamente con las áreas operativas sectoriales, así como la ya mencionada alta rotación que también afecta el proceso de planificación.

Conclusiones y desafíos

En las últimas décadas nuestro país ha recorrido una senda de desarrollo en muchas áreas. El ámbito institucional, en particular el referido a la administración financiera del Estado, ha aportado a este crecimiento y en sí mismo también ha evolucionado, mostrando hoy importantes fortalezas, pero también debilidades. En el presente trabajo se han analizado estas fortalezas y debilidades, específicamente en lo referido a los pilares de planificación, presupuesto y evaluación,

concluyéndose que estos dos últimos están más avanzados que el primero. De este análisis, surgen los siguientes cinco lineamientos para avances futuros:

A. Construir un sistema coherente de planificación, presupuesto y evaluación para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos

Hoy conviven en Chile una institucionalidad presupuestaria fuerte, de larga data, una institucionalidad de evaluación en la que se ha avanzado en años recientes y acorde a estándares internacionales, y una institucionalidad de planificación en general débil. Pero más allá de los perfeccionamientos que requiera cada uno de estos pilares por separado, el principal problema parece ser la insuficiente asociación existente entre ellos al momento de la toma de decisiones. Así, se debe avanzar en abandonar prácticas como presupuestos de programas inerciales que no responden a planificaciones estratégicas, evaluaciones cuyas conclusiones son poco consideradas para el rediseño de programas y para la asignación de recursos, y planes que no tienen expresión presupuestaria. Las mejores prácticas internacionales muestran que no existe un arreglo institucional único para lograr este todo coherente, pero sí que es indispensable que existan responsables claros para cada uno de estos pilares, con atribuciones y capacidades suficientes para llevarlas a cabo, y con una institucionalidad expresada en normas y procedimientos que generen incentivos, promuevan o derechamente mandaten la integración de la planificación, presupuesto y evaluación.

B. Buscar un equilibrio que mantenga la disciplina fiscal resultante del predominio de una institucionalidad presupuestaria fuerte, con una visión estratégica dada por una también fuerte institucionalidad planificadora

La institucionalidad chilena actual ha fomentado exitosamente la disciplina fiscal, indispensable para sentar las bases del desarrollo. Esto no debe ponerse en riesgo bajo ninguna circunstancia. Por tanto, se debe avanzar hacia una institucionalidad o modalidad de trabajo reglada por instrucción presidencial que otorgue mayor espacio a la planificación estratégica, ya sea centralizada o sectorial, pero sin sacrificar la supremacía del Ejecutivo en el proceso presupuestario. La formación de comisiones ad hoc de alto nivel y representativas de un amplio espectro político-técnico, como en el caso de la Reforma Previsional, puede ser una fórmula adecuada para la creación de consensos como apoyo al Poder Ejecutivo en su labor de planificación estratégica. En paralelo, también se debe avanzar en fortalecer la función de coordinación interministerial que permita definir prioridades, como ocurre por ejemplo en el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, así como avanzar en fortalecer las capacidades de planificación de cada institución.

**C. Continuar con presupuestos anuales, pero avanzar hacia marcos pluri-
anuales para efectos de planificación estratégica**

El ejercicio de presupuestación anual tiene como una de sus ventajas principales el facilitar la revisión de políticas y programas y rectificarlos en caso de ser ne-

cesario, en un espacio relativamente corto de tiempo, aunque esta ventaja se ve relativizada cuando existe un gran porcentaje de gasto inercial. Al mismo tiempo, los ejercicios anuales pueden generar incentivos en contra de la planificación de mediano y largo plazo, la que sí facilitan los marcos plurianuales. A este respecto, Martirene (2007) plantea que los marcos plurianuales estimulan a las autoridades a evaluar la política fiscal más allá de la coyuntura, actúan como freno a políticas de gastos poco sustentables, permiten la reorientación de ahorros, reducen la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de la política fiscal y permiten una mejor coordinación de aquellos gastos compartidos por diferentes niveles de gobierno. Como contrapartida, los marcos plurianuales son poco viables en economías inestables, ya que se vuelven rápidamente obsoletos.²³ En este sentido, dada la estabilidad económica de nuestro país, creemos que hoy es factible avanzar hacia un sistema que mantenga, o incluso aumente, los incentivos para la revisión periódica de programas de gasto que otorga el presupuesto anual, pero que al mismo tiempo genere los incentivos para planificar que otorgan los marcos plurianuales. Las mejores prácticas internacionales sobre la materia ilustran que esta combinación es posible, por ejemplo, aprobando presupuestos anuales junto a marcos plurianuales que se actualizan cada vez que se aprueba una nueva Ley de Presupuestos.

D. Crear un sistema de evaluación ex ante de programas nuevos y de expansiones significativas de programas antiguos

Con la experiencia acumulada en evaluación ex ante de inversiones y en evaluación ex post de programas, sumado al amplio consenso existente sobre la pertinencia de realizar evaluaciones para mejorar las políticas públicas, Chile está en condiciones de dar pasos adicionales. Es así como en 2007 se creó el Departamento de Asistencia Técnica en la Dirección de Presupuestos, el que para la elaboración de la Ley de Presupuestos para 2009 revisó la formulación de más de 340 programas, y en 2009 se creó una línea de evaluación de impacto que considera diseñar la misma desde que se planifica o inicia un nuevo programa público, incluyendo un grupo de control.²⁴ Complementariamente, se debe avanzar en crear un sistema de evaluación ex ante de programas nuevos y de expansiones significativas de programas antiguos, de forma tal de contar con un “banco integrado de programas” análogo al existente banco integrado de proyectos de inversión. Estos programas deben tener un propósito claramente identificado y un diseño que apunte a lograrlo, además de metas concretas que cumplir en plazos determinados. Con el tiempo, para poder disponer de financiamiento, se debe tender a que sea obligatorio contar con una recomendación técnica de la institución que se designe como encargada de las evaluaciones ex ante, la que

23. Como señala Schick (2006), en los países menos desarrollados los presupuestos siempre se encuentran entre las primeras víctimas de la desorganización económica.

24. Ver Arenas de Mesa (2008).

deberá desarrollar metodologías específicas que consideren evaluación experimental para los programas que lo ameriten.

E. Aumentar las capacidades, atribuciones e incentivos de los gerentes públicos para los procesos de planificación, presupuesto y evaluación

El llegar a contar con pilares fuertes en planificación, presupuesto y evaluación en todo el aparato público pasa, necesariamente, por contar con gerentes públicos que lideren estos procesos. Para ello es vital dotarlos de capacidades, atribuciones e incentivos adecuados. Esto no es trivial, por cuanto requiere avanzar, entre otros aspectos, en reformar sus atribuciones para la administración de los recursos humanos, una de las grandes reformas pendientes en el sector público de nuestro país. También requiere asignarles mayores atribuciones en la administración financiera de sus respectivos servicios, para lo cual se deben crear reglas que compatibilicen flexibilidad con disciplina financiera y responsabilidad por los resultados. Como contrapartida, se requeriría aumentar la rendición de cuentas de los gerentes públicos, en particular, respecto de los servicios que otorgan a la ciudadanía con el presupuesto que administran, lo que se podría vincular al convenio de alta dirección pública que suscriben. Para ello sería útil difundir sus presupuestos, y el avance en la ejecución de los mismos, no solo según la clasificación económica de sus gastos, como se hace hoy,²⁵ sino que también según una clasificación por los bienes que producen.

A modo de conclusión, reafirmamos que fortalecer los pilares de planificación, presupuesto y evaluación, así como transformarlos en un sistema integrado y coherente que se retroalimente, es una condición necesaria para poder contar con políticas públicas eficientes orientadas a aumentar el bienestar de la ciudadanía. Sin embargo, para llevar a cabo estas políticas, es necesario también construir amplios acuerdos sociales que las sustenten. Esto queda de manifiesto en las propias propuestas aquí presentadas. En efecto, es probable que el diagnóstico descrito en este documento resulte obvio para muchos, no obstante, los lineamientos de avances futuros mencionados implican recomponer ciertos equilibrios de poder institucionales, lo que plantea el desafío de alcanzar acuerdos con los grupos de interés comprometidos para lograr avanzar. Esta dinámica aplica también a políticas públicas específicas que se discutan a futuro, incluso en un sistema óptimo de planificación, presupuesto y evaluación. Es así como una política priorizada conforme a un plan estratégico, que cuente con recursos sustentables a mediano plazo, y que esté debidamente evaluada y monitoreada, puede fracasar de todas maneras si no cuenta con amplio respaldo ciudadano. Por tanto, un adecuado sistema de planificación, presupuesto y evaluación ayudará decididamente a contar con mejores políticas públicas, pero no asegurará por sí solo la viabilidad política de las mismas.

25. Esta clasificación distingue gastos en personal, bienes y servicios de consumo y producción, consumo de capital fijo, intereses, subsidios y donaciones, prestaciones previsionales y otros. Para mayores detalles ver DIPRES (2009).

ANEXO 1

Atribuciones del Poder Ejecutivo en Chile en materia de Administración Financiera del Estado

La Constitución chilena regula el sistema presupuestario nacional a partir de dos principios:

- a. Iniciativa exclusiva del Presidente en materias presupuestarias; y
- b. Legalidad del gasto público, que exige que el sector público deba tener siempre una Ley de Presupuestos que calcule sus ingresos y estime sus gastos.

Estos elementos contribuyen a configurar un sistema en que el Presidente es el encargado del manejo presupuestario del país, y en el que el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por el Presidente, sin iniciativa en estas materias, y sin posibilidad de dilatar su acción.

Las características principales de este sistema son las siguientes:

Iniciativa exclusiva del Presidente

Las materias de incidencia presupuestaria son de iniciativa exclusiva del Presidente, y ningún parlamentario puede presentar mociones sobre ellas, ya sea en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos o de cualquier otra ley.

Las materias que la Constitución señala como de iniciativa exclusiva del Presidente son:²⁶

- a. La administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. A este respecto, se debe considerar que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado define “administración financiera o presupuestaria del Estado” como el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del sector público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.²⁷
- b. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.
- c. Dictar normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades, y sobre su arrendamiento o concesión.
- d. Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

26. Artículo 65 de la Constitución.

27. Artículo 6° del DL. 1263.

- e. Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.
- f. Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
- g. Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar.
- h. Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.
- i. La alteración de la división política o administrativa del país.
- j. Normas que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra.

Restricciones a la competencia del Congreso

En general, el Congreso carece de iniciativa en materia presupuestaria.

- a. Respecto de cualquier ley, el Congreso solo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y las demás iniciativas sobre seguridad social que proponga el Presidente de la República.²⁸
- b. El Congreso no puede efectuar la estimación del rendimiento de los nuevos recursos que establezca cualquier iniciativa de ley, lo que corresponde exclusivamente al Presidente.²⁹
- c. En particular, respecto de la Ley de Presupuestos, la Constitución señala inhabilidades específicas.³⁰
 - El Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos.
 - El Congreso solo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, y solo aquellos que no estén establecidos por ley permanente.

28. Artículo 65 de la Constitución.

29. Artículo 67 de la Constitución.

30. Artículo 67 de la Constitución.

- El Congreso no puede efectuar estimaciones del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos, lo que corresponde exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

Fecha cierta para aprobación y despacho de la Ley de Presupuestos

La Constitución establece plazos de tramitación de la Ley de Presupuestos, que restringen la libertad del Presidente y del Congreso. En particular, el proyecto deberá ser presentado por el Presidente al Congreso a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; mientras que el Congreso deberá despachar el proyecto dentro de los sesenta días contados desde su presentación.³¹

La Ley de Presupuestos requiere de quórum simple para su aprobación

A diferencia de otras leyes importantes, que, con la finalidad de asegurar un mayor consenso en el Congreso, requieren de mayorías especiales para su aprobación, la Ley de Presupuestos es de quórum simple, por lo que necesita solo de la votación favorable de la mayoría de los diputados o senadores presentes en la sesión.

Por defecto, rige el proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Presidente

La Constitución impide al Congreso la posibilidad de obstaculizar la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Presidente, obligándolo a despacharlo dentro del plazo ya señalado. De no suceder así, se dispone que rija el proyecto presentado por el Presidente de la República. En este caso, el proyecto que regirá será el presentado originalmente por el Presidente, sin importar las modificaciones que le hayan alcanzado a introducir las cámaras.³²

El Presidente puede vetar y publicar la parte no vetada de la Ley de Presupuestos

En general, cuando el Presidente veta un proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado, la tramitación del proyecto se suspende, hasta que se resuelva el veto. Esto, a pesar de que el veto recaiga solo sobre una parte del proyecto. Pero en el caso del proyecto de Ley de Presupuestos, si el Presidente veta una parte de él, la parte no observada rige como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1º de enero del año respectivo.³³

31. Artículo 67 de la Constitución.

32. Artículo 67 de la Constitución.

33. Artículo 36 inc.2 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Los gastos del presupuesto son una autorización con elementos discrecionales

La Ley de Presupuestos es una autorización que supone ciertos márgenes de discrecionalidad para el Presidente. Ello se manifiesta en lo siguiente:

- a. La Ley de Presupuestos es una estimación de gastos, y no un mandato de gastos. Así, el Presidente no está obligado a ejecutar todo el gasto autorizado por la Ley de Presupuestos, sino solo los que estén contenidos en leyes permanentes.
- b. El Ejecutivo está facultado para hacer traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias, mediante decreto supremo. Sólo se exige que se realice por ley el incremento de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fija anualmente, la transferencia de fondos entre ministerios, el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que, previamente, hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público, los aportes a las empresas del Estado, no incluidas en dicha ley, y la concesión de aporte fiscal a municipalidades.³⁴
- c. El presupuesto se inserta dentro del sistema presupuestario que está constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí. Este sistema persigue el objetivo de permitir al Ejecutivo establecer sus prioridades y asignar recursos globales a sectores.³⁵
- d. El Ejecutivo, junto con diseñar el programa de ejecución del presupuesto, confecciona programas de gastos, denominados Programas de Caja, en los que establece el nivel y prioridad de los mismos.³⁶
- e. Si bien los objetivos que deben cumplir las clasificaciones presupuestarias están determinados legalmente, los clasificadores son determinados por Decreto Supremo del Ejecutivo.
- f. Los objetivos de las clasificaciones van en beneficio de una mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria. Estos son:
 - Proporcionar información para la toma de decisiones.
 - Permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público.
 - Posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local.³⁷

34. Artículo 26 del DL. 1.263.

35. Artículo 5° del DL. 1.263.

36. Artículo 22 del DL. 1.263.

37. Artículo 16 del DL. 1.263.

ANEXO 2

Etapas de elaboración de la Ley de Presupuestos del sector público³⁸

El proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos del sector público puede dividirse en las ocho etapas que se detallan a continuación y que se ilustran en la figura 1.

Etapas 1

En abril del año anterior se inicia el análisis por parte de funcionarios de instituciones del sector público, expertos externos, autoridades de gobierno y miembros del Congreso Nacional. Simultáneamente, el Ministerio de Hacienda evalúa los resultados de programas incluidos en el presupuesto anterior y analiza el cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño de las instituciones públicas. Esta información define un marco de gastos iniciales que considera aquellos gastos obligatorios por ley o por contrato, así como la continuidad de programas con evaluación satisfactoria.

Etapas 2

Considerando sus prioridades, todas las instituciones del sector público desarrollan y presentan al Ministerio de Hacienda propuestas para ampliar programas exitosos o crear nuevos programas. Tras un proceso de análisis y discusión técnica de las propuestas por parte del Ministerio de Hacienda, y la definición del marco global de gasto público compatible con la meta vigente de balance estructural, el Presidente de la República realiza una revisión y define el proyecto de presupuesto para cada institución.

Etapas 3

El 30 de septiembre, a más tardar, el Ministerio de Hacienda concluye la elaboración del Proyecto de Presupuestos, el que es firmado y enviado por el Presidente de la República al Congreso Nacional.

Etapas 4

En los primeros días de octubre, tras la exposición sobre el estado de la Hacienda Pública por parte del ministro de Hacienda y la exposición del Informe de Finanzas Públicas por parte del director de Presupuestos, los parlamentarios comienzan a estudiar los presupuestos propuestos por el Poder Ejecutivo para las instituciones públicas. A ello se dedica la Comisión Especial Mixta de Pre-

³⁸ El presente anexo se basa en información disponible en la página web del Ministerio de Hacienda, www.hacienda.cl.

supuestos, formada por 13 senadores y 13 diputados, que se divide en cinco subcomisiones, cada una de las cuales analiza los presupuestos de un conjunto de ministerios.

Etapas 5

La Comisión Especial Mixta de Presupuestos recibe los informes de las subcomisiones correspondientes sobre las propuestas para cada ministerio, las que luego de ser sometidas a votación aportan los datos para el informe final que entrega a la Cámara de Diputados, la que luego despacha el Proyecto al Senado. En caso de existir discrepancias entre los proyectos aprobados por la Cámara y el Senado, estos son sometidos a una Comisión Mixta para su resolución.

Etapas 6

Durante el proceso de tramitación legislativa se pueden acoger modificaciones al proyecto original del Ejecutivo, ya sea por indicaciones del mismo o como resultado de las votaciones en las distintas etapas de tramitación legislativa, donde los parlamentarios solo tienen atribuciones para reducir las obligaciones de gastos propuestas por el Ejecutivo que no están determinadas por leyes permanentes.

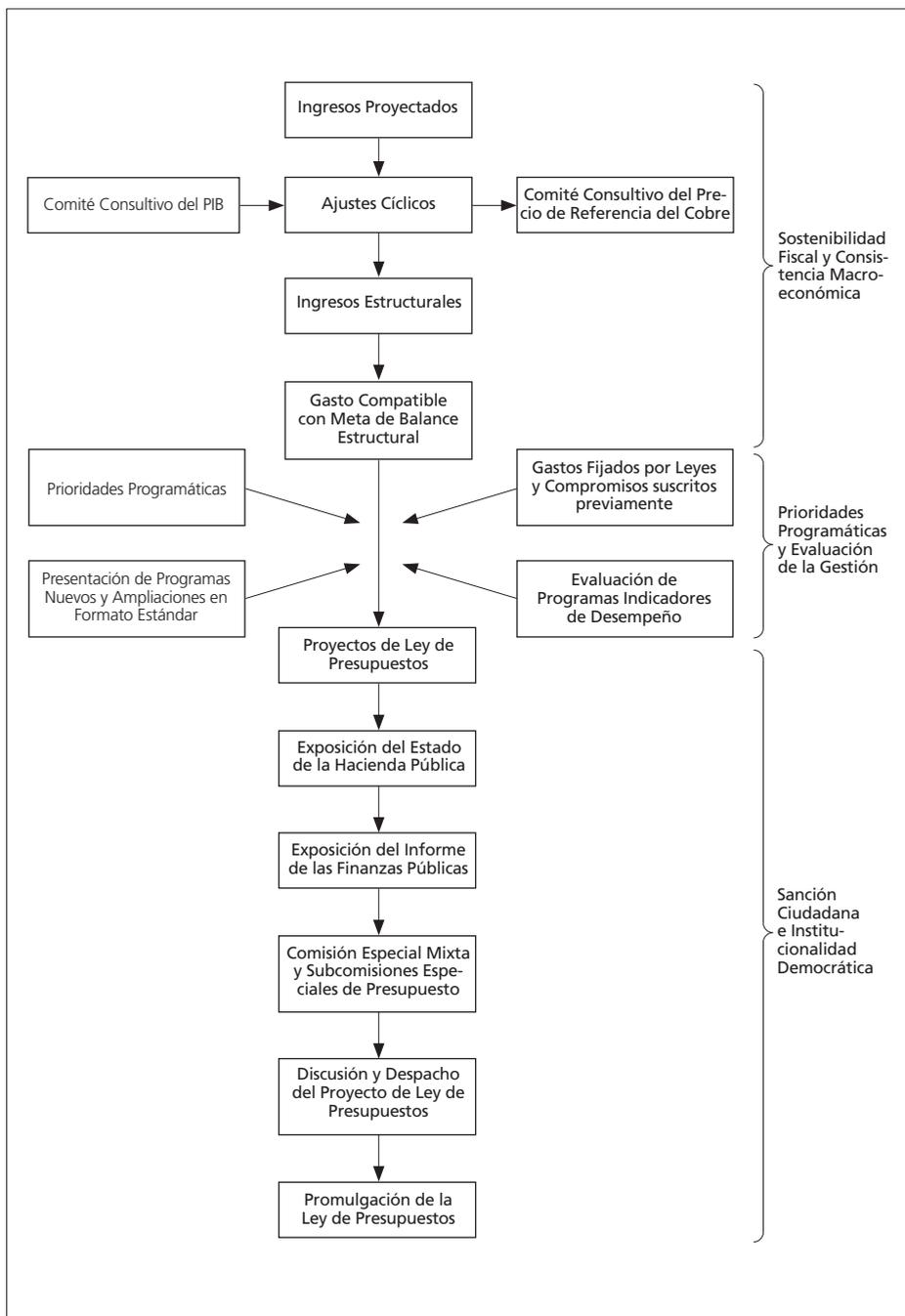
Etapas 7

El 30 de noviembre vence el plazo para que el Congreso despache el proyecto, tras lo cual el Presidente de la República promulga la Ley de Presupuestos.

Etapas 8

El 1 de enero del año siguiente entra en vigencia la Ley de Presupuestos, iniciándose así el trabajo para la ejecución de los programas comprometidos.

FIGURA 1
Etapas de Elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público



Fuente: Ministerio de Hacienda

Referencias bibliográficas

- Aninat, C.; J. Londregan, P. Navia, J. Vial** (2008). "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile". In *Policy Making in Latin America*, Ernesto Stein and Mariano Tommasi (ed.). Washington, DC: Interamerican Development Bank.
- Alesina, A.; R. Perotti** (1996). "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects". NBER Working Papers 5730, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Alt, J.; R. Lowry** (1994). "Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence from the States". *American Political Science Review*, 88.
- Arenas de Mesa** (2008). "Nueva Línea de Evaluación de Programas del Sistema de Evaluación y Control de Gestión", presentación disponible en <www.dipres.cl>
- Arellano, J.P.** (2006). "Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación". CEP, Estudios Públicos. <www.cepchile.cl/dms/archivo_3741.../r101_arellano_deficit.pdf>
- Banco Mundial** (2005). "Chile: Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas".
- Bayoumi, T.; B. Eichengreen** (1996). "Optimum currency areas and exchange rate volatility: Theory and evidence compared". Mimeo.
- Berretta N.; M. Tavares** (2006). "Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias". Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bohn, H.; R. Inman** (1995). "Constitutional Limitations and Public Deficits: Evidence from the U.S. States". Department of Economics Working Paper 18-95. Santa Barbara, USA: University of California Santa Barbara.
- Cheibub, J.A.** (2005). "Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balance in Democratic Systems". Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC Online <APPLICATION/PDF>. 2009-05-25 from <www.allacademic.com/meta/p40924_index.html>
- Cheibub, J.A.; A. Przeworski, S. Saiegh** (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34.4 (October): 656-587.
- Crispi, J.; A. Vega; A. Cooper, J. Roeschmann** (2004). Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo. Serie Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Drazen** (2006). "Political Implications of Fiscal Performance in OECD Countries" (with Adi Brender) in *Fiscal Indicators*, Rome: Banca D'Italia.
- DIPRES** (2003). 75 años, una mirada histórica.
- DIPRES** (2009). Estadísticas de las Finanzas Públicas 1999-2008.
- Eichengreen, B.** (1992). *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression 1919-1939*. Oxford University Press.
- Filc, G.; C. Scartascini** (2007). "Instituciones Presupuestarias". En Lora, Eduardo (ed.), *El estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Ed. Banco Mundial - Mayol. Bogotá Colombia.

- Filc, G.; C. Scartascini** (2006). El estado de las Reformas del Estado: Instituciones Presupuestarias.
- Hallerberg, M.; R.R. Strauch, J. von Hagen** (2001). The Use and Effectiveness of Fiscal Norms and Rules in the EU. Research Report to the Dutch Ministry of Finance. The Hague.
- Martirene, R.** (2007). “Manual de Presupuesto Plurianual”, CEPAL.
- Marcel, M.** (2005). “Presupuesto por Resultados en Chile: ¿Utopía o Realidad?” Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Nadeau, R.; R. Niemi, A. Yoshinaka** (2002). “A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context across Time and Nations”. *Electoral Studies* 21: 403-23.
- OECD**, en “Budgeting in Chile” (2004).
- OCDE** (2004). “Budgeting in Chile”, Working Party of Senior Budget Officials. 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, España.
- Oxford Analytica** (2003). “Fiscal Transparency in Chile”.
- Payne, M.; D. Zovatto, F. Carrillo et al.** (2002). Democracies in Development. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Persson, T.; G. Roland, G. Tabellini** (1997). “Separation of Powers and Electoral Accountability”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112: 1163-1202.
- Poterba, J.** (1994). “State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics”. *Journal of Political Economy*, 102: 799-821.
- Rodríguez, J.; C. Tokman; A. Vega** (2007). “Structural Balance Policy in Chile”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, núm. 2.
- Royed, T.R.; K.M. Leyden, S.A. Borrelli** (2000). “Is ‘Clarity of Responsibility’ Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten’s Hypothesis”. *British Journal of Political Science* 30, núm. 4: 425-36.
- Scartascini, C.; G. Filc** (2005). “Las instituciones presupuestarias en el proceso de toma de decisiones”, Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes.
- Schick, A.** (2005). “Una Agenda para la gestión presupuestaria”. Preparado para el Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schik, A.** (2006). “Una Agenda para la Gestión Pública”.
- Stein, E.; E. Talvi; A. Grisanti** (1998). “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”. NBER, Working Paper 6358, Cambridge.
- Vial, J.** (2001). Institucionalidad y desempeño fiscal: una mirada a la experiencia de Chile en los 90. Cieplan.
- Von Hagen, J.** (1992). “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”. *Economic Papers*, 96.
- Von Hagen, J.; I. Harden** (1995). “Budget processes and commitment to fiscal discipline”. *European Economic Review*, 39.

Evaluación y propuesta del sistema de control estratégico y operacional de Chile*

RODRIGO CASTRO

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad Gabriela Mistral y Ph.D. (c) en Economía de la Universidad de Georgetown. Actualmente es investigador y director del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

LORENZO CERDA

Ingeniero Civil Industrial Eléctrico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha liderado proyectos de traducción e implementación de la estrategia en organizaciones públicas y privadas, entre las que pueden mencionarse BHP Billiton, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Red Almarza y ministerio de Economía, entre otras. En la actualidad se desempeña como gerente de consultoría de Symnetics.

JULIO NEME

Ingeniero Civil Industrial, UNC, Argentina; MBA de IEDE. Ha sido consultor de planificación estratégica, rediseño de procesos y tecnologías de información. Actualmente es socio director de Symnetics.

Yael SENERMAN

Economista de la Universidad de Chile. Ha dirigido proyectos de planificación y gestión estratégica en diversas organizaciones estatales. Actualmente es gerente de consultoría y lidera el área de Sector Público de Symnetics.

Introducción

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. De ahí que su buen funcionamiento y eficiencia sean un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza. Estrategias bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración de las instituciones públicas. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración Pública puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del sector público facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación. El presente documento se enfoca en la mejora del proceso de planificación y gestión de estas políticas, de tal forma de maximizar su impacto social.

* Agradecimientos a Renato Lepe y Daniel Eyheralde, de Symnetics, como colaboradores en la elaboración de este trabajo.

Diagnóstico

Para realizar una buena evaluación del sistema de control estratégico y operacional en Chile y con el objeto de realizar las posteriores propuestas y recomendaciones a la situación actual, se realizará una primera etapa de diagnóstico, la cual describe y analiza el funcionamiento del sistema vigente y revisa algunos casos de éxito internacional. Con esta información se identifican los principales desafíos que hay en materia de control estratégico y operacional en Chile.

Descripción del sistema vigente

La presente descripción del sistema vigente para el control estratégico y operacional que es utilizado por el gobierno central y los servicios relacionados, entrega un marco de análisis con el cual realizar las posteriores propuestas y recomendaciones a implementar.

Al interior de los diversos organismos de Gobierno, no existe un modelo de control estratégico y operacional homogéneo. Salvo los Convenios de Desempeño Colectivos y los Convenios de Desempeño del Directivo (para los directivos nombrados a través del Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil), cada institución posee internamente sistemas de control propios y diversos, con distintos niveles de desarrollo, por lo general (salvo buenas excepciones) orientados a asegurar el control financiero y presupuestario.

Sin embargo, el factor común entre estos son los requerimientos de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) a todas las instituciones de Gobierno, que no garantizan un control de impacto, sino que se focalizan en los procesos.

Si bien existen algunos organismos del Estado que realizan seguimiento del resultado de las políticas implementadas (en forma particular) tales como la Secretaría General de la Presidencia, MIDEPLAN y algunos organismos sectoriales en temas específicos, como SERNAM, dichos organismos constituyen casos puntuales que no representan un modelo o tendencia global del Estado.

Por otro lado, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión que desarrolla DIPRES sobre otras entidades del Estado, está asociado básicamente al ciclo presupuestario y sus cuatro etapas básicas (Formulación, Discusión/Aprobación, Ejecución y Evaluación), a las cuales se asocian diversos instrumentos de gestión.

Los instrumentos de evaluación y control de gestión más comunes entre las organizaciones son:

Instrumentos de Monitoreo y Seguimiento

- Indicadores de Desempeño
- Balance de Gestión Integral
- Definiciones Estratégicas
- Presentación de Programas al Presupuesto

Evaluación

- Evaluaciones de Impacto de Programas
- Evaluaciones de Programas Gubernamentales
- Evaluación de Programas Nuevos
- Evaluaciones Comprehensivas del Gasto

Mecanismos de Incentivo Institucional

- Programas de Mejoramiento de Gestión
- Ley Médica
- Metas de Eficiencia Institucional
- Fondo de Modernización de la Gestión Pública

Para mejorar la comprensión del problema que se requiere enfrentar, se realiza a continuación un cuadro esquemático con algunas distinciones básicas que apoyan al presente diagnóstico del sistema de Control Estratégico y Operacional Estatal vigente.

Para efectos de estructurar la información, se han segmentando los servicios gubernamentales del presente análisis, logrando identificar tres tipos de formas de gestión pública, según algunas características diferenciadoras básicas correspondientes al actual sistema de Gobierno y que influyen significativamente en su forma de hacer gestión. Estas características son:

- Tareas del Estado: Permanentes o Programáticas de cada gobierno.
- Entidades de Gobierno que definen o ejecutan políticas
- Sistemas de gestión nacional, regional y municipal.

Según estas tres características, segmentamos los modelos de gestión en tres grupos, para todos los actuales sistemas públicos en estudio, como se muestra en la siguiente tabla:

| Segmento | Tareas del Estado | | Entidades de Gobierno | | | Escala | |
|----------|-------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------|----------|----------|-----------|
| | Permanentes | Programáticas de cada Gobierno | Definen Políticas | Ejecutan Políticas | Nacional | Regional | Municipal |
| 2 | X | | | X | X | | |
| 2 | X | | | X | | X | |
| 2 | X | | | X | | | X |
| 2 | X | | X | | X | | |
| 2 | X | | X | | | X | |
| 2 | X | | X | | | | X |
| 1 | | X | | X | X | | |
| 1 | | X | | X | | X | |
| 1 | | X | | X | | | X |
| 3 | | X | X | | X | | |
| 3 | | X | X | | | X | |
| 1 | | X | X | | | | X |

A continuación se describen brevemente cada una de ellas.

Segmento 1: Ejecución de programas políticamente independientes. Corresponden a sistemas de gestión que son programáticos de cada gobierno y que ejecutan políticas independientes del nivel de administración en el cual se clasifiquen (nacional, regional o municipal). Además, se incluyen en este segmento los sistemas de gestión que definen políticas a nivel municipal, ya que la línea de separación entre la ejecución y la definición en este caso agrupa a los municipios en instituciones que gestionan estos programas. La problemática de gestión de este tipo de instituciones es similar a las que se producen en la administración de proyectos: tienen un objetivo bien definido, productos concretos, tienen un hito final y una fecha de término identificado, un presupuesto establecido, etc.

Algunos ejemplos de instituciones y programas de gobierno que representan este segmento son el Programa FIC; Ejecución del proyecto Transantiago, e Iniciativas municipales.

Segmento 2: Sistemas de gestión estratégica. Corresponden a sistemas de gestión públicos que son permanentes, independientes del gobierno de turno, los cuales pueden definir o ejecutar políticas en todos los niveles de administración (nacional, regional o municipal). Estos diferentes organismos y programas tienen las facultades de realizar una planificación estratégica de mediano y largo plazo para lograr sus objetivos planteados por un gobierno en particular o por un mandato constitucional o de ley.

Algunos ejemplos de instituciones y programas de gobierno que representan este segmento son: ministerios; intendencias (programas regionales); municipios; servicios nacionales (Aduana, por ejemplo); gobiernos regionales; consultorios.

Segmento 3: Sistemas de gestión que responden a una planificación multisectorial. Este segmento corresponde a sistemas programáticos de cada gobierno que

tienen la facultad de definir políticas, tanto a nivel de gobierno central como regional. Estos son formados para organizar y gestionar a múltiples sectores del gobierno, así como para lograr objetivos comunes planteados por el gobierno central.

Algunos ejemplos de instituciones y programas de gobierno que representan este segmento son: Consejo Nacional de Innovación; equipo de definición del programa Transantiago; Comité de Ministros de Desarrollo Digital.

Análisis del modelo vigente

Para analizar la situación actual del sistema de control estratégico y operacional, se lleva a cabo un análisis del modelo vigente basado en la descripción realizada en el punto anterior, donde se indican las fortalezas del sistema y las principales brechas en relación a los desafíos de la Reforma del Estado.

Fortalezas

- El Sistema de Evaluación y Control de Gestión administrado por la DIPRES se encuentra profundamente arraigado en las instituciones.
- Lo anterior ha generado un lenguaje común respecto a los instrumentos de control y criterios de evaluación, transversal entre las organizaciones, produciendo el fortalecimiento del sistema mediante profesionales expertos, desarrollo de metodologías y tecnología ad hoc.
- El hecho de que los incentivos estén asociados al Sistema Evaluación y Control de Gestión ha permitido una consolidación de éste en las instituciones del Poder Ejecutivo.
- Si bien no es un proceso sencillo, hay espacio para integrar los requerimientos de control de gestión internos y externos (por ejemplo el SGAE con los Convenios de Desempeño Colectivos o PMG).

Principales brechas

Para identificar los desafíos e iniciativas que se requieren realizar para llegar a modelos de excelencia, es necesario identificar las brechas existentes entre la situación actual y la situación óptima deseada. Si bien no es un análisis exhaustivo, el siguiente listado permite plantear los focos de acción aplicables sobre el modelo vigente.

- Los instrumentos y los requerimientos de los distintos organismos que ejercen funciones de control, se replican parcialmente y no actúan sistemáticamente entre ellos. Hay carencias en la interrelación de estos, de manera que puedan integrarse en función de la eficiencia y del dar cuenta de objetivos comunes.
- El sistema no promueve la fijación de metas desafiantes, existiendo una creciente tendencia al cumplimiento formal. Por el contrario, el sistema tiene el incentivo perverso a plantearse metas fácilmente alcanzables.

- En la práctica, existe una baja asociación del control con los procesos de planificación y presupuestario.
- Falta profundizar la medición cualitativa de los resultados de los programas. Actualmente se hace uso excesivo de indicadores cuantitativos y verificables a nivel de acciones y no de los resultados que se esperan de dichos programas. No se está monitoreando el impacto en los objetivos estratégicos que dichos programas pretenden apalancar.
- Los indicadores que cada institución requiere medir para ejecutar su estrategia, no son necesariamente los solicitados por los organismos externos.
- Las instituciones tienen carencias en información fidedigna y disponible para un adecuado control estratégico y operacional.
- Al ser un ciclo anual, no permite visiones e iniciativas de mediano y largo plazo.
- Salvo excepciones, no hay control estratégico, sino solo operacional, midiéndose principalmente indicadores de tendencia (procesos), proliferación de instrumentos e indicadores que no consideran lo verdaderamente relevante.
- No existen sistemas formales de medición multisectorial.
- La buena opinión de los funcionarios públicos respecto a las definiciones estratégicas, y su mala opinión respecto a los sistemas de información, dan cuenta de que existe una gran brecha entre los lineamientos estratégicos y la operación cotidiana.
- Herramientas tales como el PMG, que bien utilizadas podrían entregar una adecuada información de desempeño y mejorar prácticas asociadas a la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, se distorsionan en aquellas organizaciones con falta de claridad en su misión y objetivos de mediano y largo plazo, convirtiéndose en un instrumento puramente administrativo, sin impacto en la gestión.
- Se reconoce como fortaleza la “capacidad instalada” de coordinación e incentivos relacionados con la forma de operar del PMG, constituyendo una buena Plataforma.
- Se debe trabajar en fortalecer el vínculo entre el proceso presupuestario y la planificación de la ejecución de los PMG (hoy la disponibilidad de presupuesto determina qué se hace), considerando en la etapa de presupuesto exploratorio (primer semestre del año) los requerimientos de recursos derivados de la planificación realizada para alcanzar las metas del PMG del año siguiente.
- El PMG se encuentra diseñado para instituciones que ejecutan y tienen gran claridad sobre los productos que generan. Para instituciones con foco en la coordinación y el diseño de políticas es menos útil, lo que provoca un uso “forzado”.

- No existe una definición formal por parte de las autoridades respecto de las competencias de quienes deben ejecutar el PMG dentro de las organizaciones, lo que deriva en que sea asignado a quien tiene tiempo disponible.
- Los PMG no impactan en las remuneraciones de los funcionarios a honorarios, que en muchos casos tienen tareas clave para cumplir con las metas fijadas por estos.

Según el estudio realizado por el Banco Mundial en abril del 2008,¹ se identifican las siguientes debilidades con respecto a la gestión del PMG en Chile:

- Ausencia de un proceso pauteado de revisión estratégica del programa. En la actualidad no existe un proceso formal y pauteado de revisión estratégica del funcionamiento y de los logros alcanzados por el PMG, por lo tanto, no se cuenta con información para detectar posibles dificultades de gestión o desvíos con respecto al objetivo. Esta carencia podría, eventualmente, conllevar la adopción de decisiones no sustentadas suficientemente en una correcta evaluación de los beneficios de la implementación del programa.
- Necesidad de fortalecer la participación de todos los actores en la gestión del PMG. La actual estructura de gestión del proceso productivo asigna funciones muy relevantes de la gestión del programa en un solo actor: la DIPRES. La Dirección de Presupuesto no solo actúa como administrador financiero contable sino que preside el Comité Triministerial en nombre del Ministerio de Hacienda. Por sus funciones de Secretaría Técnica está activamente involucrada en la formulación, elaboración, implementación y evaluación del programa en forma global. Como Red de Expertos es contraparte de los servicios públicos adscritos a los sistemas de planificación y administración financiero contable. Cumple, simultáneamente, un doble rol como Secretaría Técnica y usuario principal de la información generada por el programa. Si bien esta situación tiene un aspecto positivo, al menos teórico, en el sentido de que las sinergias de la concentración en una sola unidad facilitan la conexión del programa con información relevante para mejorar las decisiones presupuestarias, puede provocar durante la ejecución del programa una concentración del proceso de toma de decisiones, lo que resulta en una rigidez en el diseño de las etapas de los sistemas del programa y genera el riesgo de que necesidades de otros actores, ya sea la Red de Expertos o los propios servicios, no sean suficientemente representadas.
- La instancia formal de decisión sobre el programa es el Comité Triministerial, el cual, por definición de sus funciones, aprueba los cambios a introducir en las áreas y sistemas y valida el cumplimiento de los PMG de los servicios públicos. En la realidad, la participación del Comité en el proceso y en la toma de decisiones relacionados principalmente con los

1. Chile: Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del Banco Mundial.

cambios a introducir en el programa es relativamente pasiva, generándose una mayor concentración de las decisiones en la Secretaría Técnica.

- Los recursos institucionales dedicados al funcionamiento del PMG no son los adecuados a la demanda del programa. En lo que se refiere al recurso humano, la creciente complejidad del programa y la cantidad de procesos requeridos implica que los servicios, la Secretaría Técnica y la Red de Expertos, dediquen una gran parte del tiempo al cumplimiento de responsabilidades relacionadas con éste. En lo que se refiere a los recursos financieros, los servicios y los actores del PMG no cuentan con presupuesto para cubrir gastos de su ejecución ni de reformas que eventualmente sean necesarias. La excepción son los gastos para el proceso de preparación de la certificación ISO. Si bien se comprende que este enfoque es adecuado para fomentar la incorporación del programa a la dinámica regular de la organización, se aprecia que muchos servicios se ven sobrepasados por las demandas que genera el cumplimiento del programa.
- Ausencia de estrategia de difusión. La Secretaría Técnica carece de una estrategia de difusión sobre los resultados esperados del programa, así como de su funcionamiento, lo cual contribuye a la existencia de percepciones y expectativas incorrectas sobre el mismo, especialmente entre beneficiarios no relacionados directamente, miembros del Parlamento y ciudadanos en general.

Experiencias internacionales

En el marco del diagnóstico, y para visualizar un punto al cual se quiere llegar, presentamos casos de éxito de sistemas de gestión desarrollados en otros Estados, de tal forma de adoptar ciertas experiencias aplicables al modelo ideal. A continuación se presentan algunas características aplicables al sistema de control estratégico y operacional del Estado, basadas en el estudio de experiencias internacionales en control de la gestión pública, con diferentes procesos presupuestarios, que muestran avances significativos en sus modelos de gobierno (Suecia, Australia, Suiza, Nueva Zelanda).

Marcos presupuestarios de mediano plazo

Un factor común identificado en gran parte de los países de la OCDE, es el cambio de enfoque de corto plazo tradicional en la formulación del presupuesto, que contempla un único año, por uno de mediano plazo que permita una mejor planificación estratégica para el sector público.

Enfoque presupuestario global. Sistema en que se determina un nivel global de gasto público y luego un nivel total asignado a cada ministerio, los que se redistribuyen entre los respectivos programas y servicios. Esto ha aumentado las responsabilidades e involucramiento de los directores de servicios, descentralizando, entregando mayor autonomía y haciendo menos engorrosa y compleja la definición del presupuesto.

Mayor autonomía a servicios. Evaluación de resultados, con el fin de entregar mayor autonomía a los directores de los servicios. En general, se asume que estos cuentan con mejor información que el gobierno central para determinar la adecuada asignación y uso de los recursos disponibles, mejorando así la eficiencia y eficacia.

Foco en los resultados. A cambio de la mayor autonomía en el uso de los recursos, las evaluaciones han tendido a concentrarse en un control más estricto de los resultados obtenidos por cada servicio. El énfasis está puesto no ya en el cómo, si no más bien en el qué; más que en el seguimiento de los procesos y procedimientos, se ha puesto énfasis en controlar los productos (resultados) que estos generan.

Transparencia presupuestaria. Una de las áreas de mayor desarrollo en los países avanzados, en cuanto a presupuesto, es el mejoramiento de la cantidad, y sobre todo calidad, de la información entregada al público o a los organismos gubernamentales pertinentes. La mayoría de los países ha sistematizado y dado un carácter periódico a tales entregas de información, en muchos casos haciéndola disponible también al público general.

Prácticas contables actualizadas. Modelo de contabilidad en base devengada, como una manera de entregar mejores estimaciones de costos, efectividad y manejo financiero de ministerios y programas. Algunos han implementado, a su vez, sistemas de seguimiento de los recursos asignados y no utilizados, reduciendo así los incentivos a gastar todos los recursos disponibles antes del fin de cada año (disminuye el foco en la “ejecución presupuestaria”).

Consulta público-privada. En países desarrollados como Australia se pueden observar modelos de consulta público-privada en etapas tempranas de diseño de los programas, en donde se integran opiniones del público en general sobre aspectos de la ejecución del mismo.

En cuanto a casos internacionales a nivel sudamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un informe al respecto.² En éste se presentan los resultados del proyecto para la evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en América Latina y el Caribe. Se enmarca dentro de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por el BID.

Las evaluaciones o diagnósticos se han llevado a cabo en 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004.

Si bien este diagnóstico utiliza como sistema de análisis y comparación un modelo orientado al recurso humano, se profundiza de igual forma en los sistemas de control estratégico y operacional, realizando en primera instancia un análisis in-

2. Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina - Departamento de Integración y Programas Regionales - 2006 - Estudios BID.

dividual por país, para pasar a un análisis comparativo de los países en estudio.

El estudio individual del sistema chileno arroja como conclusión que Chile se encuentra en un proceso de inflexión relativo a lograr una reforma plena de su servicio civil. Se muestra un contexto propicio para la continuidad de las reformas. En los hechos, la estabilidad política y económica, y el estilo de la política chilena de generar consensos entre los actores, establece una plataforma significativa para la consolidación de estos procesos.

A continuación se presenta la tabla resumen con el análisis individual del sistema chileno contenido en el estudio efectuado por el BID

| Categorías | Factores | Comentarios del Evaluador |
|---|---|--|
| Antecedentes | | Proceso concertado de implementación de reformas. |
| Análisis del contexto institucional | Análisis del marco legal | Marcos regulatorios estables que incorporan innovaciones sin eliminar los anteriores. Reforma tendientes a profesionalizar, limitar la politización del sistema, y promover cultura orientada a resultados con componente de remuneración variable. |
| Análisis funcional del servicio civil | Análisis organizativo de la función Recursos Humanos | DNSC recientemente creada. Alta centralización de la gestión en DIPRES bajo criterio de fuerte disciplina fiscal. Desarrollo relativo de las áreas de recursos humanos en los organismos. |
| | Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado | Alta compresión salarial (18,75). Bajo peso de empleo público en relación a población total. Fuerte brecha salarial en relación al mercado privado en sueldos gerenciales. Nivel competitivo de salarios del sector público versus sector privado en niveles de administrativos y auxiliares. Baja competitividad en niveles de profesionales y directivos. |
| Análisis por subsistemas | Planificación | Alta disciplina fiscal. Sistema de control de gestión orientado a resultados institucionales y grupales, asociados a remuneración variable. Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones con marcos legales adecuados. Sistemas de información eficaces. Estructuras de contratación con marcos legales claros y beneficios igualados a las plantas permanentes. |
| | Organización del trabajo | Sistema flexible, sin clasificación de puestos formal. Definición de perfiles al momento de la selección. Situaciones de "contrataciones permanentes". |
| | Gestión del empleo | Sistemas de Concursos recientemente reglamentados. Creación del Sistema de Alta Gerencia. Incorporación a carrera de puestos directivos de tercer nivel. Inclusión de criterio meritocrático para puestos de confianza. |
| | Gestión del Rendimiento | Sistema que incorpora evaluaciones grupales por resultados. Evaluación individual anual distorsionada. |
| | Gestión de la Compensación | Estructura retributiva básica + incrementos variables por resultados colectivos e institucionales. Sueldos poco competitivos, en niveles jerárquicos y de profesionales. Competitiva en niveles de auxiliares y administrativos en relación al sector privado. Política salarial es más política económica que política de desarrollo de RH. Existencia de beneficios sociales básicos. |
| | Gestión del Desarrollo | La carrera estancada con bajo grado de movilidad vertical. Fuerte incidencia de antigüedad hasta el momento en las promociones. Carrera cerrada al interior del organismo. Sin diseño de carreras horizontales. La capacitación se orienta a los objetivos organizacionales y es administrada por cada organismo de acuerdo a Proyectos y Programas Especiales. |
| | Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales | El clima organizacional y la comunicación no son prioridades. Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva pero existencia en la práctica. Huelga prohibida pero utilizada como recurso para la negociación. |
| Indicadores del sistema de servicio civil | | Los índices se ubican entre el 50 y el 65% de la escala prevista, reflejando la evolución progresiva y sostenida del servicio civil chileno. |

Fuente: Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina - Departamento de Integración y Programas Regionales - Departamento de Desarrollo Sostenible - BID (Capítulo 5: 168)

Una somera contrastación entre los países de estudio muestra a Chile en una situación favorable con respecto al diagnóstico de los otros sistemas, ocupando uno de los primeros puestos de calificación.

En el Anexo 1 se muestran las tablas de resultados de la evaluación comparativa realizada por el BID.

Resumen de diagnóstico

Al realizar el diagnóstico de la situación actual del sistema de gestión pública en Chile, se cuentan ciertas características que nos darán el punto de partida para realizar un análisis de las oportunidades de mejora y posterior formulación de propuestas del sistema de control estratégico y operacional.

A modo de resumen de los puntos analizados en el presente Diagnóstico, se presenta una tabla esquemática con las características descritas.

| Descripción Sistema Vigente | Análisis Modelo Vigente | Experiencias Internacionales |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Características generales - Instrumentos generales de control de gestión - Segmentación de los servicios públicos | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalezas del sistema actual - Principales brechas identificadas - Análisis del PMG - Países de América Latina analizados en el estudio del BID - Ejemplos | <ul style="list-style-type: none"> - Descripción de características en países desarrollados integrantes de la OCDE |

Principales desafíos

El presente capítulo tiene como objetivo desplegar los desafíos a cumplir por la propuesta que se expondrá en el capítulo siguiente. Las características o requisitos a cumplir son:

1. Diseñar e implementar un Sistema de Gestión de instituciones públicas, que considere el control de la implementación de una estrategia definida, debería servir como insumo para el aprendizaje y la planificación en un ciclo continuo y de largo plazo que sea integrado. El control estratégico y operacional que utiliza el Poder Ejecutivo debería constituirse como insumo para el aprendizaje continuo, facilitando la toma de decisiones orientada a ejecutar la estrategia definida. Para esto, se requiere instalar una cultura de trabajo y control por objetivos.
2. El sistema de control debe garantizar niveles de accountability que permita identificar responsables asociados al cumplimiento de los objetivos.
3. El sistema presupuestario y de ejecución debe ser plurianual, para que se adecúe a estrategias de mediano y largo plazo. Para aquellas iniciativas, proyectos o programas que tengan plazos mayores a un año, deberían establecerse metas anuales que sirvan de hitos para la definición del presupuesto anual. De esta forma, las iniciativas de plazos mayores a un año

pasarían a ser controladas dentro del esquema de Control de Ejecución “tradicional”, en una etapa de transición a modelos más evolucionados en que se separen las reuniones de Seguimiento de Ejecución Operativa y Análisis Estratégico.

4. Hacer del Sistema de Gestión de instituciones públicas una herramienta que permita realizar estimaciones de tendencias sobre el impacto que una organización y su accionar provocan en el sector objetivo, permitiendo generar oportunamente acciones correctivas o modificaciones orientadas a mejorar la eficiencia y eficacia.
5. Resguardar y promover niveles adecuados de transparencia, a través de la entrega de información de mayor calidad, que permitan mantener un control riguroso y una toma de decisiones oportuna sobre la ejecución de sus responsabilidades.
6. El Sistema de Gestión deberá estar diseñado para detectar y levantar alertas tempranas que permitan modificar la ejecución de la organización, de acuerdo a sus lineamientos estratégicos.
7. Generar un vínculo entre la operación y la estrategia, permitiendo así integrar el corto con el mediano y largo plazo.
8. Mayor Involucramiento de Ministerios en Control de Gestión de Servicios Públicos: organismos transversales (DIPRES/SEGPRES) tienden a sustituir la responsabilidad de ministros sectoriales, intendentes y directores de servicio, los cuales delegan su mandato y responsabilidad esencial de planificar y luego controlar la gestión. El foco excesivo de la aprobación ex ante (presupuestaria, inversiones y administrativa) puede generar una delegación de responsabilidades vertical u horizontal en los ministerios sectoriales, gobiernos regionales y servicios. Así, el control estratégico no puede quedar fuera de la organización. Para ello se requiere un mayor involucramiento de los ministerios en el control de gestión de sus servicios públicos, a través de:
 - Fortalecer sus unidades de planificación y presupuesto.
 - Establecer instancias de evaluación conjunta entre el ministerio y sus servicios de gestión institucional.
 - Aplicar flexibilización selectiva del decreto ley orgánico de administración financiera del Estado (DL. 1263) a servicios con buen desempeño de su gestión.
9. Se requiere hacer la distinción en materia de control operacional y presupuestaria detallada, entre servicios públicos de nivel avanzado de desarrollo, y aquellos de desarrollo incipiente.
10. Con respecto al PMG, el Banco Mundial recomienda:
 - Simplificar el PMG considerando los recursos institucionales presentes en distintos tipos de entidades públicas.

- Adaptar requerimientos de planificación de acuerdo al tamaño y al carácter de la concentración / desconcentración del organismo en cuestión.
- Simplificar el proceso de verificaciones acumulativas del PMG.
- Diferenciar los bienes que producen los organismos (puros, mixtos o preferentes) como criterio para las definiciones de certificación de la Fase III del PMG,³ considerando que ciertos servicios deberían certificar sus procesos de gestión y de producción, mientras que otros servicios solo deberán certificar sus procesos de gestión.
- Alinear aquellos aspectos del PMG que concuerdan con los requisitos de la certificación ISO 9000.
- Impulsar un mayor involucramiento de las autoridades de nivel gerencial. Analizar opciones para usar el Programa de Alta Dirección en coordinación con el PMG.
- Los elementos del PMG que pudieran ser equivalentes a la Norma ISO 9001:2000 se deberían alinear a fin de cumplir en su totalidad con los puntos de la norma correspondiente y así facilitar la posterior consecución de la certificación de los procesos sustantivos.

Propuestas

A partir de los desafíos planteados en el punto anterior, y considerando las tres modalidades de gestión identificadas en el levantamiento del sistema de control estratégico y operacional, se presentan tres propuestas.

Estas propuestas tendrán características individuales y otras comunes como las que se presentan a continuación.

Características comunes de las propuestas

Sistema de planificación y control plurianual

El desarrollo de un sistema plurianual de planificación, programación y control, permitiría el establecimiento de estrategias más estables, con procesos de aprendizaje efectivos, incrementando con esto el impacto de las políticas implementadas.

Para que este sistema de mediano plazo sea sostenible, es necesario que cumpla algunos atributos mínimos, como por ejemplo exigencias de desarrollo de líneas base para la implementación de nuevos programas. Un buen proceso de diseño de los programas en una lógica de mediano plazo, deberá considerar el desarrollo de líneas base que faciliten las mediciones posteriores de impacto.

3. Implementación del sistema de Gestión de Calidad: Provisión de Bienes y Servicios certificados en Norma ISO 9001:2000.

Es recomendable mejorar aquellos instrumentos ya internalizados por las organizaciones y que han demostrado afectar positivamente la gestión de las instituciones (por ejemplo el PMG), agregándoles una visión de control estratégico, en lugar de desarrollar nuevas herramientas.

Este sistema evita el foco en la ejecución presupuestaria, pues al medir en un mediano plazo es posible evaluar impacto y no solo procesos, lo cual modificará la práctica de medir y asignar presupuesto según lo ejecutado el periodo anterior.

Presupuestos “carry-over”

A fin de evitar una ejecución presupuestaria forzada y concentrada a fin de año, se propone la implementación de sistema “Carry-over” de los recursos asignados y no utilizados. Esto significa que es posible para los servicios traspasar dineros de un periodo presupuestario al siguiente, reduciendo así el desperdicio de recursos debido a la práctica, bastante común en la mayoría de las áreas y ministerios, de gastar todos los recursos disponibles antes del final de cada año.

Foco territorial y diálogo público-privado

El involucramiento de las personas y del sector privado aumenta la probabilidad de éxito de los programas a ejecutar, ya que incorpora la experiencia local y a su vez minimiza posibles problemas u obstáculos que dicha implementación pueda tener.

A raíz de lo anterior, se propone incorporar en el proceso de planificación/diseño una instancia de consulta pública en la cual se presente el borrador del proyecto y/o cambio a implementar, de tal forma que la comunidad (tanto local como nacional, según sea el caso) pueda dar sugerencias y así ser incorporadas al proyecto en cuestión.

A su vez, se propone que no solo los diseños estén disponibles a la comunidad, sino que también los indicadores de resultados y de procesos internos (indicadores de avance de proyectos, de eficiencia, recursos humanos, etc.) estén disponibles a la opinión pública.

Junto con el presupuesto del presente año se requiere construir estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y el Ministerio de Hacienda. Esto sirve de guía a los ministros y al gobierno central para fijar niveles adecuados y prudentes de gasto, desarrollando una visión más estratégica de las finanzas públicas.

Objetivos estratégicos superiores alineados

Una característica importante que deben tener los distintos modelos de gestión en cuestión es asegurar un alineamiento estratégico en los distintos niveles de la organización.

Para lograr lo anterior se propone que los distintos modelos que se presentan a continuación posean objetivos estratégicos superiores que se desprendan directamente de la estrategia de la entidad jerárquica directamente superior.

Gestión estratégica continua

Resulta necesario que las instituciones no solo definan su estrategia, sino también la gestionen. Para esto, deben contar con sistemas o modelos de gestión adecuados que aseguren un ciclo integrado de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación. En otras palabras, que sean capaces de desarrollar procesos de aprendizaje organizacional, tomando el control como un insumo para esto.

Para conseguir este aprendizaje y gestión estratégica es necesario que las instituciones públicas adopten un modelo de gestión continuo y constante, monitoreando el desempeño de su estrategia (indicadores, avance de programas y proyectos, ajustes a éstos, etc.) en forma periódica, por ejemplo una vez al mes o una vez cada dos meses, dependiendo de cada institución.

Propuestas

Las propuestas que a continuación se presentan son específicas para cada modelo de gestión individualizado en el punto 2.1.

Propuesta para la “Ejecución de programas políticamente independientes”

Se propone modificar el sistema de este segmento de tal forma que los programas y/o proyectos sean medidos principalmente en función de los resultados con respecto al (o los) objetivo(s) estratégico(s) que el programa pretende impactar. Modificar el enfoque de medir únicamente el avance de las actividades de los programas a gestionar en base a indicadores de resultados y de tendencia.⁴

Para lograr lo anterior, también es necesario que los responsables de estas instituciones y de estos programas tengan una mayor flexibilidad presupuestaria, para ir corrigiendo el curso de dichos proyectos en caso de requerirse. Esto no necesariamente implica que dichos responsables puedan aumentar (o disminuir) el gasto total de dichos proyectos, pero sí una mayor libertad a la hora de asignar los recursos y un eficiente y ágil procedimiento para reasignar dichos recursos.

Se debe entender esta forma de gestionar como el modo de control y administración de proyectos (estándares PMI), con la directriz de impacto estratégico mencionado en los párrafos anteriores.

Cabe señalar que esta propuesta, así como las dos siguientes, contienen las características señaladas anteriormente (los cinco puntos de 4.1).

4. Los indicadores de tendencias son aquellos que, aunque no miden exactamente el resultado de un objetivo en particular, permiten anticiparnos a los resultados del objetivo en cuestión. No se deben confundir con la tendencia del indicador final, que es solamente la pendiente de la curva de dicho indicador.

Propuesta para los “Sistemas de gestión estratégica”

1. Planificación multianual. Junto con el presupuesto del presente año se construyen estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y el Ministerio de Hacienda. Sirve de guía a los ministros y al gobierno central para fijar niveles adecuados y prudentes de gasto, desarrollando una visión más estratégica de las finanzas públicas.

2. Se crea un Comité de Ministros para la discusión presupuestaria, en donde se analizan, por sector, todos los temas relevantes para la confección del presupuesto y se determinan, a nivel macro, las asignaciones que corresponderán a cada ministerio. Es aquí donde entra en juego el concepto de presupuesto “Top-Down”, en el cual se determinan, en un plano global, los niveles de recursos que serán asignados a cada uno de los sectores, los cuales están alineados con la estrategia global del gobierno y los objetivos estratégicos planteados en cada ministerio y servicio.

3. Cada ministro es su propio “Ministro de Hacienda”. Cada ministro determina la asignación de recursos entre sus respectivas áreas y servicios, a partir de los montos disponibles para el ministerio que se hayan determinado a partir de la retroalimentación en la fase anterior, teniendo el ministro un rol proactivo en la formulación de presupuesto. La asignación efectuada en esta etapa debe responder a los objetivos y metas planteadas y traducidas al ministerio en cuestión.

Propuesta para los “Sistemas de gestión que responden a una planificación multisectorial”

Para el caso de objetivos o temas transversales o multisectoriales, se propone implementar un modelo de gestión similar al del punto anterior, sumándole las siguientes características:

- La gestión de estos temas debe ser efectuada en forma conjunta y ser reportadas a un ente externo a los organismos ejecutores / gestores (eventualmente en forma directa a la Presidencia).
- Otra posibilidad es la conformación de Comités Legislativos, en donde se constituye una oportunidad para que el Congreso examine la gestión y el desempeño de estos objetivos.

Este sistema genera un enfoque temático y no organizacional, lo cual permite evaluar más los impactos que los procesos de los programas. A su vez, es importante que las distintas áreas involucradas tengan sus incentivos alineados con las temáticas transversales. En otras palabras, el cumplimiento de las metas de los programas o temas transversales debe generar un premio a las distintas áreas involucradas. Dependerá de si es un resultado final (de impacto) o intermedio (procesos internos) a quién se le aplique el premio y/o incentivo (altos directivos en el primer caso, funcionarios intermedios en el segundo caso).

Sugerencia para el soporte informático

Actualmente, el instrumento de reporte utilizado por todos los ministerios es el SIGFE (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado). Con el fin de aprovechar las ventajas de este sistema y tener una gestión apalancada por una plataforma informática común para todo el Estado, las sugerencias son:

1. Adaptar el sistema SIGFE a los requerimientos de cada organismo, de manera que sea utilizable y amigable por los usuarios pertinentes.
2. Revisar el lenguaje utilizado por el SIGFE de manera de tener un lenguaje común en todos los organismos que lo utilizan y así promover su utilización hacia la gestión interna de cada ministerio.
3. Continuar mejorando la calidad de los reportes que entrega el sistema, de manera que agregue cada vez mayor valor a la gestión. Asimismo, mejorará el análisis de datos, saliendo del foco de control.

Conclusiones

El equilibrio en el logro de los objetivos de corto, mediano y largo plazo, requiere de una visión coordinada y global de la estrategia gubernamental. Para esto es indispensable contar con una estrategia declarada y traducida para luego ser llevada a términos operacionales y objetivos más concretos. Se hace también necesario un sistema de control y gestión estratégica que permita lograr las metas de dichos objetivos.

Esto implica la implementación de un sistema “carry-over” de los recursos asignados y no utilizados. Así, se permite a los servicios traspasar dineros de un periodo presupuestario al siguiente, reduciendo de esta manera la probabilidad de una mala asignación de recursos, al intentar gastar todos los recursos disponibles antes del final de cada año. Se requiere mayor flexibilidad presupuestaria para corregir el curso de proyectos, planes y programas, en caso de ser necesario.

Asimismo, se requiere que los presupuestos sean multianuales, es decir, junto con el presupuesto del presente año se construyen estimaciones para los dos años siguientes, entre cada ministerio y el Ministerio de Hacienda. Esto sirve de guía a los ministros y al gobierno central para fijar niveles adecuados y prudentes de gasto, desarrollando una visión más estratégica de las finanzas públicas.

Para lograr lo anterior, se ha propuesto que el modelo de control de gestión que se diseñe e implemente presente objetivos estratégicos superiores que se desprendan de la estrategia de la entidad jerárquica directamente superior.

Asimismo, resulta necesario que las instituciones no solo definan su estrategia, sino también la gestionen. Esto requiere contar con sistemas o modelos de gestión adecuados que aseguren un ciclo integrado de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación. En otras palabras, que sean capaces de desarrollar procesos de aprendizaje organizacional, tomando el control como un insumo

para esto. Para lograr este aprendizaje y gestión estratégica es necesario que las instituciones públicas adopten un modelo de gestión continuo y constante, monitoreando el desempeño de su estrategia (indicadores, avance de programas y proyectos, ajustes a estos, etc.) en forma periódica.

Se propone modificar el sistema de forma tal que los programas y/o proyectos sean medidos en función del impacto en el objetivo superior. Pasar de medir el avance de las actividades de los programas, a gestionar en base a indicadores de resultados y de tendencia.

Lo anterior, sumado con un medioambiente cambiante y una sociedad exigente de resultados concretos de corto plazo, como también proyectos y logros de largo plazo, hacen necesario cambiar la forma de presupuestar y gestionar al sistema estatal.

Se torna necesario que:

1. El sistema de gestión, control estratégico y operacional esté en el centro de la agenda de reforma del Estado.
2. Dicho sistema responda a un nuevo estilo de gestionar el sistema público, más ágil y enfocado en los resultados, más que en las tareas en sí.
3. Existan procesos de planificación y gestión estratégica definidos y que estos estén alineados a una estrategia global.

Lo expuesto en el presente documento es solamente el inicio de un proceso de cambio en la forma de gestionar del Estado y que dicho proceder deberá ir mejorando en forma continua a través de distintas reformas posteriores, siendo ésta solamente la primera de ellas.

ANEXO 1

A continuación se presenta el análisis comparativo de la evaluación de los servicios civiles de los dieciocho países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela) efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En este se indica a Chile como uno de los países con más fuerte desarrollo en los servicios civiles de Latinoamérica. (Informe Sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina - Departamento de Integración y Programas Regionales - Departamento de Desarrollo Sostenible - Banco Interamericano de Desarrollo - 2006).

Para ello se muestran a continuación las diferentes tablas comparativas que el BID desarrollo en el estudio señalado.

Planificación de los Recursos Humanos

Tabla 1. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Planificación para cada país

| Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4-5 |
|---|--|---|--|---|
| El Salvador Honduras Panamá Paraguay | Ecuador Perú R.Dominicana Guatemala Nicaragua Bolivia México | Costa Rica Venezuela Colombia Argentina Uruguay | Brasil Chile | |
| Fuentes limitaciones de información sobre RH. Políticas de reducción que no logran efectivizarse. | Intentos de planificación de RH a partir de la gestión del presupuesto. Prima la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de RH. | Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica. | Proceso de planificación de RH en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción (al menos parcial) de criterios estratégicos. | Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia. Planificación flexible. Alta tecnificación, y costos razonables de nómina. |

En Chile existe la figura a “contrata”. Estos funcionarios poseen con excepción de la estabilidad derechos semejantes a los de planta tales como el aguinaldo y las asignaciones especiales por resultados. Aunque se trata de una categoría de empleados que por definición solo duran un año en el cargo pueden ser prorrogados y suelen tener estabilidad semejante a la de los empleos de planta de carrera. El personal “a contrata” ha ido aumentando progresivamente. Incluyendo el sector Salud, abarcaba el 22 por ciento (1995), el 31 por ciento (1998) y el 40,2 por ciento en el año 2001.

Organización del Trabajo

Tabla 2. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Organización del Trabajo para cada país

| Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4-5 |
|--|--|--|---|---|
| Paraguay Perú | Bolivia Guatemala Honduras Panamá Ecuador Nicaragua El Salvador | R. Dominicana Colombia Uruguay Costa Rica Venezuela Argentina Chile México | Brasil | |
| Virtual inexistencia de la función de organización del trabajo, que se limita en todo caso a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No se definen los puestos de trabajo. | Intentos de implementación de manuales de puestos. O, aún sin manuales, alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles, al menos en algunas áreas. | Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de definiciones de puestos. | Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en la actualización | Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos "enriquecidos". Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos. |

En Chile, se da una decisión explícita de trabajar con base en un sistema de organización del trabajo flexible alineado a productos y resultados, y no sobre manuales de puestos. Los escalafones indican requisitos centrales, y previo a los concursos se definen el contenido y los requisitos del puesto. Se incluye la noción de competencias, aunque no se las relaciona estrictamente con puestos concretos. La Ley de Nuevo Trato (2003) requiere la definición de perfiles con base en competencias para designación de Altos Directivos Públicos.

Gestión del Empleo

Tabla 3. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Empleo para cada país

| Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4-5 |
|--|---|--|---|---|
| Panamá El Salvador Honduras | Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador R. Dominicana Bolivia | Venezuela México Argentina Uruguay Colombia | Chile Costa Rica | Brasil |
| Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados. | Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente. | Conviven e sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación. | Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal. | Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios, Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria. |

En el caso de Chile, no se da esta tradición meritocrática de larga data, pero el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso, que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas, y la Ley de Nuevo Trato (2003)

introduce criterios de mérito para la incorporación de los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública. La desvinculación por mal desempeño está contemplada y se utiliza, aunque no de manera generalizada. La reciente Ley de Probidad Administrativa introduce innovaciones como la suspensión del empleo como sanción. Por último, es importante señalar que en el sistema chileno las contrataciones temporarias se rigen por la modalidad de empleo “a contrata”, que representa un marco legal claro y con similares características a la planta permanente, salvo la garantía de estabilidad en el empleo. De todos modos se respeta la estabilidad de estos empleados, sujeta a evaluaciones de favorables.

Gestión del Rendimiento

El seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que a partir del mismo se tomen en relación con la asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario, tienen incidencia directa sobre la motivación y retención de los funcionarios.

Tabla 4. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Rendimiento para cada país

| Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4-5 |
|--|--|---|---|--|
| Nicaragua Guatemala Panamá Honduras Paraguay Bolivia El Salvador R.Dominicana | Perú Ecuador Venezuela Costa Rica | México Colombia Argentina Brasil Uruguay | Chile | |
| Evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación. | Evaluación del desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del gobierno. | Existe un sistema de evaluación del desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión | La evaluación del desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión. | Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo |

La gestión del rendimiento en Chile se asocia a conceptos de remuneración variable, lo cual lo destaca del resto de la región. La evaluación individual se aplica en forma generalizada, y combina aspectos de comportamientos laborales y de resultados. Los resultados de la evaluación se utilizan como insumo para el avance de grado y concursos, pero la mayoría es calificada en la máxima categoría. Se evalúa a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio, y validadas en el sistema de planificación y control de gestión. La evaluación institucional está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en

los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. Los PMG se han estructurado con base en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco, que incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, atención de usuarios, planificación y control de gestión, auditoría interna, desconcentración, administración financiera contable y enfoque de género. Los convenios incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el período y los objetivos anuales de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo. El potencial desafío del sistema chileno es el nivel creciente de exigencia de metas, que puede crear dificultades en el futuro al plantearse situaciones de objetivos no alcanzados (y por lo tanto, de incentivos no pagados).

Gestión de la Compensación

La deficiencia generalizada tiene que ver con la falta de una verdadera política salarial, que lleva a que predomine el criterio de la restricción presupuestaria, generando decisiones que contradicen el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones.

Tabla 5. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema para cada país

| Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4-5 |
|---|--|--|---|---|
| Perú Ecuador El Salvador Honduras Panamá Paraguay | Nicaragua Bolivia Guatemala R.Dominicana Venezuela | Costa Rica México Colombia Argentina Uruguay | Chile Brasil | |
| Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa. | Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa. | Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa. | Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos. | Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario. |

En Chile se plantea el tema crítico del “daño previsional” por diferencia en los montos de cotización de pensiones en las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) para los funcionarios públicos previo a 1987, que todavía está pendiente de resolución.

Gestión del Desarrollo

Mecanismos de promoción de los empleados, y las actividades de formación a través de capacitación y programas de desarrollo de competencias.

Tabla 6. Síntesis de valoraciones promedio del subsistema Gestión del Desarrollo para cada país

| Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4-5 |
|--|--|---|--|--|
| El Salvador Ecuador Perú Honduras Bolivia Nicaragua Paraguay | Guatemala Panamá Venezuela R.Dominicana | México Uruguay Argentina Colombia Costa Rica | Chile Brasil | |
| Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en enunciados en la normativa. Baja presencia de actividades de capacitación. | No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas. | Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, falta orientación a objetivos estratégicos. | Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos. | Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance con base en rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia. |

La nueva ley incorpora pautas para la promoción por concurso interno para cargos directivos y profesionales, y por ascenso para los cargos administrativos. El sistema de capacitación se maneja de manera descentralizada, con programas definidos en cada servicio, y acreditados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La asignación presupuestaria para las actividades se da con base en los programas presentados, con un techo total del 1 por ciento del fondo de salarios. No hay escuela centralizada para la capacitación de funcionarios, es el sistema de educación superior el que responde a las demandas de los organismos. La focalización de la formación se da en los niveles gerenciales más que en los niveles operativos.

Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la región, resultan excepciones en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización alcanzado por las áreas rectoras. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación a futuro.

Referencias bibliográficas

- Blöndal, J.R.** (2002). "Budgeting in Sweden". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1.
- Blöndal, J.R.; D. J. Kraan, M. Ruffner** (2003). "Budgeting in the USA". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3.
- Blöndal, J.R.; M. Ruffner** (2004). "Budgeting in Denmark". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4.
- Blöndal, J.R.** (2004). "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4.
- Chan, M.; M. Nizette, L. La Rance, Ch. Broughton, D. Russell** (2002). "Australia", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1.
- Fox, M.** (2007). "Australia's Experience in Utilizing Performance Information in Budget and Management Processes". Department of Finance and Administration, Australian Government.
- Australian Public Service Commission** (2004). "The Australian Experience of Public Sector Reform", capítulos 6 y 8.
- MacKay, K.** (2004). "Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia", ECD Working Paper Series, vol. 11, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Blöndal, J.R.; T. Curristine** (2004). "Budgeting in Chile", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4.
- Berner H., H.** (s/d). "System of Management Control and Results Based Budgeting: The Chilean Experience", DIPRES.
- Ministerio de Hacienda** (2005). "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena", DIPRES.
- Banco Mundial** (2008). Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Abril.

Sitios web

Budget Practices and Procedures Survey, OECD Budget Database: o <<http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>>

Estudios del Banco Interamericano de Desarrollo

"Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina"
<<http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&context=&lang=es&docType=PAPERES&topic=CISO&country=CH&searchLang=>>>

Control de legalidad y procedimiento de toma de razón*

ENRIQUE RAJEVIC

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master en Política Territorial y Urbanística por la Universidad Carlos III de Madrid y Ph.D. © en Derecho por la misma Universidad. Ha ocupado diversos cargos en el sector público, entre los que destacan el de asesor de la Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Transparencia y Probidad de la Presidencia de la República, el de Jefe de Gabinete del ministro de Vivienda y Urbanismo de Chile y el de abogado en la División de Modernización de la Gestión Pública del ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. Actualmente es profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Alberto Hurtado y director Jurídico del Consejo para la Transparencia.

MARÍA FERNANDA GARCÉS

Abogado de la Universidad de Chile y diplomado en la Reforma Procesal Penal de la misma universidad. Diplomado en Derecho Administrativo Económico de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora del Programa Regional y es parte del Programa de Asesoría Legislativa, ambos del Instituto Libertad.

La toma de razón (TR): diagnóstico del rol que desempeña en el sistema de control chileno

Breve descripción del trámite de toma de razón

La toma de razón puede definirse como un control jurídico previo, general y obligatorio, de la legalidad y constitucionalidad de los Decretos, Decretos con Fuerza de Ley (DFL) y Resoluciones, que realiza la CGR (Aróstica, 1991).

- a. Es un control preventivo. Opera antes de la existencia del acto administrativo, según algunos —como una fase de su elaboración— (v. gr. Soto K., 1977: 176), mientras que para otros constituye solo un trámite necesario para su eficacia (v. gr. Cordero V., 2007: 70). Como sea, para ambas posturas representa un control previo a la ejecución del acto, salvo en el caso de los llamados actos de aplicación inmediata.¹
- b. Es, en principio, un control *general* y *obligatorio* porque la Constitución Política de la República (CPR) lo extiende a los actos de la Administración (artículo 98) y a los DFL (artículo 64, inc. 6°), tal como hace el artículo 17 del DFL. 7912 (D.O. 5.12.1927), o Ley de Ministerios, en el caso de los Decretos Supremos.

* Los autores desean agradecer los comentarios formulados al esquema inicial de este trabajo por el Contralor General, don Ramiro Mendoza Z., y a la versión preliminar de este texto por Alejandro Ferreiro Y., Raúl Letelier W. y José M. Valdivia, así como la información entregada por Yolanda Godoy U., Jeannette Tapia F. y Matías Daneri B. para elaborar algunas tablas. Ninguna de las personas nombradas son, por cierto, responsables del resultado final y de las opiniones aquí consignadas.

1. En estos se pospone la toma de razón, pues el artículo 10, inc. 7°, de la Ley Orgánica Constitucional de la CGR o LOCCGR (cuyo texto coordinado, refundido y sistematizado fue fijado por el DS.

Solo se excluyen:

- Las instrucciones, oficios, órdenes ministeriales o dictámenes que no son resoluciones ni decretos (no los incluye ni el artículo 99 de la CPR ni el artículo 10 de la LOCCGR; Aróstica, 1991: 153-4).
- Los actos exentos en virtud de:
 - Leyes especiales, como el artículo 53, inc. 1º, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades,² que declara que “las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón”, o el artículo 43, inc. final, de la Ley de Transparencia,³ que exime de toma de razón a las resoluciones de este Consejo.
 - Una resolución de la propia CGR (actualmente la Res. 1.600/2008), dictada conforme el artículo 10, incs. 5º y 6º, de su Ley Orgánica, que exime los actos referidos a materias que ésta no considera esenciales (salvo los decretos supremos firmados directamente por el/la Presidente/a, como los reglamentarios, pues en tal caso la ley impide esta exención). Cabe señalar que esta resolución es la principal fuente de exclusión de la toma de razón llevando a que –como veremos más adelante–, en la práctica, la mayoría de los actos administrativos estén exentos de toma de razón.

Sometido un acto a toma de razón Contraloría tiene 15 días para emitir su pronunciamiento, que puede prorrogar por otros 15 (artículo 10, inc. 1º, LOCCGR). Las actitudes que puede adoptar CGR son:

- a. *Tomar razón sin más*, decisión que materialmente se exterioriza estampando en el acto un timbre que dice “Contraloría General de la República – Tomado Razón”;
- b. *Tomar razón con alcance*, esto es, añadir a la toma de razón una observación sobre el contenido del acto llamada “alcance”, que lo complementa o, incluso, rectifica, y que debe ser respetada en su interpretación y aplicación (Soto K., 2006);
- c. *Representar el acto*, esto es, negarse a tomar razón del acto por estimar que es ilegal o inconstitucional. En este caso el Presidente de la República puede forzar la toma de razón a través del “decreto de insistencia” (artículo 99 CPR), salvo en algunas materias en que su única opción es recurrir al Tribunal Constitucional;

2421/1964, de Hacienda, D.O. 10.07.1964) faculta al Contralor General para “por resolución fundada, autorizar que se cumplan antes de su toma de razón los decretos o resoluciones que dispongan medidas que tiendan a evitar o a reparar daños a la colectividad o al Estado, originados por terremotos, inundaciones, incendios, desastres, calamidades públicas u otras emergencias; o medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaren inmediatamente, siempre que no afecten derechos esenciales de las personas”.

2. Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el DFL 1/2006, SUBDERE (D.O. 26.07.2006).
3. Aprobada por el artículo primero de la Ley 20.285 (D.O. 20.08.2008).

d. *Observar el acto*, vale decir, señalar al organismo respectivo que tiene reparos sobre su constitucionalidad y legalidad abriendo un espacio de diálogo con la Administración, donde ésta puede hacer cambiar de opinión a CGR o, a la inversa, ser convencida y modificar el acto.⁴ Se trata de un procedimiento que no está regulado en ningún sitio, y que explica las a veces largas demoras entre la fecha de un acto administrativo y su toma de razón.

La toma de razón produce los siguientes efectos (Aróstica, 1991: 161-168; Carmona: 2004: 17-8):

- Permite proseguir el procedimiento de dictación del acto con su notificación o publicación, que le dará eficacia respecto de terceros (artículo 51, inc. final, Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos o LBPA, D.O. 27.06.2003).
- Provoca el desasimio de Contraloría, que ya no puede volver sobre la materia resuelta y revocar o invalidar lo decidido para ese caso concreto (entre otros, DCGR números 11.733/2009, 11.724/2004, 25.768/1995 y 30.117/1993).
- Reafirma la presunción de legalidad del acto concreto que exige a los órganos públicos darles cumplimiento (entre otros, DCGR números 45.927/2008, 35.617/2006 y 17.799/1990). Esta presunción puede ser destruida por una sentencia judicial que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto administrativo, constituyendo más bien un desplazamiento de la carga de la prueba contra el particular. Desde 2003 este efecto está reconocido en el artículo 3° de la LBPA, al margen de la toma de razón (de allí que solo reafirme –y no genere– tal presunción).

Origen y desarrollo de la toma de razón

Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua la expresión tomar razón significa “Asentar una partida en cuenta o hacer constar en un registro lo que en él debe copiarse, inscribirse o anotarse”.⁵ Se trata de un acto material que, en sí mismo, no constituye un control y que parece coincidir con la noción decimonónica de toma de razón en Chile. Aldunate, comentando la Ley de 22 de diciembre de 1875, sobre organización de las oficinas de Hacienda (especialmente su artículo 2° N° 7), la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 24 de enero de 1888 y algunos casos prácticos destaca que “las nociones de anotación, registro y toma de razón no se encuentran precisamente diferenciadas, usándose de manera indistinta... La toma de razón, en este periodo, no va esencialmente asociada a un control de legalidad del acto sometido a este trámite, y consiste en esencia en la incorporación del mismo al Registro del respectivo órgano... no

4. Una situación de este tipo en el DCGR 35.617/2006.

5. El Diccionario recoge esta expresión en la definición de razón: “**tomar** ~, **o la** ~. 1. frs. Asentar una partida en cuenta o hacer constar en un registro lo que en él debe copiarse, inscribirse o anotarse”. RAE. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed. Madrid: Espasa, 2001, p. 1904.

resulta posible entender una toma de razón como control de legalidad de las ‘leyes’ o de las ‘sentencias judiciales’, como lo ordenan esos cuerpos normativos” (Aldunate, 2005: 21–22).

Lo anterior puede remontarse al DFL que, el 18 de mayo de 1839, aprobó la Ordenanza de la Contaduría Mayor y el Tribunal Superior de Cuentas, pues atribuyó al “Contador Mayor” la facultad de tomar razón de leyes, reglamentos, decretos “...i de cuantas disposiciones gubernativas tengan relación con la Hacienda pública” (artículo 3º Nº 6), indicando el artículo 10 que debían existir “...el número de libros que fuese necesario para tomar razón de las leyes, reglamentos, órdenes...”.⁶

La recopilación de dictámenes de Valentín Letelier, Fiscal del Tribunal de Cuentas entre 1891 y 1918, parece confirmar que el ámbito de la toma de razón se restringía entonces a asuntos patrimoniales y funcionariales (Cfr. Rajevic, 2007: 46–47).

Será en 1927 cuando este panorama cambiará. Ese año el DFL 400 bis⁷ crea a la CGR basándose en un proyecto de la misión Kemmerer o, más bien, en una deficiente traducción de ese texto.⁸ Nueve meses más tarde el DFL 2960/1927,⁹ amplió el giro del nuevo organismo encargándole controlar la legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos (artículo 8º),¹⁰ tareas que recoge el DL 258/1932¹¹ y que mantendrá este organismo hasta la actualidad.

En 1943 la CGR queda reconocida como organismo autónomo en la Constitución,¹² atribuyéndosele el control contable y las funciones “que le encomiende la

6. También aparece aquí la facultad para “representar” las resoluciones “si fueren contrarias a lo que disponen la Constitución (sic) i leyes fiscales” (artículo 3º Nº 7), debiendo tomar razón de ellas “cuando por segunda vez lo ordenare el Presidente de la República” (artículo 3º Nº 8) dando cuenta de ello a “los Presidentes de las Cámaras legislativas” (artículo 3º Nº 9).

7. 26.03.1927.

8. El informe de la Comisión que el obierno designó para informar este proyecto y que redactaría el proyecto aprobado por el DFL 400 bis señala “que solo ha tenido a la vista la traducción española del Proyecto de Ley, traducción que es muy deficiente, de lo que proviene, sin duda, la falta de claridad e incongruencia de algunas de sus disposiciones que la Comisión ha redactado de nuevo, interpretando la mente y los propósitos del autor del proyecto. No ha sido posible encontrar el original inglés, a pesar de las gestiones hechas con ese objeto”. Versión facsimilar del Informe de la Comisión, presidida por el entonces superintendente de Bancos Julio Philippi, de 16.03.1927, en Pinto, Méndez y Vergara, 1977: 11.

9. 30.12.1927.

10. Ello sigue la orientación adoptada, pocos días antes, por el artículo 17 del DFL. 7912 o “Ley de Ministerios” (D.O. 05.12.1927). El DS 162, de Hacienda, 27.01.1928, creó el Departamento Jurídico de la Contraloría (artículo 9º).

11. D.O. 26.07.1932. Este DL. contiene en su artículo 1º los fines de la CGR en la redacción actual de la Ley Orgánica de la CGR y la facultad para informar a los órganos de la Administración en las materias de su competencia, dando a tales informes valor obligatorio en el caso concreto a que se refieren (artículo 7º, inc. 3º). Parece ser el inicio de la actividad dictaminante de la CGR. Puede verse también el DS. 935, orgánico y de servicios de la CGR (D.O. 20.04.1933).

12. Ley de Reforma Constitucional 7.727 (D.O. 23.11.1943). Pantoja señala que originalmente la CGR fue concebida como un “organismo dependiente del gobierno, llamado a entenderse con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda” (Pantoja B., 2005: 63). En abono de lo anterior cabe recordar que en el DFL 400 bis se nombra como primer Contralor... al Ministro de Hacienda, en calidad de interino Hay que admitir que pocos años después el DL Nº258/1932 califica a la CGR como “independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado” (artículo 1º).

ley”.¹³ La Ley 9.687, de 1950,¹⁴ establece que el título de abogado será requisito para ser Contralor y Subcontralor, lo que viene a reforzar el rol jurídico de este organismo. En 1952 se dicta la Ley 10.336,¹⁵ que agrega el acuerdo del Senado para el nombramiento del Contralor —hasta entonces nombrado directamente por el Presidente de la República, si bien con inamovilidad desde el DL 258, de 1932—¹⁶ y entrega a la CGR el monopolio de informar en derecho una serie de materias, constituyendo sus decisiones y dictámenes la única fuente de la jurisprudencia administrativa en aquéllas, fortaleciendo decisivamente su función jurídica (artículo 8º). El texto de esta ley será coordinado, refundido y sistematizado por el DS 2421/1964, de Hacienda (actual Ley Orgánica Constitucional de la CGR en virtud de la disposición cuarta transitoria de la CPR).¹⁷

La Constitución en vigor, de 1980, dedica uno de sus capítulos a la CGR recogiendo expresamente entre sus funciones la de controlar la legalidad de los actos administrativos (actual artículo 98) y añadiendo que en “ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer” (actual artículo 99).

13. La toma de razón es mencionada de forma bastante imprecisa en el tercero de los incisos añadidos al artículo 21, de forma tal que perfectamente podría haber sido restringida por la ley a aspectos puramente presupuestarios.

14. D.O. 21.09.1950.

15. D.O. 29.05.1952.

16. Conforme el artículo 5º de este DL “El Contralor General y el Subcontralor gozarán de las prerrogativas e inamovilidad que las leyes señalan para los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia...”. El artículo 10 del DS 935/1933 dispuso que la remoción del contralor correspondía al Presidente de la República, previa resolución judicial firme que lo permitiese dictada en la forma establecida para los juicios de inamovilidad seguidos contra miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, por las causales señaladas para los ministros de la Corte Suprema.

17. D.O. 10.07.1964. R. Pantoja ha señalado que este texto refundido fue redactado por personal de la propia CGR que, al cumplir este cometido, amplió sus atribuciones de control, extendiéndolas con carácter general a todo asunto de naturaleza administrativa. Esto, en síntesis, “...implicó transformar la competencia de fiscalización por atribución que ejercía hasta entonces la Contraloría General, en una competencia contralora por naturaleza, es decir, se operó el cambio de un sistema de atribuciones taxativas de organismos y actos a un sistema de atribuciones abierto a todo asunto que denotara naturaleza administrativa, al margen de su denominación específica” (Pantoja B., 2005: 66).

La toma de razón en cifras

Para tener una noción de la extensión y potencial efecto que tiene la toma de razón sobre la gestión pública revisaremos algunas cifras que dan cuenta de ello.

TABLA 1
Actos Administrativos (A/A) afectados a TR y exentos 2005-2008

| AÑO | A/A afectados TR en materias no personal | A/A afectados TR en materia personal | Total A/A afectados TR | A/A exentos TR en materia | Total A/A personal |
|------|--|--------------------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------|
| 2008 | 31.090 (9%) | 319.512 (91%) | 350.602 (61%) | 222.584 (39%) | 573.906 |
| 2007 | 24.104 (9%) | 232.129 (91%) | 256.233 (55%) | 207.941 (45%) | 464.174 |
| 2006 | 28.615 (11%) | 225.325 (89%) | 253.940 (51%) | 240.583 (49%) | 494.523 |
| 2005 | 21.908 (10%) | 194.613 (90%) | 216.521 (47%) | 246.553 (53%) | 463.074 |

Fuente: Cuentas Públicas anuales de la Contraloría General de la República

La tabla 1 presenta un panorama de la cantidad de actos sujetos a toma de razón y los exentos de ella. Hay tres aspectos que conviene reportar. Primero, la importancia que tienen dentro del total de actos los referidos a personal. Si nos centramos en los actos sujetos a toma de razón podemos ver que, en promedio, durante los últimos cuatro años el 90 por ciento de ellos se refiere a asuntos relativos a personal (contrataciones o nombramientos de personas naturales, prórrogas de dichos contratos, aplicación de medidas disciplinarias, etc.); apenas un 10 por ciento dice relación con otras materias como revisión de reglamentos o contrataciones de bienes o servicios. El segundo aspecto a destacar es la cantidad de actos exentos de toma de razón. Dado que Contraloría no informa cuántos actos son exentos en materias que no sean de personal (pues en principio no lo sabe) nos limitamos a construir una cifra con el total de actos cuantificados en las cuentas públicas de Contraloría, lo que lleva a que la cantidad de actos sujetos a toma de razón dentro del total sea apenas superior a la cantidad de actos exentos: un promedio de 54 por ciento afectados sobre un 46 por ciento exentos. El tercer elemento importante es el crecimiento anual de los actos respecto del año anterior en 2006 (17 por ciento) y 2008 (37 por ciento). Si lo medimos entre 2008 y 2005 el crecimiento es de un 62 por ciento.

TABLA 2
A/A afectos a TR en materias que no incluyen personal 2005-2008

| Año | Tomados razón | | Cursado c/alcance | | Devueltos sin tramitar | | Retirados | |
|-------------|---------------------|--------|-------------------|-------|---------------------------|-------|-----------|-------|
| | NC | NR | NC | NR | NC | NR | NC | NR |
| 2008 | 12.941 | 10.522 | 1.230 | 1.402 | 777 | 2.261 | 1.812 | 145 |
| | TOTAL | 23.463 | TOTAL | 2.632 | TOTAL | 3.038 | TOTAL | 1.957 |
| | TOTAL | | 26.095 | | TOTAL | | 4.995 | |
| | TOTAL 31.090 | | | | | | | |
| 2007 | 11.851 | 8.823 | 314 | 1.138 | 220 | 899 | 712 | 147 |
| | TOTAL | 20.674 | TOTAL | 1.452 | TOTAL | 1.119 | TOTAL | 859 |
| | TOTAL | | 22.126 | | TOTAL | | 1.978 | |
| | TOTAL 24.104 | | | | | | | |
| 2006 | Cursados | | | | Representados y retirados | | | |
| | 26.069 | | | | 2.546 | | | |
| | TOTAL 28.615 | | | | | | | |
| 2005 | Cursados | | | | Representados y retirados | | | |
| | 19.648 | | | | 2.260 | | | |
| | TOTAL 21.908 | | | | | | | |

Fuente: Cuentas Públicas anuales de la Contraloría General de la República¹⁸

TABLA 3
A/A en materia de personal afectos y exentos de TR 2005-2008

| Año | Afectos a toma de razón | | Exentos toma de razón | |
|-------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------------|--|
| | Cursados | Retirados y devueltos sin tramitar | Exentos y registrados | Exentos retirados o devueltos sin tramitar |
| 2008 | 306.432 | 13.080 | 216.503 | 6.081 |
| | TOTAL | | TOTAL | |
| | 319.512 | | 222.584 | |
| | TOTAL 542.096 | | | |
| 2007 | 221.898 | 10.231 | 199.359 | 8.582 |
| | TOTAL | | TOTAL | |
| | 232.129 | | 207.941 | |
| | TOTAL 440.070 | | | |
| 2006 | 216.176 | 9.149 | 225.208 | 15.375 |
| | TOTAL | | TOTAL | |
| | 225.325 | | 240.583 | |
| | TOTAL 465.908 | | | |
| 2005 | 189.499 | 5.134 | 238.100 | 8.453 |
| | TOTAL | | TOTAL | |
| | 194.633 | | 246.553 | |
| | TOTAL 441.186 | | | |

Fuente: Contraloría General de la República

18. Cabe señalar que el tratamiento que CGR ha dado cada año a los datos no ha sido uniforme y se ha perfeccionado con los años. Así, solo respecto de 2007 y 2008 encontramos información desagregada por: i) estado de tramitación de los actos administrativos afectos a TR y, solo en la última cuenta de 2008, ii) por nivel central (NC) y nivel regional (NR). Para los años anteriores (2006-2005), los datos se muestran tal como los entregó la CGR.

Las tablas 2 y 3 contienen un análisis más fino de los actos sujetos a toma de razón en materias que no son personal. Como se ve, en ambos grupos el porcentaje de actos afectos a toma de razón que sortean con éxito este trámite es ampliamente mayoritario. Los actos retirados y devueltos sin tramitar en las materias ajenas a personal oscilan entre un 8 y un 16 por ciento del total, con un promedio de 11 por ciento. En otras palabras, en promedio el 89 por ciento de los actos sujetos a toma de razón la obtienen. En el caso de personal es el 96 por ciento, pues el retiro o devolución apenas llega al 4 por ciento promedio.

Lo anterior debe complementarse con otro dato sugestivo: el último decreto de insistencia dictado por el ejecutivo es de 1990, de manera que en los últimos 19 años ningún gobierno se ha sentido impulsado a emplear esta herramienta que le permitiría dictar un acto administrativo que CGR estimó ilegal.¹⁹ Uno de los factores que explica este hecho es, probablemente, el bajo índice de actos devueltos/representados y retirados.

19. Se trata del DS. 647/1990, del M. de Educación (D.O. 04.09.1990), por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, ordenó a la CGR tomar razón del DS 600/1990, también del Ministerio de Educación, que removía a la rectora de una Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (D.O. 04.09.1990).

TABLA 4
A/A en ciertos ministerios y servicios públicos

| Decretos y Resoluciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo | | | | | | | | | | |
|--|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
| Res. Exentas | 5.946 | 89,8% | 5.144 | 89,3% | 5.242 | 88,2% | 7.187 | 91,6% | 8.817 | 90,4% |
| Res. Ex. publicadas | 81 | 1,2% | 75 | 1,3% | 42 | 0,7% | 122 | 1,6% | 143 | 1,5% |
| Res. Afectas | 673 | 10,2% | 616 | 10,7% | 701 | 11,8% | 659 | 8,4% | 937 | 9,6% |
| Res. Afectas publicadas | 24 | 0,4% | 5 | 0,1% | 2 | 0,0% | 3 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Total resoluciones | 6.619 | | 5.760 | | 5.943 | | 7.846 | | 9.754 | |
| DS. exentos | 201 | 52,3% | 301 | 57,2% | 488 | 60,0% | 745 | 73,3% | 887 | 81,6% |
| Publicados | 5 | 1,3% | 3 | 0,6% | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% | 9 | 0,8% |
| DS. Afectos | 183 | 47,7% | 225 | 42,8% | 326 | 40,0% | 272 | 26,7% | 200 | 18,4% |
| DS. Afectos publicados | 31 | 8,1% | 23 | 4,4% | 27 | 3,3% | 30 | 2,9% | 34 | 3,1% |
| TOTAL D.S. | 384 | | 526 | | 814 | | 1.017 | | 1.087 | |
| Resoluciones del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano | | | | | | | | | | |
| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
| Exentas | 6.655 | 88,1% | 7.161 | 92,3% | 7.566 | 88,4% | 7.877 | 87,2% | 8.499 | 87,3% |
| Exentas Publicadas | 3 | 0,0% | 4 | 0,1% | 187 | 2,2% | 11 | 0,1% | 90 | 0,9% |
| Afectas | 897 | 11,9% | 600 | 7,7% | 990 | 11,6% | 1.157 | 12,8% | 1.240 | 12,7% |
| Afectas Publicadas | 311 | 4,1% | 27 | 0,3% | 186 | 2,2% | 427 | 4,7% | 257 | 2,6% |
| TOTAL | 7.552 | | 7.761 | | 8.556 | | 9.034 | | 9.739 | |
| Decretos del MOP | | | | | | | | | | |
| | | 2008 | | 2009* | | | | | | |
| DS. Exentos | | 1.468 | 60,09% | 946 | 58,40% | | | | | |
| DS. Afectos | | 975 | 39,91% | 674 | 41,60% | | | | | |
| TOTAL D.S. | | 2.443 | | 1.620 | | | | | | |
| * Hasta el 02-07-2009 | | | | | | | | | | |
| Resoluciones Dirección General de Obras Públicas (MOP) | | | | | | | | | | |
| | | 2008 | | 2009* | | | | | | |
| Res. Exentas | | 3.793 | 88,77% | 3.014 | 94,90% | | | | | |
| Res. Afectas | | 480 | 11,23% | 162 | 5,10% | | | | | |
| TOTAL | | 4.273 | | 3.176 | | | | | | |
| * Hasta el 02-07-2009 | | | | | | | | | | |
| Resoluciones Dirección de Vialidad (MOP) | | | | | | | | | | |
| | | 2008 | | 2009* | | | | | | |
| Res. Exentas | | 8.623 | 86,11% | 2.904 | 85,97% | | | | | |
| Res. Afectas | | 1.391 | 13,89% | 474 | 14,03% | | | | | |
| TOTAL | | 10.014 | | 3.378 | | | | | | |
| * Hasta el 02.07.2009 | | | | | | | | | | |

Fuente: Información proporcionada por los propios ministerios, elaboración personal

La tabla 4 aborda otra perspectiva: qué parte de los actos dictados por una muestra de servicios públicos está afecta a toma de razón. De su revisión se desprende que tratándose de decretos supremos del MINVU existe una progresiva reducción del porcentaje afecto a toma de razón durante el último quinquenio, al punto que de una exención del 52,3 por ciento en 2004 se pase al 81,6 por ciento en 2008. Las cifras del MOP son menos categóricas pero exhiben una exención de cerca del 60 por ciento. Con todo, la disminución del porcentaje no quita que en términos de cifras absolutas la cantidad de actos sujetos a control siga creciendo, como ya indicamos precedentemente.

Si revisamos la situación de las resoluciones la situación parece más estable. En efecto, en todos los casos la exención se acerca al 90 por ciento de los actos (ligemente menos en la Dirección de Vialidad). La menor tasa de exención en los decretos puede deberse a que el artículo 10, inc. 5°, no permite que el Contralor incluya dentro de los actos exentos los decretos supremos firmados directamente por el/la Presidente de la República, entre los cuales se encuentran todos los decretos supremos reglamentarios (conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional –STC– rol 153, de 25.01.1993).

Una conclusión semejante obtuvo Cordero al revisar una muestra de actos publicados en el Diario Oficial entre enero de 1999 y diciembre de 2006. El resultado fue que el 83 por ciento de las resoluciones y el 78 por ciento de los decretos publicadas/os estaban exentas/os de toma de razón (Cordero, 2007b: 158).

Aunque estas últimas cifras sean parciales es probable que representen una tendencia, a saber, que la gran mayoría de los actos administrativos están exentos de la toma de razón (en resoluciones casi el 90 por ciento y en decretos entre el 58,4 y el 81,6 por ciento) y que, dentro de los actos afectos a este trámite, la gran mayoría obtiene un resultado favorable.

Otro aspecto que nos interesaba reportar era la duración efectiva del proceso de toma de razón, pero no fue posible dado que CGR no proporciona este dato en su cuenta pública y levantarlo excedía de nuestras posibilidades. Ya mencionamos que la ley establece un plazo de 15 días prorrogable por otros quince, a los que no se aplica el silencio positivo, pues el inciso 2° del artículo 1° de la LBPA excluye a la TR de su regulación.²⁰ En ese contexto el plazo suele extenderse en el proceso de observaciones y los organismos públicos no tienen incentivos para insistir en el cumplimiento del plazo. En efecto, de hacerlo es probable que el resultado sería una devolución, vale decir, una representación. La práctica es retirar el acto e iniciar un proceso de conversaciones que puede alargarse manteniéndose la numeración del acto, que conserva la misma carátula cambiándose

20. El inciso primero declara el carácter general y supletorio de esta ley. El segundo establece, a modo de excepción: “La toma de razón de los actos de la Administración del Estado se regirán por lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República”.

solo las hojas de su interior según resulte necesario para lograr la toma de razón, cambios que Contraloría acepta en tanto vengan refrendados por la firma del Jefe de Servicio. Los propios organismos públicos pueden contribuir a dilatar el plazo demorando el ingreso, retiro o reingreso de los actos, esto último dependiendo de la mayor o menor complejidad que suponga evaluar las observaciones formuladas. Véase, como ejemplo, el actual Estatuto Administrativo. Refundido por un DFL fechado el 16 de junio de 2004 (pocos días antes de la fecha límite para su dictación, el 23 de junio),²¹ recién obtiene toma de razón el 3 de marzo de 2005 –ocho meses y medio desde su fecha de dictación!– y es publicado en el Diario Oficial de 16 de marzo de 2005. O el Reglamento de la llamada Ley de Compras, fechado el 9 de marzo de 2004, con toma de razón el 13 de septiembre del mismo año –algo más de seis meses tras su dictación– y publicado en el Diario Oficial de 24 de septiembre de 2004.²²

El objeto de la toma de razón

¿Qué es lo que controla el trámite de toma de razón? En otras palabras, ¿cuál es el padrón que emplea Contraloría para contrastar los actos sujetos a este trámite?

El primer punto que debe señalarse es que, según la Constitución, este trámite constituye un “ejercicio de la función de control de legalidad” (artículo 99). Sin embargo, el penúltimo inciso de la misma norma se refiere a la representación de un acto “por ser contrario a la Constitución”, lo que refuerzan los artículos 1° y 10, inc. 1°, de la LOCCGR.²³ En consecuencia, Contraloría verificaría tanto que los actos de la Administración se ajusten a las leyes como a la Constitución –siguiendo la idea de un ordenamiento jerárquico– y con un carácter general, vale decir, no se trata tan solo de un examen restringido a aspectos presupuestarios o financieros.

Hay solo un límite a este control: se trata del establecido por el artículo 21 b) de la LOCCGR, añadido por la Ley 19.817, de 2002,²⁴ a saber, que CGR “...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”. Basándose en esta norma se ha planteado que las atribuciones de la CGR deberían reducirse a un puro control de forma. La Corte de Apelaciones de Santiago ha afirmado en sentencias recientes –a propósito de recursos interpuestos contra

21. Se trata del DFL. 29/2004, de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Administrativo aprobado por la Ley 18.834. El artículo décimo transitorio de la Ley 19.882, de 2003, autorizó la dictación de este DFL. “dentro del plazo de un año contado desde la publicación de la presente ley”, que fue el 23 de junio de 2003.

22. Se trata del DS. 250/2004, de Hacienda, que aprueba el Reglamento de la Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (D.O. 30.07.2003).

23. El primero dispone que la CGR debe “...pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los jefes de servicio, que deben tramitarse por la Contraloría General...”. El segundo señala que el contralor puede representar “la inconstitucionalidad o ilegalidad” de los actos administrativos.

24. D.O. 26.07.2002.

dictámenes de la CGR y no la TR de un acto, pero con razonamientos que pueden extenderse sin dificultad a la TR- que “...el control de legalidad de los actos de la Administración que la Contraloría realiza en uso de sus facultades constitucionales y legales, debe ser exclusivamente formal”,²⁵ criterio que estaba siendo validado por la Corte Suprema (p. ej., sentencia rol 2008-2007, de 18.07.2007) hasta la sentencia rol 4880-2008, de 06.11.2008, que ha venido a establecer que la prohibición de evaluar aspectos de mérito o conveniencia de las decisiones políticas o administrativas debe relacionarse “con el artículo 52 de la Ley de Administración Financiera del Estado (DL 1263/1975) que remite a la propia Administración activa la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos”.

En otras palabras, el objetivo buscado por esta norma sería evitar que la CGR sustituya al Ejecutivo en los juicios de oportunidad, de naturaleza eminentemente política. Con todo, esta prohibición debiera entenderse restrictivamente pues entendida de manera amplia implicaría que Contraloría no podría controlar el ejercicio de los elementos discrecionales de las potestades (en semejante sentido Aróstica, 2007: 138).²⁶

Cabe señalar que en su versión original el artículo 52 del DL 1.263/1975,²⁷ Ley Orgánica de Administración Presupuestaria del Estado, señalaba que la CGR ejercería el control financiero del Estado mediante auditorías operativas que fiscalizarían “los costos, rendimientos y resultados de la inversión de los recursos y de las recaudaciones de los ingresos del Estado o de las entradas propias de las instituciones y servicios públicos”. Esta norma fue reemplazada dos años más tarde por la actual,²⁸ que limita este control a “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 sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos”, agregando que “La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo”.

Si unimos lo anterior a la prohibición del artículo 21 bis de la LOCCGR podríamos llegar a una interpretación muy debilitada del control de legalidad que corresponde a CGR y que sería deseable corregir –las conclusiones de este trabajo propone algunas ideas en lo relativo al control ex ante– o complementar

25. Véase el considerando 14 de la sentencia de la Primera Sala de este Tribunal Rol 531-06, de 08.08.2006 (Caso Valparaíso Sporting Club).

26. La jurisprudencia de Contraloría demuestra que a veces está dispuesta a controlar el ejercicio de la discrecionalidad, como por ejemplo en los DCGR números 34.589/2009, 44.944/2009, 33.622/2008 y 26.946/2007, y a veces no, como en el DCGR 34.688/2009.

27. D.O. 28.11.1975.

28. D.L. 2.053/1977 (D.O. 01.12.1977).

con otros controles que puedan inmiscuirse en la revisión del cumplimiento de metas, como la propuesta de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.²⁹ Cabe señalar que en países con un derecho público más avanzado se está planteando últimamente que el Derecho Administrativo no solo debe ser un límite para la actuación estatal, como reclama el principio de vinculación positiva a la ley (solo puede hacerse aquello que está permitido expresamente), sino que también un “instrumento normativo para la garantía de la calidad de la actuación con impregnación jurídica” (Parejo, 2008).

La nueva Resolución 1600/2008, de Contraloría, sobre exención de toma de razón

Señalamos arriba que el Contralor, a través de una resolución, puede disponer la exención de toma de razón de aquellos decretos y resoluciones que se refieran a materias que no considere esenciales (artículo 10 LOCCGR). Aunque originalmente esta atribución se ejerció en casos específicos, pronto el listado de ellos creció considerablemente. Por lo mismo, desde la Resolución 522/1970 el Contralor eximió de este control previo a la generalidad de los actos administrativos, salvo los expresamente mencionados como afectos a este trámite, lo que permitía generar un listado de hipótesis manejable, sistema luego reiterado en las Resoluciones números 1.100/1973, 600/1977, 1050/1980, 55/1992, 520/1996 y, finalmente, 1.600/2008, todas las cuales reemplazaron o refundieron a la precedente.

De esta manera se invirtió el criterio establecido en la LOCCGR, fórmula criticada por un sector de la doctrina –incluso con tacha de inconstitucionalidad (p. ej., Aróstica, 1991: 156-9)– dado que convierte en excepcional el control preventivo, pero que se explica como una manera de armonizarlo con la eficiencia administrativa (Cordero V., 2007: 67) que encontraría sustento en la propia CPR que en su artículo 99 que encarga a CGR tomar razón “de los decretos y resoluciones que, *en conformidad a la ley*, deben tramitarse por la Contraloría” (destacado en cursivas nuestro). Luego, por ley común podría perfectamente establecerse un sistema de exenciones convocando al reglamento, pues se trata de la típica redacción de una reserva legal de carácter relativo (SsTC roles 254/1997, considerando 26, y N° 370/2003, considerando 16).³⁰

29. El propio gobierno incluyó la creación de una agencia de este tipo en la Agenda de Transparencia y Probidad de noviembre de 2006. Como ejemplos de este tipo de instituciones pueden mencionarse la Government Accountability Office de Estados Unidos (<http://www.gao.gov/>), el Social Policy Evaluation and Research Committee neozelandés (<http://www.spear.govt.nz/>), la Government Chief Social Researcher's Office de Reino Unido (<http://www.gsr.gov.uk/>) o la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España (<http://www.aeval.es>).

30. Hay que decir que el artículo 2° de la Resolución 1600/2008 de CGR da a entender que la exención solo puede derivar de “disposiciones legales orgánico constitucionales que eximan de toma de razón a determinados servicios o materias”, dando preferencia sobre el inicio del artículo 99 a su inciso final –desoyendo el claro “En lo demás...”– y al final del inciso 1° del artículo 98. Es una interpretación bastante discutible atendido que el ámbito de las Leyes Orgánico Constitucionales debiera interpretarse restrictivamente (Muñoz, 2006).

La nueva resolución de exención de toma de razón (D.O. 06.11.2008, vigente desde el 24.11.2008), introduce una serie de modificaciones al sistema anterior inspirados en “una correcta gestión de las potestades de control” que obligaría “por una parte a concentrar el control preventivo de juridicidad en los actos sobre materias que, en la actualidad, se consideren esenciales, a fin de favorecer su oportunidad, y por otra, simultáneamente, a rediseñar y reforzar los programas de fiscalización y de control posterior, de manera de comprender en éstos las materias exentas de toma de razón en forma a la vez selectiva y rigurosa”. Las principales novedades son las siguientes:

- Reconoce expresamente que un mismo acto administrativo puede contener materias afectas y exentas del trámite de razón (criterio ya aceptado por su jurisprudencia).
- En materia de personal:
 - Exime las designaciones a contrata dispuestas por periodos inferiores[A6] a 15 días y las prórrogas de designaciones a contrata, antes afectas, sujetándolas a registro;
 - Eleva de 50 a 75 UTM el mínimo establecido para controlar preventivamente los contratos a honorarios que se paguen por mensualidad, y de 100 a 150 UTM el mínimo establecido para que los contratos a honorarios a suma alzada o cualquier otra modalidad de pago, sujetándolos a registro.
- Respecto a decretos y resoluciones relativos a materias financieras y económicas:
 - Incluye en su control preventivo a los aportes o transferencias de recursos, con o sin convenio, por un monto superior a 5.000 UTM (antes eran 2.000) y las devoluciones de tributos y derechos y cualquier otro pago que se efectúe con cargo a ítemes excedibles, cuyo monto sea superior a 2.500 UTM (antes 400).
 - Tratándose de bienes quedan afectos:
 - Los contratos para la adquisición de bienes inmuebles y muebles, de créditos, instrumentos financieros y valores mobiliarios, por trato directo o licitación privada por un monto superior a 2.500 UTM y por licitación pública, por un monto superior a 5.000 UTM; en el caso de enajenación de éstos, se siguen las mismas reglas (la regla anterior fijaba un tope de 4.000 UTM sin distinguir según el procedimiento de adquisición).
 - Los contratos de enajenación de inmuebles por trato directo o licitación privada cuyo monto exceda de 2.500 UTM y por licitación pública cuyo monto exceda de 5.000 UTM (la regla anterior fijaba un tope de 2.000 UTM, sin distinguir según el procedimiento de adquisición);
 - Los contratos para la transferencia gratuita de inmuebles cuyo avalúo fiscal exceda de 2.000 UTM (antes 500 UTM).

- La aceptación de donaciones modales que excedan de 5.000 UTM (antes 3.000 UTM).
- Tratándose de servicios, quedan afectos los convenios para la ejecución de acciones relacionadas con los fines del Servicio, de acciones de apoyo y otros de prestación de servicios, celebrados por trato directo o licitación privada cuando su monto total exceda de 2.500 UTM, y por licitación pública cuando su monto total exceda de 5.000 UTM (la regla anterior fijaba un tope de 2.000 o 1.000 UTM, sin distinguir según el procedimiento de adquisición sino según si el convenio se celebraba con entidades privadas o con personas naturales).
- Tratándose de obras públicas:
 - Quedan afectas las adquisiciones para la ejecución de obras públicas por trato directo o licitación privada por un monto superior a 5.000 UTM, y por licitación pública por un monto superior a 10.000 UTM (la regla anterior fijaba un tope uniforme de 4.000 UTM, sin distinguir según el procedimiento de adquisición). Tratándose de la ejecución de obras públicas o su contratación, se siguen las mismas reglas.
 - Quedan afectos, los proyectos y estudios que estén directamente relacionados con la ejecución de una obra en específica, contratados por trato directo o por propuesta privada por un monto de más de 2.500 UTM, y por licitación pública, por un monto superior a 5.000 UTM (la regla anterior fijaba un tope uniforme de 1.000 UTM, sin distinguir según el procedimiento de adquisición).
- Se establecen diversas exenciones en función del empleo de formatos tipo de bases administrativas –entendidas en éstas las generales y las especiales– y contratos, aprobados previamente por la Contraloría General, sometiendo en algunos de estos casos a toma de razón solo el acto de adjudicación.
- Respecto a decretos y resoluciones relativos a atribuciones generales:
 - Detalla con mayor claridad los actos afectos relativos a concesiones –creando un párrafo especial para este rubro– lo que representa un control preventivo más agudo en este ámbito.
 - Agrega la “constitución, participación, modificación y retiro o extinción de o en personas jurídicas en que el Estado tenga participación”.
 - Afecta el pago de galardones por un monto superior a 1.000 UTM (antes 200 UTM).
 - Agrega las “declaraciones de reducción, prohibición, restricción, agotamiento y escasez a que aluden los artículos 62, 63, 65, 282 y 314 del Código de Aguas”.
- Crea un Título especial para las empresas públicas (compuesto por el artículo 11), sujetando a toma de razón:

- Sus “resoluciones relativas a la constitución, participación, modificación y retiro o extinción de personas jurídicas, y a la adquisición de acciones u otros títulos de participación en sociedades”.³¹
- La información relativa a su personal, cuando éste se encuentre sometido al régimen de negociación colectiva.
- Elimina algunos de los actos sujetos a registro y la frase que asociaba este trámite al control posterior inmediato del acto, indicando en la parte considerativa que estos actos quedarán sujetos “a otras medidas que se dispongan”.
- Establece una posibilidad de extender caso a caso la exención según el comportamiento de cada servicio (artículo 19). Para ello deberán demostrar no haber sido objeto de observaciones relevantes, en número y entidad, durante al menos un año en los actos administrativos emitidos en relación con una determinada materia.
- Anuncia una futura regulación para la tramitación electrónica de actos administrativos en la Contraloría General (artículo 20).

Se trata, como se ve, de un conjunto importante de cambios. Mejora la sistematización de la resolución, somete a toma de razón materias antes exentas y, sobre todo, exige actos antes afectos a este trámite.

Otros controles de legalidad en el sistema chileno

El análisis de la toma de razón no puede escindirse del contexto de los demás mecanismos de control de legalidad a que está sujeta la Administración Pública chilena. Para nuestros efectos los clasificaremos según su oportunidad (ex ante, ex post) y su relación con el organismo controlado (interno, externo).

a. Controles administrativos internos ex ante y ex post

El *control administrativo interno* es aquel que realiza una unidad integrante del propio órgano administrativo. Su finalidad consiste en contrastar la actuación administrativa con las normas del propio ordenamiento y las necesidades de la gestión pública, verificando su plena concordancia con aquéllas y las políticas e instrucciones impartidas por las autoridades superiores de la organización (Bordalí y Ferrada, 2008: 19). La CGR la define como la fiscalización que, por vía jerárquica y con sus propios medios, realiza cada servicio, con el fin de adecuar su actividad a las normas vigentes y a las condiciones de eficiencia que técnicamente sean exigibles de acuerdo con sus modalidades de funcionamiento (Dictamen 8012/1969).

- *Unidades de Control y Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno.* Desde mediados de los noventa se ha desarrollado un sistema de control interno de carácter técnico creando en la casi totalidad de los servi-

31. Llama la atención que se emplee la expresión “resoluciones”, ajena a las empresas públicas.

cios públicos Unidades de Auditoría Interna o Contralorías Internas,³² unidades funcionales dependientes del jefe de servicio que colaboran en la tarea de fiscalizar el apego a la legalidad financiero–contable de cada ministerio y servicio.

A nivel general, a través del DS. 12/1997, MINSEGPRES, se creó un “Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno” (CAIGG),³³ como órgano asesor del Presidente de la República en la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, en sus diversas instancias.

A mediados de 2005 el gobierno de Ricardo Lagos ingresó a tramitación un proyecto de ley (Boletín 3937) que daba rango legal a este Consejo y el sistema de auditoría interna, estableciendo un sistema de concurso para los auditores. Sin embargo, el proyecto se mantiene paralizado, en primer trámite constitucional en el Senado, desde noviembre del mismo año.

- *Unidades Jurídicas.* También deben mencionarse en este apartado las Unidades Jurídicas de cada servicio o ministerio. En efecto, ellas son las primeras llamadas a velar por la legalidad de los actos administrativos que emanan de sus organismos y que ellas mismas redactan. Sin embargo, sus titulares son funcionarios de exclusiva confianza (salvo excepciones en que se les ha calificado de funcionarios de segundo nivel, para los efectos del sistema de alta dirección pública), lo que conspira contra su profesionalización.

b. Controles administrativos ex post: la Contraloría General de la República

CGR ha establecido controles de reemplazo para aquellos casos en que exige un acto de toma de razón. El artículo 13 de la Resolución 1600/2008 señala que “La exención de toma de razón será sin perjuicio del cumplimiento de otras medidas que disponga el Contralor General, en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de controlar la legalidad de los actos de la Administración y de hacer efectivas las responsabilidades que procedan”. Estos mecanismos pueden ser:

- Registro. Este trámite consiste en que CGR incorpora a un registro público una relación detallada del contenido del acto administrativo de que se trate, regularmente vinculado a materias relativas a personal y

32. A modo de ejemplo véase la Unidad de Auditoría Interna de la SUBDERE, creada por Resolución Exenta 644, de 11.05.2000, o las Unidades de Auditoría Interna y Contraloría interna del MINVU, creadas por el DS. 33/2001, de Vivienda y Urbanismo (D.O. 25.04.2001).

33. D.O. 29.01.1997. Este decreto supremo ha sido modificado por los DS. números 108/2000 (D.O. 02.08.2000), 65/2002 (D.O. 19.06.2002), 75/2003 (D.O. 11.07.2003) y 147/2005 (D.O. 12.11.2005). Cabe señalar que vía reglamento (artículo 26 DS 983/2003, de Hacienda, D.O. 12.01.2004) se ha encargado a este Consejo verificar el cumplimiento de las metas de gestión que dan derecho al pago del incentivo por desempeño colectivo establecido en el artículo 7º de la Ley 19.553 (D.O. 04.02.1998). Con todo, ello solo puede entenderse en el marco de la asesoría que brinda este organismo, vale decir, no como una competencia resolutoria. (A partir del año 2008, la CGR eliminó el trámite del conocimiento.)

dotación. El artículo 15 de la Resolución 1600/2008 establece qué actos deben registrarse. La mayoría de la jurisprudencia ha resuelto que el registro de un decreto “no constituye un control previo de legalidad” del acto administrativo, lo que no impide un examen de su legalidad o juridicidad a posteriori por parte de la propia Contraloría (Bordalí y Ferrada, 2008: 33). Un importante número de actos administrativos es sometido a registro. En 2008 y solo en materias de personal fueron 216.503.

TABLA 5
A/A afectos a registro y conocimiento periodo 2002-2008

| Año | Documentos afectos conocimiento | Documentos afectos a registro |
|-------|---------------------------------|-------------------------------|
| 2008* | — | 216.503 |
| 2007 | 4.108 | 199.359 |
| 2006 | 5.152 | 225.208 |
| 2005 | 2.709 | 238.100 |
| 2004 | 4.590 | 264.866 |
| 2003 | 3.227 | 230.011 |
| 2002 | 2.850 | 222.737 |
| TOTAL | 22.636 | 1.380.281 |

* A partir de 2008 contraloría eliminó el trámite del conocimiento.

Fuente: Contraloría General de la República

- *Auditorías.* Se trata de fiscalizaciones selectivas y a posteriori que realiza la Contraloría para asegurar la legalidad de los actos administrativos y hacer efectivas las responsabilidades que procedan (Bordalí y Ferrada, 2008: 32). La LOCCGR establece que la Contraloría efectuará auditorías respecto de la cuenta rendida por la Administración en relación con los aspectos jurídicos, financiero-presupuestarios, de transparencia y de probidad involucrados en la gestión que ella desarrolla. En definitiva, a través de esta función, se garantiza, por una parte, que los entes que administran los recursos públicos rindan cuenta de sus obligaciones, y, al examinarla, verifica que sus contenidos posean la validez legal y la pertinencia requeridas, que de no verificarse cabalmente da lugar al esclarecimiento de las responsabilidades administrativas, civiles y penales consecuentes, a través de los mecanismos que sobre el particular establece la legalidad vigente (Cuenta Pública 2006: 43).
- *Potestad Dictaminante.* La potestad de emitir dictámenes emana del artículo 5º de la LOCCGR, que incluye dentro de las facultades del Contralor la posibilidad de que éste emita dictámenes “a petición de parte o de jefaturas de servicios o de otras autoridades”. Por su parte, la ley reitera la facultad al establecer en el artículo 6º que corresponde exclusivamente al Contralor informar sobre una serie de materias terminando con una cláusula residual de gran amplitud: “...en general, sobre los asuntos que se relacionen... con el funcionamiento de los Servicios Públicos some-

tidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen” y “...sobre cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos públicos, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas”.³⁴ Esta es otra fórmula para controlar la actuación de la Administración.

TABLA 6
Dictámenes de CGR, periodo 2002-2008

| Año | Emisión Dictámenes e instrucciones jurídicas | Presentaciones a estudiar |
|-------|--|---------------------------|
| 2002 | 15.782 | 20.370 |
| 2003 | 20.012 | 23.699 |
| 2004 | 20.477 | 24.688 |
| 2005 | 23.722 | 27.898 |
| 2006 | 24.688 | 28.785 |
| 2007 | 14.620 | 26.397 |
| 2008 | 20.125 | 32.423 |
| Total | 139.426 | 184.260 |

Fuente: Contraloría General de la República

c. Otros controles administrativos ex post externos a los servicios públicos

Los controles anteriores no agotan la batería de mecanismos existentes en nuestra Administración. También debe mencionarse al Consejo para la Transparencia, creado por los artículos 31 y ss. de la Ley de Transparencia, aprobada por el artículo primero de la Ley 20.285, de 2008, y algunas superintendencias, como la de Salud que fiscaliza a FONASA y la proyectada Superintendencia de Educación, que controlaría a los establecimientos educacionales. En todos estos casos se trata de instituciones con un ámbito acotado de control, pero que también terminan ejerciendo un control de legalidad.

d. Control ex post jurisdiccional

Por último, también debe mencionarse el control que ejercen los Tribunales de Justicia. Tras una larga época en que rechazaron tener competencia contencioso administrativa,³⁵ actualmente la aceptan sin discusión (Pantoja, 2005 y Pierry, 2000). Los particulares pueden pedir tutela judicial básicamente mediante las siguientes opciones:

34. El dictamen ha sido definido como “un acto de consulta formulado por los Ministerios o Jefaturas de Servicios en materias de competencia de la Contraloría General o un acto de respuesta a peticiones de particulares o funcionarios que reclamen el reconocimiento de derechos que les sean desconocidos por la administración y siempre que las situaciones que los afecten importen una violación de normas cuyo cumplimiento corresponda fiscalizar el organismo contralor” (Aylwin y Azócar, 1996: 320).

35. Circunstancia que se vio reforzada por la declaración de incompetencia que hicieron los tribunales ordinarios de justicia para conocer de los asuntos contencioso administrativos, al señalarse que estos solo podían ser conocidos por tribunales especiales del contencioso administrativo, por interpretación del artículo 87 de la Constitución de 1925 y antiguo artículo 38 de nuestra actual Carta Magna.

- *Procedimientos especiales en materias determinadas establecidos por leyes específicas*, que determinan el acto administrativo recurrible, el sujeto activo y el tribunal competente. Por ej., el reclamo de ilegalidad municipal (artículo 141 LOCM), el reclamo de ilegalidad regional (artículo 108 LOCGAR), el reclamo contra las resoluciones de la Superintendencia de Salud (artículo 7° de la Ley 19.638), entre otros.
- *Recurso de protección*. Si bien esta acción cautelar nació a la vida jurídica como un herramienta destinada a proteger y garantizar ciertos y determinados derechos fundamentales de los particulares que no contaban con un mecanismo procesal de tutela efectiva, en materia administrativa ha pasado a ser el mecanismo procesal ordinario de control contencioso administrativo utilizado por los particulares en contra de los actos de los órganos del Estado. En efecto, se trata de una suerte de “acción ordinaria” contra la Administración, a través del cual se persigue la nulidad indirecta de sus actos (Ferrada, Bordalí y Cazor, 2003). La amplia concepción del recurso de protección y, en especial, el uso de la “igualdad ante la ley” y el “derecho de propiedad” como cláusulas genéricas para obtener un pronunciamiento del tribunal, han incentivado su uso para impetrar el amparo judicial contra actos u omisiones ilegales o arbitrarias que afectan todo tipo de derechos.
- *Acción de nulidad de derecho público*. Se trata de un procedimiento ideado por la doctrina que permite declarar la nulidad de un acto administrativo a través de un juicio declarativo ordinario, seguido conforme a las reglas del procedimiento común. Por ello podría calificarse de un contencioso anulatorio general en materia contencioso administrativa, con las dificultades de carecer de una regulación específica para estos efectos (véase Fiamma, 1986, Soto, 1996, T. II: 179-194, y Jara, 2004).

La utilización de estos mecanismos judiciales de control entra a menudo en concurrencia con el funcionamiento de Contraloría. En algunos casos, de hecho, los tribunales del Poder Judicial revisan directa o indirectamente los actos de la propia Contraloría, como sus dictámenes, actos de registro o incluso tomas de razón. Cabe señalar que en este último caso –impugnación judicial de una toma de razón– la CGR ha entablado ante el Senado la correspondiente contienda de competencia con los Tribunales de Justicia (artículo 53 N° 3 CPR). Hasta el momento, todas las decisiones del Senado han favorecido a CGR (Carmona, 2004: 19 y ss.), pero cada vez las votaciones han sido más ajustadas.

Recapitulación: un balance preliminar

Conforme a lo señalado en este primer capítulo, es posible señalar sucintamente los puntos positivos y negativos que se suelen plantear en relación a la existencia de la toma de razón.

Dentro de los aspectos positivos podemos esbozar los siguientes:

- a. La propia CGR, en los considerandos de la recién comentada Resolución 1600/2008, señala que la toma de razón resulta “esencial para... el resguardo del patrimonio público, desde el momento en que evita que lleguen a producir sus efectos... actos irregulares de la Administración que comprometan recursos públicos”.
- b. Añade el mismo considerando que la TR también resulta “esencial para la preservación del Estado de derecho... desde el momento en que evita que lleguen a producir sus efectos actos que lesionen derechos fundamentales de las personas”.
- c. Puede también añadirse que se trata de un control realizado por un órgano externo al gobierno y dotado de garantías orgánicas y funcionales que le brindan una autonomía efectiva, lo que favorece que ejerza este rol de manera eficaz.
- d. La estabilidad de Contraloría también ha permitido que vaya formando un acervo jurídico administrativo que ha ordenado y estandarizado la actuación formal de la Administración Pública. Se ha dicho por ello que “ha tenido un rol estabilizador básico en la Administración Pública chilena, sobre todo ante la ausencia de una regulación normativa” (Cordero, 2007b: 165–6), pues a través de su interpretación administrativa ha logrado ir solucionando problemas antes de la intervención legislativa.
- e. Lo anterior pone de relieve otro de sus atributos: constituye un control especializado en Derecho Administrativo, especialmente útil en un país que carece de Tribunales Contencioso Administrativos. Ello le permite moverse con soltura en materias que, muchas veces, son de gran complejidad.

En los aspectos negativos de la toma de razón podemos apuntar los siguientes:

- a. La inexistencia de efectos en caso de no adoptarse una resolución dentro de plazo (tomar razón o devolver/representar), unida al comentado fenómeno de las observaciones y retiros, hacen más lento el proceso de adopción de decisiones jurídicas provocando retrasos que perjudican la eficiencia y eficacia de la actuación administrativa, sin evidencia que indique que los efectos positivos de la toma de razón compensarían el costo de estas demoras (esto es, sin que sepamos si en la balance de costos y beneficios es mejor este esquema de control ex ante que uno alternativo de control ex post).
- b. Los 350.602 actos sujetos a este trámite en el último año generan una carga de trabajo difícil de absorber para los 256 abogados que trabajan en la Contraloría (Cuenta 2008: 189), especialmente si se suman las otras funciones de la CGR (especialmente la elaboración de dictámenes, Rajejic, 2007: 49). En promedio, cada día hábil debe resolverse la situación de 1.348,3 actos administrativos, 1.228,8 relativos a personal y 119,5 relativos a otras materias. La alta concentración en la función de control de personal sugiere pensar en otros instrumentos para este aspecto específico, probablemente más adecuados (Cordero, 2007b: 165).

- c. Algunos contralores regionales –quienes actúan por delegación del contralor general– están facultados para tomar razón pero son contadores auditores y no abogados, lo que exige que confíen estos juicios a terceros (Rajevic, 2007: 51).
- d. Las presentaciones hechas por particulares durante la TR pueden transformar este procedimiento en una especie de juicio, sin normas procesales adecuadas para ello. De hecho, evitar los efectos de actos que lesionen derechos fundamentales de las personas parece una función más de tipo jurisdiccional –reforzada con la existencia de adecuadas medidas cautelares– que administrativa (Valdivia, 2008). Esto puede entenderse y valorarse como positivo en un contexto de virtual ausencia de control jurisdiccional de la Administración, como aconteció durante buena parte del siglo pasado. Pero esa no es la situación actual de Chile.

Análisis de las restricciones de economía política del problema

Necesidad de integrar en el análisis a los demás componentes del control jurídico del sector público para reordenarlos. La discusión aislada de la toma de razón es inconducente

Un primer aspecto a considerar es el mapa de controles ya existente en la institucionalidad pública chilena. Eliminar o reducir la toma de razón solo tiene sentido si sus efectos positivos se siguen produciendo merced a otros arreglos institucionales. En otras palabras, no se trata de eliminar el control sino de ordenarlo y maximizar sus efectos y beneficios, compatibilizándolo con una gestión administrativa eficiente y eficaz. Si ello no es posible se corre el riesgo de generar problemas mayores a los actualmente existentes.

Lo mismo se aplica a la creación de otros organismos de control. Así, por ejemplo, la propia Contraloría reaccionó a propósito del proyecto de ley que da rango legal al Consejo de Auditoría Interna del Gobierno señalando que de aprobarse en los términos propuestos duplicaría sus atribuciones devaluando las funciones que ella, como “órgano autónomo”, debía ejercer.³⁶ Se trata, en definitiva, de generar un sistema de control racional y coordinado.

Consideración de la cultura institucional de la Contraloría

También debe tenerse en cuenta que durante mucho tiempo Contraloría ha desarrollado una cultura corporativa centrada en sí misma. Ello se explica en bue-

36. CGR señaló que debía “por imperativo constitucional realizar un control jurídico sobre la Administración, el cual está diseñado sobre la base de una jurisprudencia obligatoria y vinculante para los órganos del Estado. De tal modo, no puede existir otro órgano con atribuciones para emitir informes sobre las mismas materias que competen a la Contraloría General, por lo que debe evitarse toda posibilidad de duplicidad de atribuciones y de detrimento en las funciones de este órgano fiscalizador” (Dictamen 2.201/2006).

na parte por su rol fiscalizador frente al resto de la Administración (que le exige mantener una relación cordial pero distante), una alta estabilidad de sus autoridades y sus trabajadores y una suerte de carrera funcionaria que culminaba con el cargo de contralor. Todos los últimos contralores habían sido funcionarios de Contraloría hasta la irrupción del actual, que rompe este paradigma.

En este contexto cualquier iniciativa que suponga modificaciones importantes a la Contraloría debe socializarse en su interior y, en el óptimo, transformarse en un proyecto querido y valorado por sus funcionarios. Su especialización es un capital valioso y debiera preservarse.

Valoración de la Contraloría como “custodia” de la probidad administrativa

Actualmente la CGR es percibida como el principal instrumento de control de los Órganos de la Administración, que junto a los tribunales de justicia, a la Cámara de Diputados –en su rol fiscalizador– y los propios ciudadanos, a través del procedimiento administrativo, conforman el sistema de control externo de los actos de la Administración Pública.

La Contraloría ha emergido como “custodia” de la probidad administrativa, adquiriendo un nuevo protagonismo en la lucha contra la corrupción. Una prueba de aquello es la creación de la Unidad de Auditorías Especiales, encargada de investigar aquellos casos que causen un impacto de trascendencia pública o que tengan especial relevancia para la Administración del Estado.³⁷

Este nuevo impulso ha ido de la mano con el plan de modernización institucional desarrollado y promovido por el propio órgano contralor, el cual tiene como función el de constituirse en el eje principal del fortalecimiento de la probidad pública.³⁸ La reorientación de la labor fiscalizadora del organismo controlador hacia la auditoría es congruente con el referido fortalecimiento de la probidad pública y las actuaciones desarrolladas en el último tiempo han tenido una alta difusión (por ej., los casos del Servicio de Registro Civil e Identificación y de las Municipalidades de Recoleta y Huechuraba).

En este contexto cualquier modificación de la estructura de la CGR debe hacerse de manera que no suponga debilitación del control, sino maximización y racionalización.

Inexistencia de una jurisdicción contenciosa administrativa especializada

El último aspecto que conviene comentar en este apartado es la ausencia de una jurisdicción contenciosa administrativa especializada en Chile. Ya mencionamos que la Constitución de 1925 contempló la existencia de Tribunales Adminis-

37. Resolución 1.586/2007, de Contraloría General de la República.

38. Contraloría General de la República, presentación octubre de 2007.

trativos,³⁹ pero que estos nunca se constituyeron. Por su parte, los tribunales ordinarios alegaron carecer de dicha competencia al no haberseles asignado con carácter general de forma expresa, de modo que solo conocían los asuntos contencioso administrativos que expresa y específicamente les encargaba la ley.

Es sabido que este estado de cosas solo variará al final de la década de los ochenta, por la vía de aceptarse la competencia general en estas materias de los tribunales ordinarios,⁴⁰ y no por la de crear tribunales contencioso administrativos, pese a la demanda de los especialistas.

Pantoja B. ha señalado que la ausencia de tribunales contencioso administrativos es fruto, en parte, del rol asumido por la Contraloría que “pasó a desempeñar un consciente papel resolutor de conflictos administrativos e interadministrativos supliendo de hecho la ausencia de tribunales administrativos, y a considerarse sí misma como ‘garante del Estado de Derecho’, rol no previsto en esos términos por la Constitución ni por la ley, por lo que en lugar de instar por la creación de una justicia administrativa o completar inteligentemente el vacío institucional creado por su ausencia, con proposiciones efectivas de modernización, buscó reorientar el ejercicio de sus atribuciones en una dirección trazada unilateralmente, basada en su autonomía constitucional, para resolver conflictos jurídico administrativos a través de la toma de razón o de sus dictámenes, los que impone como obligatorios para la Administración del Estado” (Pantoja, 2005: 68-69). No en vano la reforma constitucional de 2005 vino a exigir que el Contralor sea un abogado y recientes sentencias del Tribunal Constitucional han reforzado el control de legalidad que compete a este organismo (SsTC 1032/2008, considerando 17, y 1051/2008, considerando 34).

En conclusión, otro componente importante para una reforma de la toma de razón es considerar que en parte ésta subsidia la ausencia de tribunales contencioso administrativos especializados. Si estos existieran podrían servir de eficaz reemplazo, en muchos casos, de la toma de razón, con la ventaja de superar una serie de defectos que tienen los sistemas existentes de control jurisdiccional (ya reseñados precedentemente), derivados de su falta de especialización en materias contencioso administrativas y que perjudican tanto a la gestión pública como a la tutela de los derechos de los particulares (a este respecto puede verse Pierry A., 2006, y Ferrada B., et al., 2003).

39. En efecto, el artículo 87 señalaba que “Habrán Tribunales Administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o la ley”.

40. Lo que vino a clarificarse, en definitiva, con la reforma constitucional al inciso 2º del artículo 38 y al inciso 1º del artículo 79 (actual 82) de la CPR efectuada en 1989 (Ley de Reforma Constitucional 18.825, D.O. 17.08.1989).

El camino administrativo, el legal y el constitucional

Algunas de las propuestas que se formularán pueden implementarse por vía administrativa, pero la mayoría requiere de modificaciones legales de iniciativa exclusiva del Ejecutivo (y de recursos financieros, tratándose de la creación de tribunales contencioso administrativos). Cabe señalar que la opción de cambiar la naturaleza de la TR a un control de naturaleza contable financiero requiere reformar los artículos 98 y 99 de la CPR. Si, en cambio, se opta por reducir el número de actos administrativos sujetos a este control es factible el camino de las puras reformas legales e, incluso, el del ejercicio de la propia potestad normativa de la CGR.

Algunas experiencias internacionales relevantes

La peculiaridad de la TR en el panorama comparado

Como es bien sabido, la misión Kemmerer recorrió numerosos países latinoamericanos proponiendo medidas semejantes a las que recomendó en Chile. De allí que las Contralorías Generales sean usuales en el paisaje institucional de nuestra región. Aldunate L. trazó un panorama de la configuración constitucional de otras contralorías latinoamericanas afirmando que “...el organismo contralor sigue en el diseño comparado dos líneas de fuerza. Por una parte, aparece con un fuerte vínculo a la actividad de fiscalización parlamentaria, como órgano técnico encargado de preparar dicha fiscalización, especialmente en el ámbito del control a *posteriori*... esto es, de rendición de cuentas y de ejecución presupuestaria. Por otra parte, su énfasis radica, en casi todos los casos vistos, en el control fiscal, sin que existan equivalentes comparados a nuestro artículo 88 (actual 99)...” (Aldunate L., 2005: 24). Silva C. comentaba ya hace más de medio siglo que el control de juridicidad de los actos administrativos daba a nuestra Contraloría General un “carácter original y *sui-generis* con respecto a la casi totalidad de las oficinas de control” (1945: 81).⁴¹ En otras palabras, nuestro ente contralor tiene la peculiaridad de realizar un control jurídico preventivo de carácter general.

Estados Unidos: *Government Accounting Office*

La Oficina General de Contabilidad (*General Accountitng Office*) de los Estados Unidos (1921) es el modelo declarado de nuestra Contraloría General, como órgano de control contable y de auditoría. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial sufrió una intensa reestructuración y actualmente se denomina *Government Accountability Office*, pasando a entenderse su tarea “como la de un órgano que sirve al público en cuanto es un instrumento al servicio de tareas de investigación que le son encomendadas por el Congreso Federal, y aconseja a agencias ejecutivas res-

41. Este autor valoraba positivamente, sin embargo, esa mezcla de roles (Ibíd., p. 335).

pecto de medios para un actuar más eficiente y responsable” (Aldunate, Cordero y Letelier, 2007: 30). Su vínculo con el Congreso ha sido imitado en numerosos países latinoamericanos y constituye un elemento clave de apoyo al control presupuestario de los órganos administrativos. Como se ve, desde un origen común la GAO ha pasado a tener una fisonomía muy diferente a la de la CGR.

Italia: *Servizio de Controllo Interno, Ragioneria Generale dello Stato y Corte dei Conti*

La Constitución italiana (de 1948) encarga a la Corte dei Conti –su Tribunal de Cuentas– ejercitar “el control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno” (artículo 100). Lazo ha expuesto como diversas reformas fueron acotando este control hasta que la Ley 20, de 14 de enero de 1994, limitó drásticamente los actos sujetos a control preventivo para favorecer el control de gestión (control de resultados, ex post), a cargo de la misma Corte dei Conti, y el control interno, a cargo de las propias Administraciones Públicas.⁴² Se trata de una experiencia que debiese ser analizada con atención de cara al futuro de nuestro ente contralor. Se ha dicho que la reestructuración del sistema de control de la Administración del Estado italiana ha seguido las siguientes directrices (Aldunate, Cordero y Letelier, 2007: 19):

- a. “Se han reducido considerablemente los controles previos de legalidad;
- b. Se han incorporado nuevos parámetros de control de la actividad administrativa, en la línea de fortalecer los controles de eficacia, economía y eficiencia;
- c. Se ha implementado un control a posteriori de carácter global, que recae sobre la gestión administrativa y presupuestaria de las Administraciones Públicas. Dicho control ha ido atenuando los controles de legalidad sustantiva, y privilegiando la legalidad presupuestaria y contable;
- d. Se ha fortalecido la planificación de la gestión administrativa, fomentando que cada servicio clarifique y publique sus metas concretas;
- e. Se han concentrado los recursos públicos dedicados al control en mecanismos y procedimientos que revisen el cumplimiento de objetivos claros y determinados”.

El control interno es realizado principalmente por el *Servizio de controllo interno* –a cargo del control de gestión y el control estratégico– y la *Ragioneria generale dello Stato* (RGS) –que controla la regularidad administrativa y contable–.

España: Controles internos (inspección general de servicios e intervención general del Estado) y externos (Tribunal de cuentas y Tribunales contencioso administrativos)

En el caso español no existe un símil de la CGR. El control contable y de auditoría interna le compete a la denominada “Intervención General de la Adminis-

42. LAZO V., 1999. Véase también <http://www.corteconti.it/Cittadini/La-Corte-i/preventivo.doc_cvt.htm> [consultado el 15.11.2006].

tración del Estado,⁴³ “cara económico-financiera del control interno de la Administración, y es el centro directivo y gestor de la contabilidad pública” (Aldunate, Cordero y Letelier, 2007: 11). Depende del Ministerio de Economía y Hacienda, y cuenta con una red de organismos llamados “Intervenciones Delegadas” adscritas a los principales órganos de la Administración y que operan como un cuerpo descentralizado, controlando la legalidad presupuestaria de manera previa a la ejecución de los actos, pudiendo el interventor reparar el acto y por esa vía suspender sus efectos, pero centrándose en los aspectos de legalidad contable.

Cabe señalar que aunque la ley posibilita el control de todos los actos de la Administración existe una gran variedad de actos excluidos de la intervención general o previa, otros con una fiscalización limitada y “cada día son más frecuentes las técnicas de muestreo, mediante las cuales se analizan solo ciertas partidas de una cuanta mayor a objeto de verificar en ellas el cumplimiento de los requisitos exigidos. Todo ello a objeto de flexibilizar, agilizar y abaratar la función interventora” (Aldunate, Cordero y Letelier, 2007: 14).

Asimismo, como control externo existe un Tribunal de Cuentas, fiscalizador que depende de las Cortes Generales, a cargo también de enjuiciar la responsabilidad contable de los funcionarios. En cada ministerio existe, además, “una Inspección General con funciones de control sobre el servicio central y los servicios departamentales. Cada una de estas inspecciones depende de la Inspección General de Servicios que, con rango de subdirección, depende de la Dirección General de Organización e Inspección de Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, regulada por Real decreto 1320 del 2005 y, en lo que atañe a sus funciones, complementada de manera importante por el Real Decreto 951/2005” (Aldunate, Cordero y Letelier, 2007: 11).

El control jurídico, en cambio, corresponde a los Tribunales Contencioso Administrativos,⁴⁴ que integran el poder judicial y que actúan como un control ex post pero general. No hay, entonces, un control de juridicidad preventivo general.⁴⁵

Por último, conviene apuntar que recientemente se ha creado una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, encargada de promover una cultura y prácticas de evaluación en las Agencias Estatales y fomentar la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos.⁴⁶

Tanto el caso español como el italiano exhiben sistemas de control articulados sobre la base de una modificación de la comprensión misma del actuar admi-

43. Artículo 12 R.D. 1552/2004, de 25 de junio, B.O.E. 26.06.2004.

44. Regidos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, B.O.E. 14.07.1998.

45. Santamaría P. (2004b: 203-5) ha propugnado la necesidad de este control pero a través de los propios efectivos de la Administración, en un sentido semejante al indicado más adelante (infra 4.2).

46. R.D. 1418/2006, de 1º de diciembre, publicado en el B.O.E. núm. 298, de 14.12.2006.

nistrativo. En efecto, “De una ‘administración por actos’, según la cual lo propiamente administrativo consiste en el ejercicio de potestades a través de actos formales, se ha pasado a una ‘administración de prestaciones y servicios’, es decir, a un aparato administrativo que se entiende solo si satisface de una forma eficiente las necesidades públicas. Correlativamente, de entender los sistemas de control como mecanismos represivos se ha pasado a entenderlos como mecanismos de apoyo a la gestión de los servicios públicos” (Aldunate, Cordero y Letelier, 2007: 29). Esto sugiere que la función propiamente represiva es más propia de los mecanismos de protección de intereses o derechos de los administrados, a cargo de los Tribunales.

Desarrollo de propuestas de reforma concretas

Reordenamiento del control de legalidad, enfoque ex post y compatibilización con una gestión eficiente y eficaz

Una primera propuesta es concentrar y especializar a la CGR en su rol de auditoría externa (en sentido similar al propuesto por Aldunate L.⁴⁷), lo que supone revisar si los medios que actualmente posee son suficientes para hacer frente a esta tarea y, si no lo son —como parece—, incrementarlos. Sería deseable que existiera cierta proporcionalidad entre los recursos que son fiscalizados y los recursos invertidos en la fiscalización, de manera que si los primeros crecen también lo hagan los segundos. Para ello sería conveniente conocer y explicitar, en cada ejercicio presupuestario, cuál es esa relación. En caso que sea necesario incrementar la fiscalización podría considerarse la contratación de auditores externos, de manera de no expandir la planta funcionaria por situaciones eventuales. En la misma línea es conveniente seguir profundizando la publicidad de las acciones de la CGR, destacando la publicación en su web de los informes de auditoría y su base de dictámenes (hasta hace no mucho tiempo de acceso pagado). Todo lo anterior supone un profundo rediseño del modelo de gestión de la CGR, muy en sintonía con las declaraciones del actual Contralor General.⁴⁸

47. Este autor critica el abandono del control fiscal y presupuestario por parte de CGR, derivada de la “hipertrofia de su actividad de control de legalidad”, y propone “reorientar la actividad y, eventualmente, el diseño estructural de la Contraloría, y, bajo cualquiera sea la fórmula elegida, desconsolidar la función de control preventivo de legalidad de la función de control financiero, entregando esta última a un órgano que actúe en estrecha colaboración del Congreso, como órgano técnico auxiliar” (Aldunate, 2005 :29). También puede mencionarse la opinión de Waissbluth, que sugiere orientar a la CGR hacia un control de resultados. Comentando el rol de la Government Accountability Office de Estados Unidos propone que “una revolución normativa y una transformación organizacional total” lleven a que la CGR proporcione “información fidedigna, no solo sobre la juridicidad de los actos administrativos, sino sobre la eficacia del actuar del Estado”. Waissbluth, 2006b.

48. Debe destacarse que la Cuenta Pública 2008 de la CGR señala que “La gestión del Contralor General y de las unidades y contralorías regionales que conforman la estructura organizacional de esta Entidad Superior de Control, durante el año 2008, estuvo marcada, básicamente, por los siguientes ejes: Mejorar la gestión de la institución, lo que ha implicado revisar y reformular algunos procesos funcionales, procurar una mayor oportunidad en su actuar, el uso intensivo de la tecnología de la

Una segunda propuesta es crear Tribunales Contencioso Administrativos dentro del Poder Judicial –esto es, independientes del gobierno y con todas las garantías de la carrera judicial– que asuman un control jurídico ex post eficaz de la Administración, actuando a petición de parte pero con una amplia legitimación activa. Esto tiene la ventaja para los particulares de contar con una instancia especializada y conocida para impugnar las decisiones de la Administración –frente a la heterogeneidad de las cerca de 120 acciones diferentes, conocidas por distintos órganos, que actualmente existen–,⁴⁹ que respete el debido proceso y efectúe un control jurídico integral de la juridicidad administrativa –incluida la discrecionalidad– con valor de cosa juzgada, contribuyendo a descongestionar el recurso de protección (véase Ferrada B., et al., 2003) a superar esa poco feliz distinción entre forma y fondo hecha por la Corte Suprema,⁵⁰⁻⁵¹ y a resolver una serie de importantes insuficiencias que presentan los procedimientos judiciales existentes (a este respecto nos remitimos a Pierry A., 2006). Los nuevos Tribunales deberían contemplar mecanismos de selección públicos y transparentes y podría considerarse puntajes especiales para los profesionales de la Contraloría, dada su experiencia en estas materias, que no debiera desaprovecharse. De igual manera, su creación igualaría las condiciones procesales de la Administración y los administrados, pues aquélla podría impugnar las decisiones (cuestión que le está vedada, por regla general, tratándose de los pronunciamientos de Contraloría, por los artículos 6º y 19 de la LOCCGR). Finalmente, un sistema de esta naturaleza supone un control más eficiente al operar solo a requerimiento del interesado (pudiendo evaluarse mecanismos para activar el control judicial en asuntos no identificados con intereses concretos, al modo de una especie de Ministerio Público).

Reforzamiento institucional del control interno

En este punto se sugiere transformar a los jefes de las Divisiones de apoyo de cada ministerio (típicamente las Divisiones Administrativa, Jurídica e Informá-

información, la modernización de los recursos informáticos y la valoración y adecuación de los recursos humanos y físicos disponibles al interior del organismo, así como también la coordinación y cooperación con las demás Entidades del Estado” (p. 4). Al aplicarse hace dos años un cuestionario sobre percepciones en los avances en la reforma del Estado 1990-2005 a 56 líderes de opinión, la CGR obtuvo la peor calificación de todas las instituciones y temas consultados, lo que equivale a decir que en el concepto de los entrevistados apenas se había mantenido o incluso había retrocedido respecto de su situación en 1990. Consultados los mismos líderes sobre la influencia de distintas instituciones en la reforma del Estado la CGR obtuvo el segundo peor resultado, que implicaba que su influencia era entre negativa y nula en el proceso modernizador (Waissbluth, 2006a: 47 y 89). Esto pone de relieve la urgencia de proseguir y profundizar la reforma en el plano de la gestión y la necesidad de evaluar reformas institucionales, como se sugiere en este trabajo.

49. Carmona detectó 78 procedimientos entre 1990 y 2003 que se suman a otros 42 preexistentes. Carmona S., 2003: 204. Por su parte, Pierry A. estima que existirían casi doscientos procedimientos contencioso especiales (Pierry A., 2006: 7).

50. Puede verse a este respecto Pantoja B., 2000: 13 y ss., y 2005: 27-69; Parejo A., 2001: 13-27; y Pierry A., 2000: 103-104.

51. Sobre la distinción forma y fondo puede verse Aguerrea M., 2007: 122-127 y Soto K., 2006b.

tica),⁵² en funcionarios de carrera, concursándolos con un estatuto semejante al de los jefes de Departamento del tercer nivel (quienes una vez nombrados gozan de tres años de estabilidad). Así asumirían que su rol no es solo contribuir al éxito del gobierno sino, por sobre todo, adecuar las actuaciones de éste a los límites que determina el derecho. Ello disminuirá las hipótesis de riesgo administrativo actualmente existentes.

Otra propuesta en esta línea es dar rango legal a las unidades de control interno de los servicios públicos y a sus titulares, y relativa autonomía respecto del respectivo jefe del servicio en la dirección propuesta por el Proyecto de Ley del Consejo de Auditoría.⁵³ Sería recomendable nombrarlos por un plazo que supere la duración del gobierno (por ejemplo, cinco años) y otorgar también un grado de estabilidad semejante al presidente de dicho Consejo.

Ambas medidas harían que los propios controles internos asegurasen en buena medida la legalidad de los actos administrativos dictados, reduciendo la necesidad de contar con un mecanismo como la actual TR.

Uso de las TIC y la transparencia activa para generar nuevas instancias de control compatibles con una gestión eficaz

Dada la alta concentración de la toma de razón en materias de personal se recomienda avanzar decididamente en la construcción del SIAPER (o Sistema de Información de Personal de la Administración), de manera que se transforme en una herramienta que pueda efectuar un control preventivo automático de los actos relativos a personal (al menos de algunos de sus elementos), probablemente cruzando datos con otras bases de datos públicas como las del Servicio de Registro Civil e Identificación. El mismo sistema ayudaría a perfeccionar y facilitar el cumplimiento de los deberes de transparencia activa en esta materia que, a su vez, generan espacios de control ciudadano (y de parte de los propios funcionarios).

También se propone generar procesos de consulta pública para los proyectos de reglamentos, de manera que todos los interesados –y no solo algunos, como sue-

52. En algunos casos, como el MINSEGPRES y el Ministerio de Justicia, la División Jurídica es parte central de las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio, de modo que no entraría en la categoría de “División de apoyo”.

53. Boletín 3937-06. En su cuenta 2008 la CGR va más allá al señalar la necesidad de “...consagrar una norma legal que permita asegurar de manera efectiva la necesaria independencia e imparcialidad a los servidores que desempeñen funciones de auditoría y control interno en los organismos de la Administración del Estado en general, lo cual posibilitaría un real fortalecimiento de los sistemas de control interno, aspecto esencial que, a juicio de esta Entidad Fiscalizadora, no se encuentra suficientemente regulada en la actualidad, ni el proyecto de ley que crea el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (Boletín 3937-06) en trámite. En este sentido se sugiere que los mencionados Auditores, Directores de Control o Contralores Internos, dependan técnica y administrativamente de esta Contraloría General” (p. 157). Parece razonable la idea de dependencia técnica pero no la de una dependencia administrativa, pues de ser así ya no se trataría de un control interno que apoya la gestión, el que resulta tan necesario como el externo.

le ocurrir– puedan acceder a esta información, opinar y, si es del caso, preparar impugnaciones administrativas o judiciales.⁵⁴ Para ello debiera modificarse la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, cuerpo legal aplicable a los actos administrativos de carácter reglamentario (como afirma Pierry A. a partir de sus artículos 3º, 45 y 48a) pero que no contempló previsiones especiales para su elaboración⁵⁵ (solo excepcionalmente existen procesos obligatorios de consulta o participación ciudadana en algunas normas ambientales⁵⁶ o los planes reguladores comunales⁵⁷).

Supresión, sustantiva reducción y/o agilización de la toma de razón

Aplicando las propuestas anteriores debieran reducirse sustancialmente los asuntos sometidos a toma de razón. El solo número de actos que anualmente deben revisarse hace muy discutible la conveniencia de este examen preventivo, en términos de costo/beneficio, especialmente si consideramos la baja tasa de devoluciones y la ausencia de decretos de insistencia. Un criterio razonable sería suprimir la TR en aquellos asuntos que no tengan incidencia contable/presupuestaria o, derechamente, restringirla a un control de naturaleza contable/presupuestaria, de modo que solo operase en los actos que incidan en este ámbito y únicamente respecto de ese aspecto (esto último implicaría una reforma constitucional). De esta manera, la regla general –ya no solo fáctica, sino jurídica– pasaría a ser el control jurisdiccional *ex post*, a petición de parte. En tanto ello ocurre podrían aplicarse a la TR las normas sobre silencio positivo.

Esta propuesta no implica debilitar los instrumentos de control sobre la Administración. Por el contrario, combinada con las anteriores implica una reordenación de dichos instrumentos que no disminuiría la eficacia del control a nivel agrega-

54. Véase un ejemplo en el Título V de la Ley española 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno (en especial su artículo 24). Pueden consultarse interesantes proposiciones para mejorar este procedimiento en Santamaría P., 2004.

55. Pierry A. apunta algunas dificultades que plantea la aplicación de esta Ley a los reglamentos, señalando que es preciso “...revisar cada párrafo de la ley, para resolver si es susceptible de ser aplicado a los reglamentos, llegándose a la conclusión que varios de ellos, por la propia naturaleza de los reglamentos, no resultan aplicables, y otros..., pudiendo ser aplicables, pueden ser causa de muchos problemas” (2005: 77). Legislar en esta materia permitiría corregir estos problemas, entre los que cabe mencionar la indeseable posibilidad de aplicar a los reglamentos las limitaciones existentes en materia de invalidación (artículo 53) y revocación (artículo 61), cuestión que también critica Pierry A. La posición contraria, de hecho, puede llevar a una virtual petrificación del ordenamiento reglamentario (véase la Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago Rol 4092/2005 que rechaza aplicar las limitaciones del artículo 53 de la Ley 19.880 a la derogación de un reglamento, confirmada por la Sentencia de la Corte Suprema Rol 4653/2005).

56. Véanse los artículos 32, inc. 3º, y 44 de la Ley 19.300, de Bases del Medio Ambiente (D.O. 09.03.1994), y los artículos 17 y ss. del Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión (DS 93/1995, MINSEGPRES, D.O. 26.10.1995) y 9º y ss. del Reglamento que Fija el Procedimiento y Etapas para Establecer Planes de Prevención y de Descontaminación (DS 94/1995, MINSEGPRES, D.O. 26.10.1995).

57. Véase el artículo 43, incisos 2º a 5º, de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el texto fijado por la Ley 19.778 (D.O. 10.12.2001), y el artículo 2.1.11. de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (DS 47/1992, MINVU, D.O. 16.09.1992).

do ni arriesgaría nuestros estándares de probidad sino, más bien, incrementaría uno y otros, sin perjudicar una adecuada gestión administrativa.

Un cambio de esta naturaleza supone una alteración importante en nuestro sistema de control, pero aplicadas las propuestas señaladas precedentemente –y teniendo a la vista las experiencias comparadas– equilibra razonablemente la relación entre el control y la gestión en el mundo público. Con todo, para llegar a este estadio convendría profundizar la medición de la eficacia y eficiencia de la TR versus los demás mecanismos de control que se proponen en este trabajo –simplificando, el impacto del control *ex ante* versus el del control *ex post*–, cuantificando los costos y beneficios de uno y otro sistema.

Referencias bibliográficas

- Aguirrea M., P.** (2007). “La Contraloría General de la República y el control de los organismos administrativos con competencia en materia urbanística. Comentario del caso Santa Rosa de Las Condes”. En *Revista de Derecho Administrativo*, 1, LexisNexis, pp. 119-140.
- Aldunate L., E.** “La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República”. En *Revista de Derecho* de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXVI, tomo II, 2005, pp. 19-30.
- Aldunate L., E.; E. Cordero Q., R. Letelier W.** (2007). *Hacia la modernización de la Contraloría para mejorar los niveles de transparencia en Chile*. Santiago de Chile, PNUD (inédito), 2007, 38 pp.
- Aróstica M., I.** (2007). “La Contraloría hoy”. En *Actualidad Jurídica*, 16, pp. 127-142.
- (1991). “El trámite de toma de razón de los actos administrativos”. En *Revista de Derecho Público*, 49, pp. 131–168.
- Bordali S., A.; J.C. Ferrada B.** (2008). *Estudios de Justicia Administrativa*. Santiago: LexisNexis, 242 pp.
- Carmona S., C.** (2004). *Apuntes de Clases Derecho Administrativo*. Unidad VI. El principio del control. 2. El control externo, jurídico y no jurisdiccional de la Administración. Facultad de Derecho Universidad de Chile, 114 pp.
- “El contencioso-administrativo entre 1990 y 2003”. En Juan C. Ferrada B. *La Justicia Administrativa*. Santiago de Chile: LexisNexis.
- Contraloría General de la República.** Cuenta Anual 2008, 205 pp.
- Cordero V., L.** (2007). *El control de la Administración del Estado*. Santiago de Chile: LexisNexis, 189 pp.
- (2007b). “La Contraloría General de la República y la toma de razón: fundamento de cuatro falacias”. En *Revista de Derecho Público*, vol. 69 (Actas de las XXXVI Jornadas de Derecho Público), Universidad de Chile, pp. 153-166.
- Ferrada B., J. C.; A. Bordali S., K. Cazor A.** (2003). “El recurso de protección como mecanismo de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo”. *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. 14, pp. 67-81.

- Fiamma O., G.** (1986). “La acción constitucional de nulidad: un supremo aporte del constituyente de 1980 al derecho procesal administrativo”. En *RDJ* tomo 83 núm. 3, pp. 123 y ss.
- Jara S., J.** (2004). *La nulidad de derecho publico ante la doctrina y jurisprudencia*. Santiago: Libromar, 285 pp.
- Lazo V., X.** (1999). “Nuevas perspectivas del control externo en Italia. Análisis de la reforma de la Corte dei Conti”. En *Revista de Derecho* de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XX, pp. 283-297.
- Muñoz L., F.** (2006). “Leyes orgánico-constitucionales: insatisfactoria rigidización de la democracia”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2006, tomo. II, Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., pp. 115-130.
- Pantoja B., R.** “La Inexplicable Ausencia de una Justicia Administrativa en el Estado de Chile”. En *Revista de Derecho* (CDE), 13.
- (2000). *La jurisdicción contenciosa-administrativa. Decisiones legislativas al año 2001*. Santiago: Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Parejo A., L.** (2008). *Problemas actuales del derecho de administrativo* (inédito).
- (2001). Reflexiones en torno al control del poder público administrativo y la pertinencia de su especialización en un orden jurisdiccional contencioso administrativo. En *Revista de Derecho* (CDE), 3, pp. 13-27
- Pierry A., P.** “Tribunales contencioso administrativos en Chile”. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006 (disponible en <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055202.pdf>>).
- (2005). “Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El Reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República”. En *Revista de Derecho* (CDE), 13, pp. 71-82.
- (2000). “Tribunales Contencioso-Administrativos”. En *Revista de Derecho* (CDE), 2.
- Pinto, S.; L.M. Méndez; S. Vergara** (1977). *Antecedentes históricos de la Contraloría General de la República. 1541-1927*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Rajevic M., E.** (2007). “La urgente reforma del sistema de control administrativo: una exigencia de la probidad”. En *Revista de Derecho Público*, vol. 69 (Actas de las XXXVI Jornadas de Derecho Público), Universidad de Chile, pp. 36-59.
- Santamaría P., J.** (2004). “La Administración como poder regulador”. En VV.AA. *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP, pp. 422-435.
- (2004b). “Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas”. En VV.AA. *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Silva C., E.** (1945). *La Contraloría General de la República*. Santiago de Chile: Nacimiento.
- Soto K., E.** (2006). “La toma de razón y el llamado ‘alcance’”. En *Revista de Derecho* de la Universidad Finis Terrae, año X, núm. 10, pp. 73-83.
- (2006b). “Urbanismo, Contraloría General de la República y Tribunales de Justicia. A propósito de la acción de protección deducida por la Fundación Club Deportivo de la Universidad Católica de Chile”. En VV.AA. *Sentencias Destacadas 2006*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- (1996). *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, tomo II. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 480 pp.

- (1977). “La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República”. En *La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional (1927-1977)*. Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, pp. 165-189.

Valdivia O., J.M. “¿Para qué cambia Contraloría el régimen de la toma de razón?”, diciembre de 2008, en <<http://decive.blogspot.com/>>.

Waissbluth, M. La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, 2006.

- “Una revolución en la Contraloría”. En revista *Qué Pasa*, 03.11.2006 [disponible en <<http://www.mariowaissbluth.com/secciones/articulos/pdf/contraloria.pdf>>, consultado el 26.12.2006].

ABREVIATURAS EMPLEADAS

CGR: Contraloría General de la República.

DCGR: Dictamen Contraloría General de la República.

DFL: Decreto con Fuerza de Ley.

D.O.: Diario Oficial.

DS: Decreto Supremo.

LBPA: Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos, publicada en el D.O. de 27.06.2003.

LOCCGR: Ley 10.336, de 1952, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, cuyo texto coordinado, refundido y sistematizado fue fijado por el DS 2421/1964, Ministerio de Hacienda, publicado en el D.O. de 10.07.1964.

TR: Toma de razón.

Propuesta de una institucionalidad para el sistema de evaluación del Estado*

EDUARDO CONTRERAS

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, MBA de ESADE y Ph.D. de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido consultor de empresas y de instituciones públicas como Subtel, MOP y MIDEPLAN, y de organismos internacionales como BID-GTZ y CEPAL (Ilpes). Actualmente es director académico del Magister en Gestión para la Globalización del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y de programas de postítulo en el área de evaluación de proyectos y finanzas en esa unidad académica.

JUAN FRANCISCO PACHECO

Ingeniero en Construcción Naval y Magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado en temas relacionados con planificación, proyectos y sistemas nacionales de inversión pública (SNIPs). En este campo ha hecho aportes metodológicos y prácticos que han sido recogidos por diferentes entidades latinoamericanas relacionadas con el uso de recursos públicos destinados a inversión. Actualmente es Research Assistant del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública. ILPES (CEPAL).

Introducción

El sistema de evaluación vigente presenta serios problemas que están debilitando la evaluación de los proyectos y programas del gobierno, lo que a su vez genera ineficiencias y poca *accountability* en la gestión, así como falta de transparencia en la asignación de recursos.

Existe consenso entre los entendidos de que el problema fundamental que presenta el actual sistema de evaluación es su estructura institucional. Roles, funciones y responsabilidades repartidas en varias entidades, lo que a su vez genera conflictos de intereses e incentivos perversos.

El Sistema Nacional de Inversión Pública cuenta con aproximadamente tres décadas de funcionamiento, desde los primeros esfuerzos de ODEPLAN, aún antes de que fuera conceptualizado como un sistema inter institucional y denominado de esa forma.

El objetivo de este Sistema ha sido el de la eficiencia en la asignación de recursos públicos, eficiencia que se mide desde la perspectiva de la contribución de las inversiones públicas al incremento del bienestar social. La función de administrar el SNIP ha sido compartida desde hace años por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Inversiones de ODEPLAN (luego MIDEPLAN).

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y aportes de Jaime Gatica B. Ph.D. en Economía Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), Ingeniero Comercial (Economía) Universidad de Chile. Gerente General de ANBER.

A principios de los noventa, el SNIP había alcanzado un nivel de desarrollo que permitía que el grueso de la inversión pública anual fuera objeto de un análisis apoyado en una serie de metodologías de evaluación social y en un fuerte esfuerzo de capacitación al interior del sector público, con el concurso importante de universidades y consultoras especializadas. El SNIP se llegó a convertir en una suerte de producto de exportación no tradicional, con múltiples asesorías de profesionales chilenos que contribuyeron a la formación de sistemas similares en países latinoamericanos como Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y otros.

A nuestro juicio, existe un amplio consenso en que el sistema ha sido (con todas las deficiencias que aún pueda tener) un aporte a la mejora en la asignación de recursos, comparando con alternativas que implican arbitrariedad, presiones de grupos de interés, populismo y otras que no necesariamente tienden a incrementar el bienestar social generado por las inversiones públicas. Las fortalezas del sistema (se detallan en el punto 5 de diagnóstico) han permitido que hoy exista un proceso estructurado de toma de decisiones sobre proyectos y programas, con niveles importantes de transparencia en la gestión pública de proyectos, en la medida que vía internet la ciudadanía puede acceder a información sobre las iniciativas de inversión pública, los resultados de sus evaluaciones ex ante y alguna información sobre la ejecución del gasto real. A modo de ejemplo: si se ha decidido ejecutar un proyecto que tenía reparos desde el punto de vista técnico-económico, esto se puede observar a través del “BIP de Consultas”,¹ de forma que cualquier ciudadano con acceso a internet puede saber el costo de una mala decisión de inversión.²

Ahora bien, muchos de los profesionales y académicos relacionados con el SNIP creemos que la transformación de ODEPLAN en Ministerio en 1990 debilitó considerablemente la gestión por parte del Departamento de Inversiones, en parte por la nueva estructura de relaciones entre dicho departamento y sus contrapartes que son las unidades ejecutoras de proyectos,³ y en parte por la falta de recursos que permitieran mantener el nivel de excelencia de la función, lo que requiere una planta relativamente estable de profesionales especializados en el tema.

A lo anterior deben agregarse las nuevas demandas sobre el Sistema planteadas por los nuevos desafíos inherentes al proceso de transición a la democracia: la descentralización de decisiones y recursos, la participación ciudadana, el desarrollo de estrategias regionales, la incorporación de criterios de sustentabilidad

1. http://bip.mideplan.cl/bip-consultas/inicio_ie.htm

2. En la medida que dicha iniciativa de inversión haya sido ingresada al Sistema Nacional de Inversiones y al BIP. Desde luego esta afirmación no es válida para aquellas inversiones que eluden el Sistema.

3. Ha significado que analistas de inversiones que dependen de un jefe de Departamento de una División deben tener como contrapartes en las discusiones de presupuestos a jefes de Divisiones o incluso subsecretarios.

ambiental, las demandas por mayor equidad social, de género, etc. Todas estas nuevas demandas se fueron tratando de incorporar, no siempre respondiendo a un diseño razonado, sino más bien a las contingencias.

Todo lo anterior ha resultado en una serie de deficiencias que se sintetizan muy bien en los Términos de Referencia de este estudio (resumen): “A continuación se enumeran algunas de las características que presenta el sistema de evaluación en nuestro país utilizando ejemplos concretos:

- De MIDEPLAN dependen varias entidades que definen políticas para grupos vulnerables pero que también ejecutan programas. De esta manera de MIDEPLAN dependen entidades “gastadoras” y “evaluadoras”, lo cual puede generar conflictos y falta de independencia en la evaluación de los proyectos.
- Otra situación se relaciona con los problemas que se pueden generar por el hecho de que la evaluación de programas e instituciones dependa de la DIPRES. (El Ministerio de Hacienda y la DIPRES son responsables de asignar los recursos, función que debiese estar separada de la evaluación técnica).
- Además están la gran cantidad de auto evaluaciones que realizan los ministerios sectoriales de programas que ellos mismos diseñan e implementan. Por otra parte, se plantea que en los sectores las evaluaciones son de mala calidad porque hay problemas de capacidad técnica, lo que repercute en contrapartes débiles.
- En el caso de las regiones sucede que los proyectos del FNDR los decide el CORE que es presidido por el intendente, quien a su vez es el responsable último del sistema de evaluación de proyectos en la región. En otras palabras, el responsable de asignar es el responsable de evaluar.
- Existe una cantidad creciente de proyectos y programas que no se evalúan y que se asignan por prioridad presidencial (denominados PP en el banco integrado de proyectos)”.

En función de estas constataciones preliminares, se ha planteado como Objetivo General de este estudio “Proponer una nueva estructura institucional del sistema de evaluación de proyectos y programas del gobierno que genere los incentivos correctos y elimine o minimice los conflictos de interés que existen en la actualidad”.

El estudio se organiza en los siguientes capítulos: Revisión de literatura, experiencia internacional, diagnóstico del actual SNIP de Chile, fortalezas y debilidades de la institucionalidad vigente, propuesta de una nueva institucionalidad, economía política de la propuesta y evaluación de posibles estrategias para su implementación y puesta en marcha. Finalmente se presenta un análisis de los cambios legales y/o administrativos que implica la propuesta.

Revisión de la literatura

Un SNIP, por el hecho de ser un Sistema, tiene distintos componentes independientes. Con un nivel de generalidad alto, se pueden identificar componentes que son comunes a distintas organizaciones. La caracterización siguiente se basa fundamentalmente en Pacheco J.F. 2008.⁴

El análisis de la institucionalidad pública como sistemas, y como sistemas complejos, ha adquirido realce con el surgimiento del enfoque de New Public Management.⁵ En esa línea Gharajedagi⁶ escribió en 1999 un texto llamado “Pensamiento Sistémico: Gerenciando el Caos y la Complejidad. Una Plataforma para Diseñar la Arquitectura de los Negocios”. Este autor plantea que el pensamiento mecanicista, que concibe las organizaciones como máquinas, en estructuras organizacionales jerarquizadas, con manuales de organización y funciones rígidos, está en franco retroceso, ha perdido funcionalidad.

Se recurre a la teoría de sistemas por cuanto los SNIP desempeñan funciones muy similares a los de cualquier sistema y cuentan con subsistemas que también son típicos (se describen en el punto siguiente), y por lo tanto, interesa conocer la forma como dichas funciones y subsistemas pueden articularse e integrarse para maximizar los recursos y actuar con eficacia. Desde luego, se podrían adoptar otros enfoques de organización. La idea fundamental es tener un enfoque que permita hacer un *check list*, para caracterizar el SNIP y diagnosticar si cuenta con todos sus sistemas y funciones, y si los subsistemas están desarrollados por completo o solo parcialmente.

Se ha optado por la teoría de sistemas también porque el SNIP es un sistema que involucra a varias instituciones, en lugar de otros enfoques (como el de Mintzberg) que apuntan más bien al diseño de una institución en particular.

El enfoque sistémico de organización

De conformidad con las anteriores características, abordaremos una tipología de estructura que permita incorporar el enfoque sistémico, a partir de la observación de las estructuras conocidas de organización del Estado, no solo considerando las estructuras nacionales, sino incorporando una mirada a los diferentes niveles territoriales e internos de las organizaciones.

4. Pacheco, Juan Francisco, 2008. “Modelo Conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico”. ILPES - CEPAL. Documento de Trabajo (borrador).

5. “The New Public Management”, M. Barzelay, University of California Press, 2001.

6. Citado en “Sistemas complejos y gestión pública”, Mario Waissbluth. Documento de Trabajo de la Serie de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Febrero de 2008.

En la aplicación de la teoría general de sistemas a organizaciones se establece una tipología de subsistemas. Katz y Khan⁷ identifican cinco subsistemas que corresponden a la clasificación de Talcott Parson.⁸ Estos son:

- Subsistemas técnicos o de producción.
- Subsistemas de apoyo.
- Subsistemas de mantenimiento.
- Subsistemas de adaptación.
- Subsistemas gerenciales o directivos.

La concepción de organización que está subyacente es que los sistemas no tienen una estructura separada de su funcionamiento, está en constante interacción con el medio externo, del cual percibe insumos (información, gente, energía y materiales). Una vez que el insumo es importado al sistema sufre transformaciones u operaciones. Cuando el insumo es transformado se exporta al entorno. Los insumos son de dos tipos: de mantenimiento y de producción; el sistema debe importar unos y otros constantemente. También se agregan un subsistema institucional y el subsistema financiero. En este marco solo consideraremos los cinco previstos más arriba.

Los subsistemas técnicos o de producción tienen relación con las transformaciones o procesamiento de energía. Satisfacen la tarea central de la organización mediante la división del trabajo y desarrollan una dinámica de eficiencia técnica; sin embargo, tal hecho no garantiza la eficiencia general del sistema, pues está en interacción y es interdependiente de los otros subsistemas.

Los subsistemas de mantenimiento aseguran la estabilidad y capacidad de producción, elaboran mecanismos de selección de personal, socialización e indoctrinación, recompensas, incentivos y sanciones; formaliza e institucionaliza todos los aspectos de la conducta organizacional. Según Katz y Khan la característica de estos subsistemas es “mantener las cosas como están y no permitir el cambio”, la existencia de éstos implica la conservación del sistema.

Los subsistemas de apoyo aseguran la importación de insumos, ampliando el subsistema de producción y llevándolo al entorno, tanto para traer insumos como para llevar productos. La función de los sistemas de apoyo es mantener intercambios en la frontera del sistema, así como obtener apoyo y legitimación social para la organización.

Los subsistemas de adaptación se relacionan con la generación de respuestas adecuadas a las condiciones cambiantes del entorno, y tienen que ver con el cambio organizacional. La función principal es la de inteligencia, investigación,

7. Ver “La organización sistémica”, en “Teorías organizacionales y administración”, Dávila C., p. 248.

8. Ver “El último periodo de Parson”, en “Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial”, Alexander J. (p. 79). Parson y Neil, *Economy and Society* (New York: Free Press, 1956).

desarrollo y planeamiento, generalmente localizadas en unidades de asesoría. Su importancia radica en la idea de que el cambio es vital para la subsistencia del sistema.

Los subsistemas gerenciales o directivos buscan dirigir, distribuir y controlar los diferentes subsistemas y actividades. También es un subsistema de toma de decisiones. Debe coordinar las demandas externas y los recursos y necesidades organizacionales.

Algunas conclusiones del análisis sistémico del SNIP

Del análisis comparativo de los subsistemas típicos de un sistema, y las áreas hoy cubiertas por el SNIP (detallado en el Anexo 1), surgen algunas conclusiones.

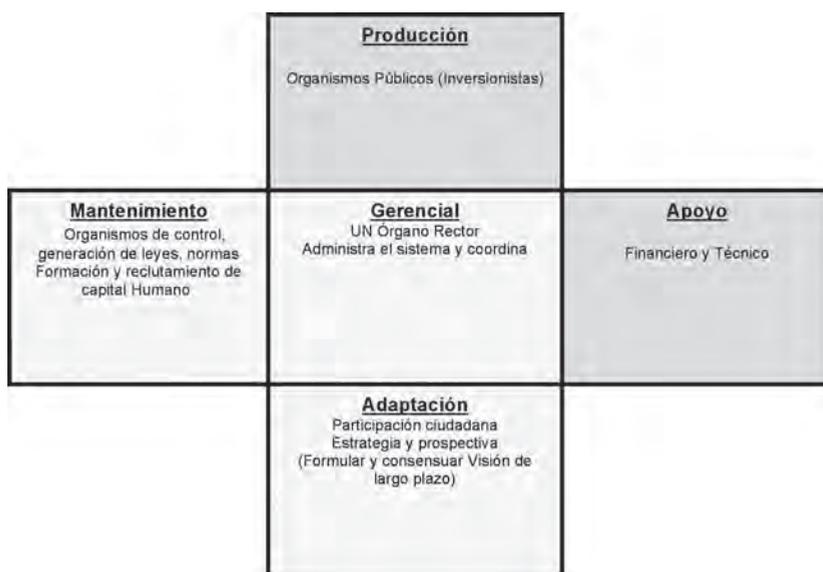
Se requiere de Dirección y coordinación a cargo de UN organismo rector: en la actualidad la dirección del SNIP se está ejerciendo de forma más o menos compartida, y no siempre consensuada, entre la DIPRES y MIDEPLAN. El organismo rector debe velar por generar el orden dentro del sistema; punto de partida es que ese organismo rector sea el que genere el orden, y no los organismos que corresponden a alguno de los otros subsistemas.

No todos los subsistemas que teóricamente debiesen funcionar lo están haciendo, ni todos los subsistemas que operan lo hacen cumpliendo con todas las funciones.

Al analizar la situación del SNIP de Chile apreciamos que al mecanismo de inversión le hace falta diferenciar sus componentes e identificar cuáles son necesarios para su óptimo funcionamiento. En la práctica, el aspecto de producción se encuentra abordado por los diferentes inversores públicos (unidades ejecutoras: Ministerios, Intendencias, Empresas, etc.) sin dejar de considerar a los privados con quienes se debe articular la provisión de bienes y servicios públicos (ya sea vía concesiones, subsidios u otros mecanismos). El sistema de apoyo corresponde a las entidades financieras y técnicas. Para el caso de Chile estos organismos constituyen el SISTEMA, es decir, el SNIP chileno ha desarrollado dos subsistemas (producción y apoyo) de los cinco que caracterizan a un sistema.

Los subsistemas que operan actualmente están en color celeste[L1]. Sin embargo, los subsistemas amarillos no están completos: el mantenimiento del sistema, la articulación para consolidar los niveles de desarrollo, las capacidades para enfrentar crisis, la adaptación a una realidad cambiante y el diseño de un sistema gerencial para coordinar las estrategias a largo plazo, son algunas de las asignaturas pendientes.

FIGURA 1
Un diseño posible según la teoría de sistemas



Este diagnóstico, que puede ser discutible, está avalado por algunos hechos concretos y que además están evaluados. A saber, un sistema de inversión pública debe obedecer a políticas de desarrollo, tanto para ampliar coberturas como para mejorar calidad de bienes y servicios que son necesarios para el ciudadano. Esta condición es básica para evaluar el desempeño del sistema y la estructura de funcionamiento adoptada. No existiendo objetivos de largo y mediano plazo mal podemos establecer el desempeño de las políticas asociadas a inversión ni de los organismos encargados de operacionalizarlas.

En segundo lugar, la fortaleza del “Sistema” está situada en dos fuentes principales: el apoyo político y la normativa que le da sentido de existencia; esto significa que en la rectoría del sistema debe ser considerada, además, como un función de asesoría directa del *Ejecutivo*, debido a su naturaleza transversal respecto de la ejecución de políticas que impliquen inversión. Por otra parte, esto también significa hacer una buena definición de los roles y áreas de competencia a cada uno de los organismos, contenida en la normativa que se establezca.

Principios de independencia y requisitos deseables de un SNIP

Del análisis anterior se desprende que ya sea en la situación actual o en un futuro rediseño, los subsistemas y las funciones asociadas a ellos radican (y radicarán) en distintas instituciones: Unidades Ejecutoras, Organismo Rector (actualmente MIDEPLAN), la DIPRES del Ministerio de Hacienda, y otras.

Por lo tanto, los subsistemas de la figura 1 en ningún caso se deben asociar a instituciones, ya que en cada subsistema hay distintas funciones. A modo de ejemplo, en el Subsistema de apoyo está el financiero (DIPRES) y el técnico (MIDEPLAN), que no deberían radicar en la misma institución.

Las razones se pueden encontrar dentro de la ya citada escuela o enfoque de New Public Management, en particular Boston y otros⁹, que incorporan conceptos de teoría económica, como la teoría de la elección pública (*public choice*), la de agente - principal y los modelos de costos de transacción. En estos modelos se considera que las actividades del sistema político administrativo son juegos estratégicos entre actores racionales cuya meta es maximizar los resultados de sus respectivos sistemas o subsistemas. Por lo tanto, la eficiencia del sistema mayor requiere que se separen adecuadamente las funciones y objetivos entre instituciones, y que se generen los incentivos correctos a cada una de ellas. Por lo anterior, en términos institucionales se requiere independencia de las instituciones: administradora del sistema de evaluación, asignadora de fondos, ejecutoras, y elaboradoras de normas y leyes.

En mayor detalle, en la figura 1 tenemos los siguientes subsistemas e instituciones (con sus respectivas funciones). En cada caso se argumenta cuáles deberían permanecer independientes:

Subsistema de producción:

Ministerios, empresas y otras instituciones públicas (Ej: Educación, Salud, Municipios, etc.) que en general han sido denominados “Unidades Ejecutoras”. Estos claramente persiguen objetivos y cumplen funciones distintas entre sí, teniendo en común que buscan —como objetivo principal— maximizar la obtención de recursos para sus proyectos y programas, por lo tanto claramente no pueden tener el rol de tomadores de decisión en los subsistemas de apoyo técnico y financiero, ya que en este caso el comportamiento estratégico evidente sería sacrificar o mediatizar los objetivos de este último subsistema para lograr los de su propia función objetivo.

Por las mismas razones no debiesen estas instituciones participar en la Gerencia del Sistema. Interactúan desde luego, y continuamente con ella, pero no toman las decisiones, aunque pueden influir desde su rol de ejecutores (inversores). Algo análogo ocurre con los subsistemas de mantenimiento y adaptación del SNIP. Cabe hacer notar que, en la medida que MIDEPLAN se ha ido transformando en unidad ejecutora, se hace más difícil que pueda ejercer la Gerencia del Sistema con la debida independencia.

9. En 1991, Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh “Restructuring the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution”.

Subsistema de apoyo:

Participan DIPRES y MIDEPLAN, en lo financiero y la asesoría técnica respectivamente. DIPRES como parte del Ministerio de Hacienda tiene como uno de sus objetivos principales el control de gasto, lo que no necesariamente coincide con la conformación de una cartera óptima de proyectos desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico, que es la labor (actualmente) de MIDEPLAN. Dejar ambas funciones con el rol de rectoría radicado en la DIPRES pondría en riesgo el logro de carteras socioeconómicamente óptimas de proyectos, ya que este objetivo se podría mediatizar para lograr mantener el gasto dentro de las metas.

Por la misma razón tampoco MIDEPLAN debiese agregar a su rol de rector de las funciones técnicas, el de regir los asuntos relacionados con el financiamiento. En síntesis, dentro del Subsistema de apoyo se debiesen mantener separadas institucionalmente las funciones de asesoría técnica (análisis de estudios, proyectos y *programas* en el organismo rector del SNIP) y las de financiamiento (éstas en la DIPRES del Ministerio de Hacienda).

Dadas las complementariedades de estudios, proyectos y programas, no tiene sentido que la función de asesoría y análisis de estas iniciativas radique (como hoy) en distintas instituciones.

Subsistema gerencial:

Independientemente de quien sea (actualmente debiese ser MIDEPLAN), bajo cualquier enfoque organizacional, sistémico, de economía institucional, de gestión pública, la dirección de un sistema complejo como es este debería radicar en una institución. No se debe confundir la rectoría del sistema con el sistema en su totalidad, el cual debe integrar a varias instituciones, tanto conceptual como operacionalmente. Por lo tanto, en el nuevo diseño institucional, se considerará un organismo rector del SNIP.

Si se incorpora la dimensión territorial, la rectoría del sistema, a través de sus subsistemas, debe velar por la supervisión de las actividades que realicen los organismos descentralizados.

En la actualidad MIDEPLAN, que comparte la rectoría del SNIP, es además una unidad ejecutora de proyectos (FOSIS, Chile Solidario, INJU, CONADI, etc.), es decir, la institución es evaluadora y ejecutora. Esta es una de las razones (a nuestro juicio la principal) por la cual la rectoría del sistema ya no debiese estar en dicho ministerio.

Subsistema de adaptación:

Respecto a las funciones de adaptación se señalaron las de desarrollo y actualización de metodologías y precios sociales (que existe y actualmente radica en MIDEPLAN) y las de retroalimentación de los sistemas (la participación ciudadana o la participación política o de actores no estatales), y la de velar por la coherencia de los planes de inversiones con las estrategias y las visiones de largo plazo.

Estas dos últimas funciones están prácticamente ausentes del actual SNIP de Chile. También se debe considerar aquí la coordinación de la inversión pública con la inversión privada, con el objetivo de viabilizar las estrategias.

Nuevamente, los objetivos pueden ser contrapuestos, por lo tanto se sugiere que se generen, para las funciones inexistentes, unidades o elementos nuevos dentro del órgano rector que asimilen, estructuren y difundan los lineamientos políticos, de consultas ciudadanas, de visión de largo plazo, y que tengan incidencia en las inversiones. Hay también complementariedad entre las tres funciones señaladas, por lo tanto se requieren unidades específicas dentro de la institución rectora. Las dos funciones que no están incorporadas (o lo están parcialmente) al SNIP, actualmente están a cargo de otras instituciones (La SEGPRES, la SEGEOB, la DOS), pero se requerirá que estas destinen esfuerzos especiales para articularse con la gerencia del sistema, la que les solicitará los inputs necesarios en cuanto a la participación ciudadana y la coherencia con las estrategias, políticas y visiones de largo plazo. Por su parte, la Gerencia o rectoría del sistema debería en este caso destinar esfuerzos y recursos al seguimiento y coordinación de estas funciones con las instituciones.

Subsistema de mantención:

Las funciones involucradas en este subsistema son las de generación de leyes, reglamentos e instructivos, la capacitación y procesos como el reclutamiento y selección de personal. Desde el punto de vista organizacional lo lógico es que todas estas funciones radiquen en una sola institución. No hay grandes conflictos de objetivos entre ellas, y sí bastante complementariedad. Es crucial velar por la calidad del personal en la Institución rectora y en todas las instituciones involucradas.

Las funciones deben estar integradas; a modo de ejemplo: en las normativas se deben establecer las calificaciones requeridas para los cargos ya sea en la institución rectora o en los inversores (ejecutores) u otra, y tanto en el nivel central como en los niveles territoriales. Asegurar que ello ocurra implica funciones de selección de personal, certificación y capacitación. Por lo tanto, la coordinación de estas funciones debiese estar integrada y sugerimos que sea desde la rectoría del sistema, aun cuando se debería descentralizar la ejecución de los procesos de capacitación, reclutamiento y selección de personal con la debida coordinación y supervisión desde la rectoría del sistema.

Dentro de la normativa se deben analizar los posibles vacíos, como por ejemplo la responsabilidad funcionaria por diseñar, aprobar, financiar y ejecutar malos proyectos. Esto es complejo, ya que se pueden llegar a generar incentivos perversos (para rechazar muchos de los proyectos, como el caso de Perú), por tanto este tema amerita un estudio específico y excede el alcance de este trabajo.

En síntesis, en cualquier rediseño del SNIP consideramos necesario que se tengan en cuenta algunos requisitos básicos para impedir comportamientos de agencia inherentes a la gestión de las inversiones públicas, que derivan del hecho de que la unidad que invierte no pone en juego su propio patrimonio (sino el de todos), y donde además pocas veces el responsable del proyecto responde por los malos resultados del mismo (salvo en casos extremos, p. ej. ESVAL en la década de los noventa).

Estos requisitos son: independencia de la unidad reguladora de la evaluación de proyectos con respecto a la unidad que asigna los fondos, en relación con las unidades ejecutoras y con las entidades responsables de elaborar las leyes anuales de presupuesto (básicamente Ministerio de Hacienda y el Parlamento).

Experiencia internacional

Caso australiano

En Australia, con la Ley de Reforma del Sector Público de 1984, se inició un proceso de modernización que incorpora prácticas del sector privado al público: “Gerenciamiento y rendición de cuentas por resultados, transparencia, monitoreo del desempeño, evaluación por resultados, e incentivos, son algunos de los conceptos que definen esa nueva cultura de la evaluación. Estos conceptos se contraponen a los de la cultura tradicional de los sectores públicos, que prestan más atención a los procesos y al cumplimiento de reglas y formalidades que a los resultados, respondiendo a la figura del funcionario y no a la del gerente público”.¹⁰ Estos cambios se consideran tan profundos, que hacen difícil replicar las prácticas de los sistemas de análisis y gestión de inversiones de ese país al caso chileno. De hecho el caso australiano, el canadiense y el neozelandés son los casos tipo de ejemplo en los textos sobre New Public Management (NPM).

Antes de la Reforma ya existía en Australia el Departamento de Finanzas (DF) con el rol de aumentar la eficacia y eficiencia del sector público. Este mismo Departamento, un departamento central poderoso, es el que ha estado apadrinando la evaluación de los programas (post Reforma). Esto permitió vincular la evaluación con el proceso presupuestario y con el gerenciamiento diario de los programas.¹¹

La existencia de una sólida infraestructura de los servicios públicos, incluyendo una elevada dosis de capital humano y de instituciones, ha sido un segundo elemento crucial en el desarrollo de la cultura de la evaluación. Las reformas gerenciales otorgaron mayor autonomía a los gerentes de línea y dieron impor-

10. “Evaluación presupuestaria en tres países, Argentina, Australia y los Estados Unidos de Norteamérica. Enseñanzas para la modernización del Estado argentino”. Hernán Pablo Llosas. Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata. 2000.

11. *Ibíd.*

tancia a los resultados globales en la rendición de cuentas y en el cálculo de los incentivos. Ellas crearon una demanda por evaluación desde estas nuevas gerencias públicas como instrumento para medir esos resultados. “Dejar que los gerentes gerencien” fue la frase clave.¹² Los cambios de gobierno dejan intactas la mayor parte de estas gerencias. Es decir, se profesionalizó la administración, dejando los cargos de confianza política solo para los niveles más altos de la administración (principalmente ministros y subsecretarios).

En 1987 se inicia el proceso de presupuestación de portafolios, con la finalidad de aumentar la libertad de los ministros para decidir por sí mismos una parte de su presupuesto. Esa flexibilidad permitía reasignar gastos dentro de cada portafolio, siempre que no perjudicase a otros. Más recientemente se reforzó el proceso evaluativo con mayores exigencias en la rendición de cuentas y en el desempeño de los gerentes, el uso de licitaciones y el establecimiento de niveles (mínimos) de servicio para los clientes.

Elementos adicionales fueron la programación a tres años vista y la fusión de organismos para reducir su número. Se puso especial atención en instruir a los gerentes en la identificación de objetivos realistas, en la recolección sistemática de datos sobre desempeño y en la periódica realización de evaluaciones.

Todo esto tuvo lugar en el contexto de una reducción en el gasto público de más de 7 puntos del PBI. El DF estableció las pautas generales y dejó a los organismos las decisiones de detalle respecto de los cortes, con la condición de que la eficiencia y efectividad del gasto aumentase. Esto marca la principal diferencia respecto al caso chileno y el latinoamericano. En nuestro caso mientras no se profesionalicen Gerencias de Inversiones capacitadas, con capital humano adecuado, y estables en los ministerios (independientes de los cambios de gobierno), no parece replicable un esquema al estilo de las propuestas del NPM, al menos no a todos los niveles.

En el caso australiano, la mayoría de los departamentos instalaron unidades de evaluación con dos o tres personas para coordinar los planes de evaluación. A veces se constituyeron grupos de interesados que participaban externamente. Por lo general las evaluaciones mismas son realizadas por áreas en los programas de línea. Algunas evaluaciones muy importantes son encaradas por terceros externos al departamento. En la mayoría de los casos el DF participa. El DF emite asimismo guías formales para la evaluación y hace un seguimiento de las mismas.

Los informes de evaluación son publicados y el público tiene acceso a ellos. En 1990-91, nuevos informes parlamentarios señalaban las diferencias en actividad evaluadora entre departamentos. Hacían énfasis en la falta de atención a los temas de la efectividad y consideraban que el DF debía ser más activo en el estímulo a los departamentos en la forma de encarar las evaluaciones. Esto dio lugar a que se crease, dentro del DF, una rama responsable de proporcionar asesoramiento, apoyo, entrenamiento y estímulos evaluativos.

12. *Ibíd.*

Los departamentos utilizaron las evaluaciones para mejorar el gerenciamiento de los programas. Su impacto principal ha sido lograr mejoras en la eficiencia operacional, en la asignación de recursos y en la calidad de los servicios de atención a clientes. Los organismos centrales buscan estimar la efectividad-costo de los programas. La presupuestación de portafolios, una práctica nueva, ha estimulado a los departamentos a prestar más atención a la efectividad-costo. En el caso de proyectos, las guías e instructivos del DF ponen énfasis en las evaluaciones costo-beneficio.

La descentralización y flexibilidad también ha llevado a la generación de sistemas independientes de acuerdo a la organización estadual de Australia. A modo de ejemplo, en Western Australia opera el Investment Advisory Group (IAG), un Sub-Comité del Strategic Management Council.¹³ El IAG provee asesoría al Expenditure Review Committee of Cabinet en materias estratégicas de gestión de activos y prácticas de inversión de capital.

La IAG cuenta con el apoyo del Investment Services Taskforce (IST), que opera dentro del Department of Treasury and Finance (DF). El IST es responsable del desarrollo de metodologías y guías de evaluación para priorizar y evaluar proyectos de inversión.¹⁴

Caso neozelandés

El caso de Nueva Zelanda es relativamente similar al de Australia. Se ha dicho¹⁵ que el modelo gerencial del NPM se ha personificado en ese país. El modelo exalta la utilidad del manejo por resultados y ha sido ese país su implantador incondicional, pues su administración descansa en aquellas herramientas que vinculan las grandes funciones del gobierno con las metas operacionales y sus resultados. Allí se han establecido “áreas estratégicas de resultados” que se reflejan en “áreas claves de resultados” de los departamentos administrativos y de sus agencias, que de tal modo sirven de sustento al compromiso de desempeño establecido entre el ministro y los titulares de cada uno de esos departamentos. Este compromiso está vinculado con los acuerdos de adquisiciones que cubren la provisión de los bienes y servicios.

En la Administración Pública neozelandesa –hasta donde cabe este término con plenitud– se han establecido los mecanismos de mercado para mejorar, se dice, el control de los gastos públicos, adelantar sobre las relaciones contables, e incrementar la flexibilidad administrativa. Los mecanismos de mercado están acompañados con el uso de cargos al usuario, subcontrataciones, convenios intergubernamentales, financiamiento de infraestructura con la asociación de recursos públicos y

13. Government of Western Australia | Department of the Premier and Cabinet.

14. A modo de ejemplo: el “ICT Investment Framework” del DF, entrega una metodología para evaluar proyectos de inversión de tecnologías de información y comunicaciones.

15. “El Management de la Interdependencia Global: Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización” Omar Guerrero. 2000. Revista Digital Universitaria.

privados, corporativización y privatización. Obviamente han sido implantados mecanismos de competencia, objetivos de lucro, incentivos económicos para el personal y toma de decisiones descentralizadas.

El sector público neozelandés ha sido señalado como el modelo de coherencia y consistencia. Asociado a las medidas “tipo NPM” se implementaron reformas conocidas como La Nueva Gestión Financiera Pública (new public financial management: NPFM).

La Public Finance Act 1989 es la legislación clave tras estas reformas de las finanzas públicas. Estos cambios han tenido detractores. En 1999, el Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda sugirió que el sistema de gestión financiera estaba erosionando los recursos de los Departamentos de Gobierno, y que de alguna forma este fenómeno estaba escapando de la supervisión del Parlamento. El Tesoro, por otra parte, defendió el sistema argumentando que el marco institucional existente posibilitaría un progreso más rápido hacia la eficiencia y las mejoras de desempeño que algún nuevo set de reformas. Este debate levantó la pregunta acerca de por qué, y cómo un sistema implementado para mejorar el desempeño del sector público, podía estar ligado a semejantes efectos (suponiendo que fueran efectivos).

Una Tesis de la Universidad de Canterbury¹⁶ presenta evidencias de que estos fenómenos efectivamente habrían ocurrido.

Más allá de estos cuestionamientos, el modelo neozelandés, como el australiano, implicó una fuerte descentralización de la toma de decisiones y el manejo de recursos basada en la profesionalización de los gerentes públicos y su independencia de los cambios de gobierno, acompañado de incentivos (y desincentivos) por desempeño basados en evaluaciones de resultados, impactos, eficiencia, calidad y agregación de valor de las decisiones tomadas, incluyendo las decisiones de inversión.

Enseñanzas para Chile de las experiencias analizadas

El desarrollo de la Gestión Pública en Chile, a nuestro juicio, no permitiría el nivel de delegación de funciones al que se ha llegado en Australia o Nueva Zelanda (y otros países como Canadá y Reino Unido). La razón es que aquello requeriría de la profesionalización de toda la Administración Pública al nivel de profundidad al que se ha llegado en esos países.

No obstante, sí emerge una idea: la de profesionalizar (e independizar al máximo respecto a los vaivenes políticos) al menos el rol de la Dirección del SNIP y a su equipo de analistas de nivel central y regiones. Para esto la conformación

16. New Zealand's public sector financial management system: financial resource erosion in government departments. Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the University of Canterbury by Susan M. Newberry. 2002.

de equipos directivos y de profesionales senior se debiese implementar vía el sistema de Alta Dirección Pública. Por profesionalizar no se debe entender meramente la contratación de profesionales (obviamente los actuales analistas ya son titulados), sino el incremento del nivel académico de los mismos, su evaluación por resultados, la posible introducción de incentivos (estos debiesen ser muy bien diseñados para no introducir incentivos perversos) y la redefinición de sus tareas (analizar todos los proyectos versus tomar muestras, analizar todo internamente versus externalizar, etc.).

Por último, una enseñanza (y tendencia) importante, es la de la transparencia, la disponibilidad permanente de información para la ciudadanía sobre los proyectos y programas públicos y los resultados de sus evaluaciones ex ante y ex post, tema en el cual el SNIP chileno ha dado pasos importantes (fundamentalmente en la evaluación ex ante).

Descripción del sistema de evaluación vigente

La inversión pública en Chile

Creado en el año 1990 según la Ley 18.989, el Ministerio de Planificación y Cooperación “(MIDEPLAN) tiene como uno de los principales componentes de su misión proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado”. De acuerdo con este objetivo, MIDEPLAN, a través de su Departamento de Inversiones, está encargado de proveer las normas y pautas para la formulación, presentación y evaluación de proyectos de inversión pública, así como de analizarlos y emitir una recomendación técnico-económica de ellos. De este modo, el Departamento de Inversiones de MIDEPLAN se encarga, entre otras tareas, de administrar el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que permite orientar el proceso de asignación de recursos a las oportunidades de inversión más rentables, de acuerdo al costo de oportunidad de los recursos públicos. Desde el año 2008 el SEBI dejó de ser llamado de ese modo y se denominó simplemente “Normas”.

La cobertura del SEBI comprende los ministerios y sus dependencias sectoriales y regionales, las empresas públicas y todas aquellas instituciones del sector público que participan en el proceso de inversión. En la figura 3 se presenta el flujo general de la gestión del SEBI. A continuación, el cuadro 1 señala las atribuciones de cada institución participante en el proceso de inversión.

En materia de inversión, la Administración del Estado de Chile dispone de una organización institucional de tipo funcional, descentralizada y desconcentrada territorialmente, en la que interactúan una gran cantidad de instituciones que participan en el proceso de transformación de las ideas de inversión.

Definición de roles

Las funciones típicas asociadas al Sistema Nacional de Inversiones se enmarcan en diferentes reparticiones.

Los Ministerios, Servicios, Empresas, Gobiernos Regionales y Municipalidades, quienes desarrollan las funciones de identificación y definición de prioridades, así como de formular y evaluar los proyectos que tengan como finalidad resolver esos problemas. Estos roles son propios de las “entidades inversionistas” o “unidades ejecutoras”.

El Ministerio de Planificación establece normas, procedimientos y metodologías de formulación y evaluación de proyectos que debieran aplicar las entidades inversionistas; además, MIDEPLAN debe someter a análisis cada uno de los proyectos y emitir la recomendación técnica correspondiente. Estos roles son propios de las “entidades evaluadoras”.

Un rol que ha estado esporádicamente presente es el de generar carteras de proyectos vía estudios de Pre Inversión. Han existido iniciativas en ese sentido (impulsar esta generación de carteras desde el organismo rector), pero mayoritariamente la responsabilidad ha quedado en las unidades ejecutoras, las que no siempre tienen la capacidad de hacerlo (en particular en algunos organismos de gobierno descentralizados).

Ambos roles se enmarcan en lo que actualmente se conoce como Subsistema de Análisis Técnico Económico.

El Ministerio de Hacienda determina los marcos presupuestarios, evalúa la capacidad de gastos de las instituciones y asigna recursos a solicitud de las entidades inversionistas. Para aprobar la asignación de recursos de un proyecto específico, el Ministerio de Hacienda debe verificar que dicho proyecto tenga un informe favorable (RS) emitido por MIDEPLAN. Este rol presupuestario actualmente constituye el Subsistema de Formulación y Ejecución Presupuestaria.

De acuerdo con estas definiciones, los Ministerios de Hacienda y Planificación no definen las prioridades de entidades inversionistas, pero Hacienda, a partir de la Ley de Presupuestos, les fija el marco presupuestario para inversión; MIDEPLAN define la cartera de proyectos elegibles.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos le corresponde a MIDEPLAN la ejecución del proceso de Evaluación Ex Post, el cual tiene por objeto verificar el cumplimiento de los costos, plazos y especificaciones de los proyectos y programas terminados el año anterior y que fueron financiados con fondos regionales y sectoriales. Este último rol constituye el Subsistema de Evaluación Ex Post. No obstante, esto merece reparos, ya que se pueden generar incentivos perversos si la institución encargada de la evaluación ex ante también está a cargo de la evaluación ex post. En efecto, y a modo de ejemplo,

un mal proyecto recomendado ex ante y que no logra resultados podría ser evaluado ex post de forma menos estricta y más benévola. Por lo anterior, y considerando que existe un proyecto dentro del Consorcio para la Reforma del Estado que analiza la creación de una Agencia de la Calidad, se propone que la evaluación ex post quede radicada en dicha institución.

Todos estos roles (los que actualmente se desarrollan en el SNIP) se resumen en tres tipos de funciones:

Organización funcional

En la organización del sector público es posible distinguir tres tipos de funciones dentro del proceso de inversión pública.

De Gobierno (decisión): Este nivel adopta decisiones y prioriza acerca de qué proyectos o estudios realizar, basado en las recomendaciones técnico-económicas proporcionadas por el nivel asesor.

La función de Gobierno reside en el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República; por descentralización y desconcentración territorial, en los ministros, los intendentes regionales y en los gobernadores provinciales; y a nivel local en los alcaldes.

De Administración (ejecución): Es una acción técnica que se traduce en la identificación, formulación, evaluación y ejecución, a través de la contratación de estudios y obras, de los proyectos de inversión pública.

La función de Administración es realizada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como asimismo por las municipalidades y servicios regionales.

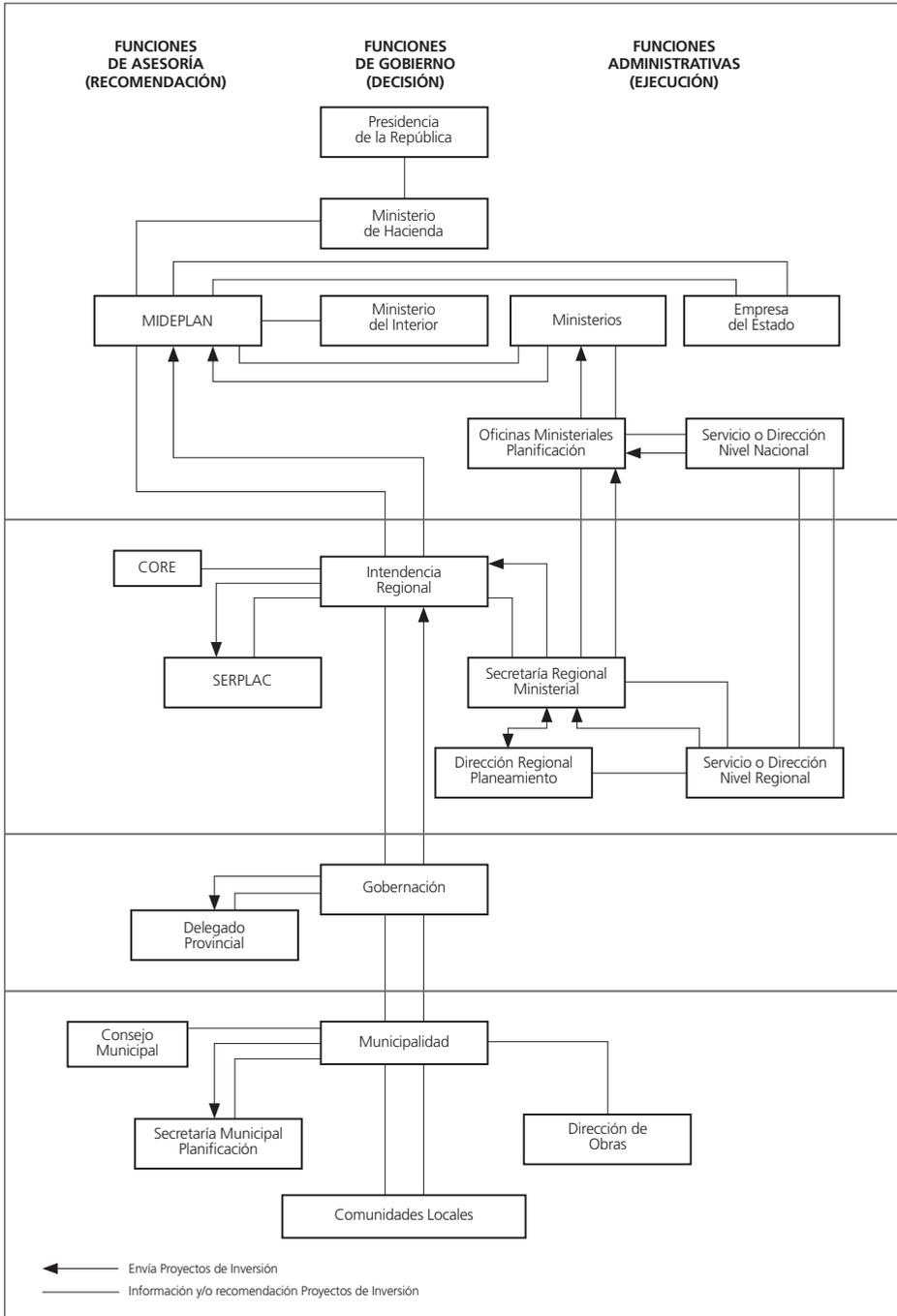
De Asesoría (coordinación): A esta función le corresponde la coordinación y compatibilización de las decisiones de inversión, entre los niveles de Gobierno y Administración. Debe realizar la revisión técnica de los estudios, programas y proyectos de los organismos públicos (ministerios, organismos regionales, empresas del Estado, etc.) que postulan a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica.

La función de asesoría la llevan a cabo el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y sus distintas dependencias.

Recientemente (desde el año 2007) la función de asesoría quedó separada: MIDEPLAN se hace cargo de estudios y proyectos y la DIPRES del Ministerio de Hacienda centralizó el análisis de los programas.

Estas funciones desagregadas a nivel territorial (por regiones y comunas) se representan en la siguiente figura.

FIGURA 2
Estructura organizacional del SNIP en Chile



Fuente: "Inversión Pública, Eficiencia y Equidad", MIDEPLAN

FIGURA 3
Atribuciones en la Gestión del Sistema Nacional de Inversiones

| | Institución | Atribuciones |
|------------------|--------------------------------------|---|
| Nivel Nacional | Presidencia de la República | Aprueba Ley de Presupuestos decreto de asignación por proyectos realizados por DIPRES |
| | Ministerio de Hacienda | Elabora Ley de Presupuestos |
| | Ministerio del Interior | Aprueba uso de fondos regionales con recomendación técnica de MIDEPLAN |
| | MIDEPLAN | Dicta normas para presentación y evaluación de proyectos. Revisa y analiza proyectos. Informa recomendación técnico-económica de los proyectos al Ministerio de Hacienda e instituciones involucradas |
| | Ministerios | Prepara, evalúa y selecciona proyectos de inversión y los envía a MIDEPLAN. |
| | Empresas de Estado | Prepara, evalúa y selecciona proyectos de inversión. |
| | Oficinas Ministeriales Planificación | Revisan proyectos de inversión provenientes de servicios dependientes. |
| | Servicio Nivel Nacional | Prepara y evalúa proyectos de inversión. |
| Nivel Regional | Intendencia | Selecciona proyectos de inversión provenientes de Gobernaciones y Secretarías Regionales Ministeriales, los que presenta a MIDEPLAN. En caso de proyectos municipales recomendados por SERPLAC, otorga su aprobación. |
| | CORE | Aprueba y modifica presupuesto de inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Prioriza proyectos de FNDR. |
| | SERPLAC | Revisa y analiza proyecto e informa recomendación técnica a Intendencia. Recomienda proyectos municipales, proyectos regionales y sectoriales para montos inferiores a un valor determinado anualmente por MIDEPLAN. |
| | Secretaría Regional Ministerial | Selecciona proyectos de inversión y los presenta a Intendencia o Ministerios. |
| | Dirección Regional Planeamiento | Revisa proyectos de inversión provenientes de servicios regionales dependientes y SEREMI. |
| | Servicio Nivel Regional | Prepara y evalúa proyectos de inversión. |
| Nivel Provincial | Gobernación | Selecciona proyectos de inversión y los presenta a Intendencia. Recibe a su vez la recomendación de Intendencia e informa a unidades pertinentes para ejecución del proyecto. |
| | Delegado Provincial | Asesora a la Gobernación en todas las materias relacionadas con proyectos de inversión. |
| Nivel Comunal | Municipalidad | Selecciona proyectos presentados por la comunidad y los envía a SECPLAC para su análisis, preparación y evaluación, para posteriormente ser enviados a las Gobernaciones e Intendencias para su aprobación. |
| | Concejo Municipal | Aprueba el presupuesto de inversiones municipales. |
| | SECPLAC | Recibe proyecto del Alcalde para su revisión, preparación y evaluación. |
| | Dirección de Obras | Ejecuta y contrata a terceros proyectos recomendados por SERPLAC y aprobados por el Intendente. |
| | Comunidades | Plantean necesidades que se traducen en ideas de proyectos. |

Fuente: Elaboración propia

El proceso de presentación de proyectos al SEBI comienza con la preparación y envío a las instituciones públicas del documento “Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión”, por parte de MIDEPLAN y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Con estas instrucciones generales, las instituciones públicas elaboran los antecedentes para la presentación de sus proyectos y, dependiendo de la fuente de financiamiento a que postulen¹⁷ y de los montos de inversión involucrados en el proyecto, los envían a MIDEPLAN o a su representación regional SERPLAC (Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación), quienes se encargan de revisar y analizar el contenido de los proyectos, emitiendo sobre ellos una recomendación técnico-económica.

Si en esta instancia de asesoría y revisión de los proyectos presentados estos obtienen su recomendación técnico-económica, se envían a la DIPRES, quien decide luego de reuniones con las comisiones de presupuesto tripartitas (Hacienda, MIDEPLAN e institución solicitante) sobre el financiamiento; si, por el contrario, existen reparos acerca de los contenidos de los proyectos, o bien se considera que falta información en ellos, estos son devueltos a las instituciones solicitantes para su reformulación.

A su vez, la descentralización territorial presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones: Nacional, Regional y Comunal.

En cada uno de estos niveles, las instituciones desarrollan un determinado papel para lograr el objetivo básico del SNIP, el que consiste en alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables.

El marco legal que regula el Sistema Nacional de Inversiones

Decreto Ley 1263, artículo 19 bis de 1975 y la Ley 18.768, artículo 68, letra c) de 1988 De Administración Financiera del Estado y de Normas complementarias de Administración Financiera.

Ley 18.482 de 1985 Normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria.

Ley 18.989 de 1990; Decreto 268 de 2003 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación; Determina Estructura Interna del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ley 19.107 de 1991 Modifica artículo 2º de la Ley 18.989 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación.

17. El Anexo 1 describe los fondos dispuestos por el Estado para la inversión pública y señala los flujogramas de sus respectivas gestiones.

Reglamento del art. 19 bis del DL. 1263 de 1975 de 2003 Sobre identificación presupuestaria de los estudios preinversionales, programas o proyectos de inversión.

Ley de Presupuestos del Sector Público Promulgación anual.

DL. 1349 de 1976 Crea la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO).

DL. 2224 de 1978 Crea la Comisión Nacional de Energía (CNE).

DL. 18.196 de 1982 Agrega a la Ley 1350 de 1976 que crea a CODELCO.

DL. 18.267 de 1983 EMPRESA NACIONAL DE MINERÍA (ENAMI). Ley 18.605 de 1987 Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo.

Ley 18.695 DFL-1 19.704 de 2002 SUBDERE Ley Orgánica de las Municipalidades.

Ley 19.300 de 1994 De Bases Generales del Medio Ambiente.

Oficio Circular 71 de 29/12/2003 del Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuestos. Instrucciones específicas. Punto 6 y 10.

Oficio del Gabinete Presidencial 02 del 25 de enero de 2001 Ordena mantener actualizada la información sobre ejecución de proyectos de inversión pública en el Banco Integrado de Proyectos.

Diagnóstico: Fortalezas y debilidades de la institucionalidad vigente

Fortalezas de la institucionalidad vigente

Dentro del subsistema de Análisis Técnico-Económico existen hoy, para apoyar su operación, cuatro herramientas básicas de trabajo que a nuestro juicio constituyen parte de las fortalezas del sistema:

- a. Las metodologías de evaluación socioeconómica. Actualmente el sistema cuenta con 27 metodologías para distintos sectores. Algunas de ellas cuentan con herramientas computacionales de apoyo.
- b. Los programas de capacitación de recursos humanos. Tanto los desarrollados internamente como los externalizados (históricamente con la Pontificia Universidad Católica, CEPAL-ILPES y actualmente con Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile).
- c. El Banco Integrado de Proyectos (BIP). El BIP está considerado como fortaleza en tanto permitiría generar mucho valor público el contar con la información de esa Base de Datos y al permitir que parte de esa información pueda ser accesada de forma pública (BIP de Consultas).
- d. El cálculo y mantención actualizada de Precios sociales. MIDEPLAN actualiza cada año los precios sociales de la mano de obra, divisas, tasa social de

descuento, valor social del tiempo, el precio social de los vehículos nuevos, el precio social del combustible, de los lubricantes, de la mantención y los costos sociales de la conservación de caminos.

Sin embargo, estas fortalezas se ven mermadas por las debilidades que se han ido enunciando en este documento. *Consideramos que cualquier alternativa de rediseño debe garantizar que se preserven estas fortalezas.*¹⁸

Debilidades detectadas en el rol de MIDEPLAN

Creemos que con la transformación de ODEPLAN en Ministerio en 1990, se debilitó considerablemente la gestión por parte del Departamento de Inversiones, en parte por la nueva estructura de relaciones entre dicho departamento y sus contrapartes que son las unidades ejecutoras de proyectos, y en parte por la falta de recursos que permitan mantener el nivel de excelencia de la función, lo que requiere una planta relativamente estable de profesionales especializados en el tema. La estabilidad es un requisito importante por la necesidad de especialización sectorial (conocimiento que se adquiere básicamente en la práctica), siendo deseable que en el peor de los casos dichos profesionales roten menos que sus contrapartes de las unidades ejecutoras. En ese sentido, lo que ha estado ocurriendo en Chile en el SNIP es todo lo contrario de lo que señalan los principios de la NGP y de lo que se ha implementado en Nueva Zelanda y Australia.

La tendencia en estos últimos años ha sido más bien desfavorable, con una creciente “fuga” de dichos profesionales a otras áreas y una creciente subvaloración de la función, la que producto de sus propias deficiencias ha comenzado a ser vista por algunos como una traba “técnico-burocrática” para la inversión pública. Históricamente, con algunos anuncios presidenciales de la futura desaparición de MIDEPLAN o del SNIP, esta tendencia desfavorable se ha agravado.

Por último, pero a nuestro juicio uno de los problemas más importantes: la paulatina transformación de MIDEPLAN en unidad ejecutora ha significado que se pierda el principio de independencia de funciones. Si la autoridad ministerial privilegia el rol ejecutor (FOSIS, Chile Solidario, Sernam, etc.) la Gerencia del Sistema (compartida por el Departamento de Inversiones) ve menoscabada su autoridad y la preponderancia de los criterios técnico-económicos.

Creemos de la mayor importancia que se preserve el SNIP; más aún, éste puede ser el momento apropiado para introducir las múltiples mejoras que requiere la gestión del mismo, además del necesario fortalecimiento de su planta profesional (lo cual no necesariamente implica más personal sino posiblemente

18. Al respecto, en una entrevista reciente (junio de 2009) con autoridades de MIDEPLAN, nos hemos informado de que las metodologías con enfoque costo-beneficio (ejemplo: electrificación, agua potable, alcantarillado y otras) están siendo cambiadas a enfoque costo-efectividad; a juicio de los autores esto no va en la dirección correcta de mantener las fortalezas del sistema.

un grupo estable más pequeño de profesionales muy capacitados). A nuestro juicio, sería conveniente estudiar variadas modificaciones y perfeccionamientos tales como:

1. Cambiar la institucionalidad rectora del sistema a una de nivel más acorde con su rol y funciones. Constituye el tema central de este estudio, pero no sería suficiente eso si no se abordan además otras modificaciones como:
2. Mejorar la transparencia de la información para la ciudadanía, incorporando todas las iniciativas de inversión al BIP (a modo de ejemplo los proyectos de concesiones y la inversión en programas que hoy no son ingresados con fichas de estadísticas básicas) e incorporando sistemáticamente información de resultados y evaluaciones ex post en todos los sectores.
3. Profesionalización y estabilidad de los ejecutivos públicos que desarrollan labores de analistas, tanto en el nivel central como en las regiones. Habría que analizar si se requieren asignaciones adicionales de recursos, o como se ha señalado, un grupo estable más pequeño de profesionales muy capacitados bien pagados.¹⁹
4. Conveniencia de introducir el análisis de cartera de proyectos, más allá del actual sistema de evaluación proyecto a proyecto, lo cual implica el análisis de la complementariedad y sustitubilidad de proyectos en forma intra e inter sectorial.
5. Coherencia de los proyectos con las estrategias sectoriales e intersectoriales, en los casos en que dichas estrategias existan; de no ser así, deberían abordarse seriamente los diseños de dichas estrategias.
6. Necesidad de establecer mecanismos formales que posibiliten la complementación de la inversión pública con la privada. Esta coordinación debe abarcar todos los sectores, no solo el área de concesiones.
7. Implementación de un sistema de evaluación ex post. Como ya se ha dicho, este sistema debería quedar radicado en una institucionalidad aparte (la Agencia de la Calidad).
8. Análisis de la conveniencia de cambiar la actual modalidad de someter a evaluación ex ante a todos los proyectos públicos por un sistema de muestreo aleatorio.
9. Factibilidad de externalizar algunas subfunciones de la función de evaluación de proyectos.
10. Necesidad de incorporar mecanismos más efectivos de participación ciudadana.
11. Coordinación y dedicación de esfuerzos (y recursos) especiales a la gestión de inversiones de las empresas públicas.

19. Al estilo australiano o neozelandés, eventualmente con vinculación de incentivos a desempeño.

Las debilidades del sistema actual pueden, de forma más optimista, ser vistos como desafíos, y ese conjunto de debilidades pueden ser priorizadas. En ese sentido, según declara la propia institución (SNIP.mideplan.cl) los desafíos actuales del Sistema Nacional de Inversiones, es decir, lo que se debería superar en lo inmediato, es:

- Consolidación de la desconcentración de las funciones de revisión y recomendación de proyectos.
- Cambios tecnológicos.
- Modernización de sistemas y métodos de calificación de recursos humanos.
- Sistema de evaluación ex post.
- Articulación de proyectos, programas y políticas.

Como se puede ver, el listado de modificaciones propuestas en la página anterior coincide bastante con este listado de desafíos, lo que a nuestro juicio valida el diagnóstico. No obstante, nuestro listado de propuestas va más allá que los desafíos declarados por la institución.

Propuesta de una nueva institucionalidad del sistema de evaluación del gobierno de Chile

En primer lugar, los Sistemas de Inversión Pública los entendemos como la estructura que adoptan los países para utilizar racionalmente los recursos públicos asignados a Inversión. Estos pueden estar muy centralizados o descentralizados, y suelen encontrarse diferencias entre países federales o estaduales (como el caso de Australia) y unitarios. Esta característica implica mayor o menor capacidad de decisión de los niveles subnacionales no solo sobre la inversión sino también en el financiamiento de ésta, obviamente bajo un esquema de impuesto transferencia.

Siendo Chile un país unitario creemos que un esquema mixto sería conveniente, es decir, centralizado normativamente y descentralizado operativamente.

En segundo lugar, la necesidad de articular las actuaciones de los distintos entes, especialmente los inversores, implica claridad de los objetivos de desarrollo en todos los niveles, especialmente en cuanto a la visión de sociedad o país.

De este modo articular las distintas funciones que cumplirían las entidades en las diferentes direcciones obliga un desempeño eficaz, eficiente y que comprenda la búsqueda de equidad.

Así, la primera condición que debería cumplir el diseño de un SNIP es la de fijar los objetivos para los cuales está diseñado, para luego definir roles de las diferentes entidades u organismos que tendrán alguna responsabilidad en la operación del sistema.

De esta manera creemos que un sistema nacional de inversión pública debe contener organismos encargados de diferentes funciones, que se articulen procedimental e institucionalmente y que tengan como articulador al Órgano Rector de la Inversión Pública.

Así, entendiendo la visión de país y las estrategias como elementos orientadores de la inversión pública, siendo esta última administrada por un sistema que opera dentro de un proyecto país o visión de sociedad, podemos considerar al menos los siguientes objetivos o ámbitos de acción:

Generación de Infraestructura: Determinación del tipo de bien o servicio, haciendo un uso sustentable de los recursos, y promoviendo altos niveles de calidad, diferenciación, rentabilidad y volumen.

Institucionalidad público-privada: En la cual se plasme la estrategia conjunta, con competencias definidas y flexibles a los cambios del entorno, alianzas definidas de manera de llevar a cabo la promoción conjunta del desarrollo, además de la existencia de normativas de regulación de procesos.

Personas (hoy denominada área social en el SNIP): La estrategia debe considerar la generación de competencias y habilidades en personas que serán clave en el sistema. Al respecto, se requieren inversiones en capital humano en las áreas de infraestructura y en las sociales: en educación, salud, vivienda, relacionados con la formación técnica y profesional para la producción, con la gestión. En esta definición se está incluyendo entonces la inversión en capital humano, es decir, los programas.

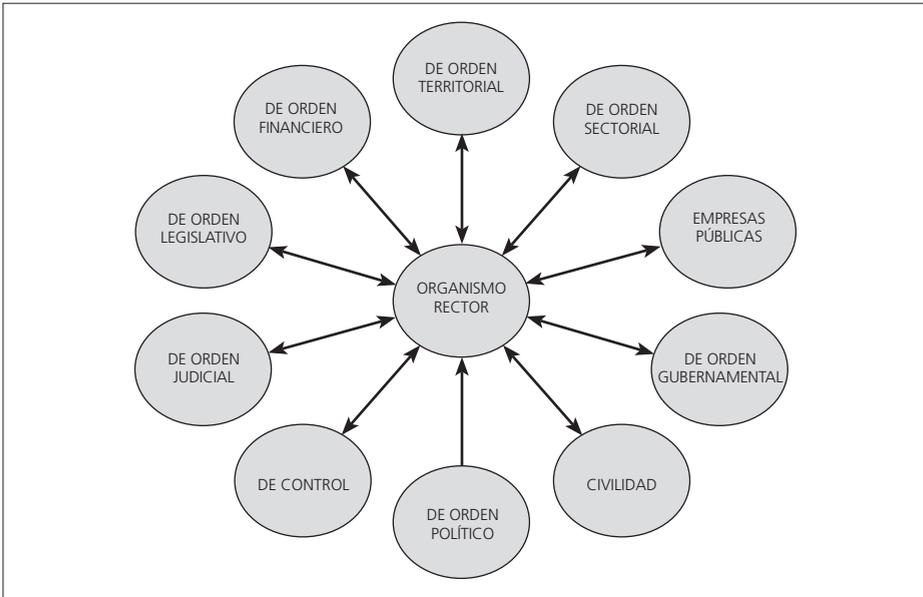
Respecto a los objetivos, énfasis y prioridades en las inversiones públicas, ya sea en infraestructura o en personas, la gestión de la cadena de VALOR PARA EL DESARROLLO resulta una herramienta de apoyo útil (ver Anexo 2). En síntesis, y aunque parezca de perogrullo, cualquiera sea la visión de largo plazo y la estrategia de desarrollo de un país, las inversiones públicas deben favorecer dicha estrategia, así como las políticas públicas que deriven de ella. Parece obvio, pero no es algo que hoy esté sistematizado en nuestro SNIP.

Esquema de un SNIP

Un esquema genérico operacionalizado del sistema podría ser el siguiente. A partir de lo que se plantea en el punto anterior, este esquema tiene como núcleo planificador y coordinador un organismo que cumpla con ser asesor directo de la Presidencia. El motivo de esto es la necesidad de una fuerte articulación entre los elementos estratégicos, programáticos y operativos de una política de desarrollo y que tenga implicancias en el uso de recursos destinados a Inversión, o sea recursos públicos destinados a la ampliación de las capacidades del sistema y/o mejorar la calidad de los bienes o servicios entregados. Por otro lado, el ente rector debe cumplir funciones que son transversales a los sectores. Esto obliga a tener cierta independencia respecto de los inversores y otras entidades de apoyo.

Este órgano cumplirá sus roles dentro del área de competencia de la Inversión Pública en complementación con otras entidades, tal como se muestra en el esquema.

FIGURA 4



La razón para esta complementación está en resolver una lógica de concentración de responsabilidades y poder en ciertos organismos, característico de los países unitarios, además de la necesidad de articulación entre lo estratégico—programático— operativo.

La idea es tener un sistema descentralizado pero a la vez con un fuerte nexo con los objetivos de desarrollo del país en su conjunto.

De tal manera, un SNIP debería estructurarse sobre la base de las articulaciones de diferentes instituciones ya existentes, más que generar una gran orgánica; tal como hemos expresado en el “diagnóstico” del SNIP, hay subsistemas que funcionan en alguna medida, sin embargo otros están desarrollados de forma incompleta o no existen.

De hecho, estas deficiencias quedan presentes en la falta de visión de largo plazo del SNIP actual, cuestión que permitiría articular esfuerzos de distinto orden de las diferentes entidades incorporadas o vinculadas al Sistema. Esta carencia obliga a que la función de planificación sea un elemento no solamente retórico sino que parte integrante del quehacer de cada una de las entidades que administran el Estado.

Se deberá reconocer además la labor del legislativo, los ministerios como un cuerpo colegiado de ministros que acuerda lineamientos sobre inversión, y la ciudadanía como un elemento de control y retroalimentador del sistema. Del mismo modo, se incorpora que los proveedores de bienes y servicios privados se coordinen en materia de inversión con el sector público, entendiéndose en este sentido la generación de un mecanismo que pueda entregar información sobre los desempeños de este actor en tanto permita una contribución a la calidad de los bienes y servicios que se proveen con recursos públicos.

A partir de este esquema general, se genera la propuesta de diseño institucional, teniendo en cuenta además los siguientes principios de diseño que surgen del análisis sistémico, del diagnóstico y de la revisión de las experiencias internacionales.

- Necesidad de UN organismo rector.
- Preservar las fortalezas del sistema existente, en particular el subsistema de análisis técnico-económico y la transparencia de la información.²⁰
- Separación de funciones: Formulación, evaluación ex ante, financiamiento, ejecución y evaluación ex post²¹ deben radicar en distintas instituciones.
- En términos institucionales, independencia de las instituciones: administradora del sistema de evaluación, asignadora de fondos, ejecutoras,²² y elaboradores de normas y leyes.
- Profesionalización e independencia respecto a vaivenes políticos al menos en el rol de Dirección del SNIP y su equipo de analistas de nivel central y regiones. Lo anterior mediante el sistema de ADP.

20. Mejorando esta última según se señaló en el punto 5 de diagnóstico.

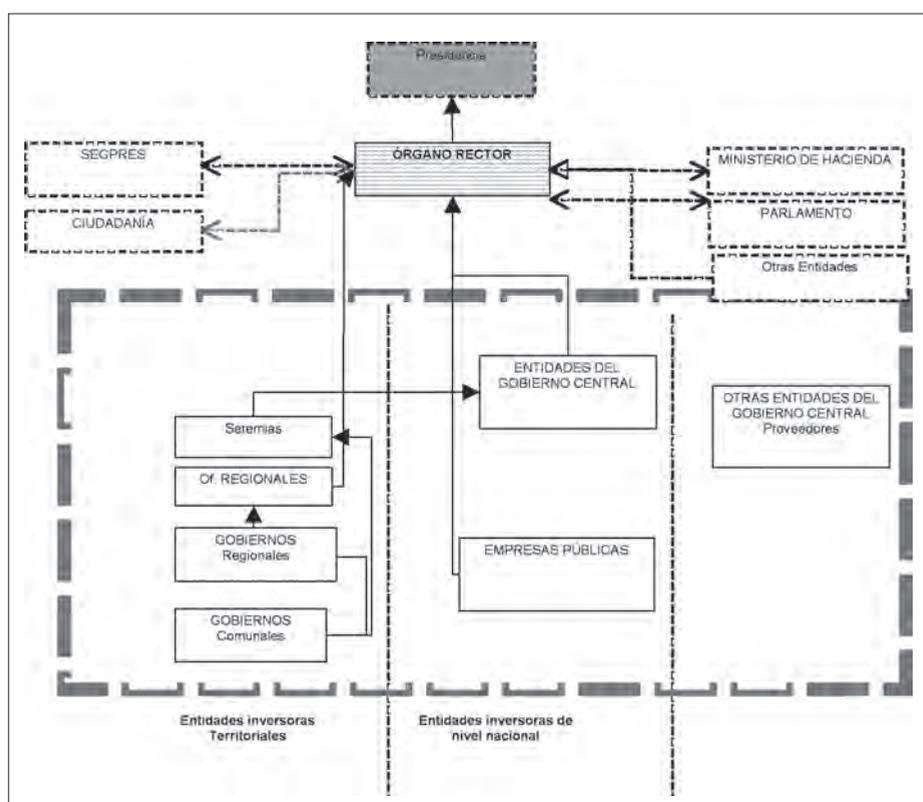
21. Además de las fuentes citadas en este trabajo, esto se justifica en “Separación Institucional de Funciones”. Estudio preparado para el Consorcio para la Reforma del Estado. Mario Drago. mario.drago@uai.cl. Escuela de Gobierno - Universidad Adolfo Ibáñez.

22. Hoy MIDEPLAN cumple dos de estos roles: ejecutor y administrador del sistema. También la DIPRES cumple dos: asignación de fondos y administración del sistema. Por eso se requiere una nueva institucionalidad, que si bien puede incorporar parte del recurso humano que hoy está en esas dos instituciones, debe ser independiente de las mismas.

La Dirección de Estrategia y Prospectiva no solo debe velar por la articulación de las inversiones públicas en función de las estrategias sectoriales y territoriales, sino que además debe velar por la adecuada complementación de la inversión pública con la inversión privada.

A partir del esquema anterior, si se hace un detalle mayor sobre la relación entre el Organismo Rector (la Agencia en esta primera alternativa) y las unidades ejecutoras (inversoras), incluyendo la dimensión territorial, se tiene el esquema siguiente:

FIGURA 6
Órgano Rector y Unidades Ejecutoras



Como se ve en este esquema, la idea de la propuesta es conservar y en lo posible profundizar en la descentralización que a la fecha se ha logrado con el Sistema. Por lo tanto, debe entenderse en esta figura 6 que en los gobiernos regionales y comunales debería reproducirse al menos la estructura de la Dirección de Inversiones²³ y la Dirección de Preinversión de la figura 5.

23. Probablemente sin la Subdirección de Normativas, no hace mucho sentido replicar esta función en cada región y/o comuna.

Se podría considerar otra alternativa (se presentó en el ciclo de charlas de este Consorcio para la Reforma del Estado), que considera que en lugar de un Órgano Rector independiente se inserte a dicha institución en la unidad del ejecutivo actualmente en función para efectos de relacionarse con la Presidencia de la República: La Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), creando una Subsecretaría de Inversión Pública dentro de dicha institución. Esa alternativa se descarta por las razones que se presentan en el siguiente punto.

Economía política de la propuesta y evaluación de posibles estrategias para su implementación y puesta en marcha

El siguiente análisis supone que los profesionales que hoy trabajan en tareas relacionadas con el SNIP en MIDEPLAN o en la DIPRES, son reubicados (no necesariamente todos ellos) en la nueva Agencia.

A priori se estima que esta propuesta podría contar con el respaldo de la División de Planes, Estudios e Inversiones de MIDEPLAN, ya que tiende a fortalecer su rol rector y a reposicionar a los profesionales que participan en el SNIP en un nivel acorde a la importancia de sus funciones. No obstante, no es claro que lo anterior signifique el respaldo de las autoridades del ministerio, que si bien históricamente se han involucrado muy poco en la gestión del SNIP, podrían ver la salida de la función hacia la Agencia (o Subsecretaría) como un factor de pérdida de poder para la institución.

En el caso de la Dirección de Presupuestos se podría presentar un escenario similar. Dado que en los últimos años dicha dirección ha estado involucrándose crecientemente en la gestión del SNIP (asumiendo algunas labores que antes eran responsabilidad de MIDEPLAN) es posible que haya menos respaldo a nuestras propuestas. Sin embargo, para los ejecutivos y profesionales que trabajan directamente en DIPRES en temas relacionados, la propuesta podría ser interesante en la medida que su eventual reubicación en la nueva Agencia les debería resultar atractiva.

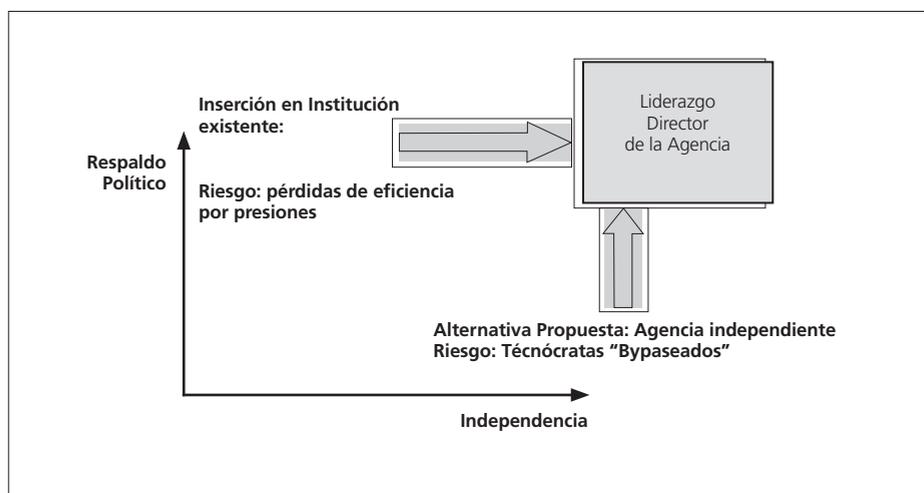
Comparación de las alternativas:

La propuesta presentada en el punto anterior difiere de la alternativa de reinsertar la rectoría del sistema en una institución ya existente, fundamentalmente en su grado de independencia y en el respaldo político que puede llegar a tener el Órgano Rector, tema este último relevante toda vez que la función de análisis de proyectos normalmente no genera muchas adhesiones ni partidarios dentro de las unidades ejecutoras (inversoras), ya que, como se analizó en el punto 2 de este trabajo, al analizar el sistema de producción las funciones objetivo a maximizar de evaluadores y ejecutores suelen ser contrapuestas.

Las diferencias en estas dos dimensiones se representan en el siguiente esquema. La figura indica que para llegar al “cuadrante ideal” de alta independencia y alto respaldo político, es crucial la selección de la autoridad a cargo de la Agencia de Inversión Pública, en particular su excelencia y prestigio ante las instituciones integrantes del SNIP. La aseveración anterior se basa en las experiencias exitosas de gestión pública en Chile (ej.: Servicio de Impuestos Internos).

FIGURA 7

Comparación de alternativa propuesta con la inserción en la Segpres



Pensamos que por la importancia de la independencia (que se ha enfatizado a lo largo de todo este documento), es preferible llegar al “cuadrante ideal” con la alternativa propuesta. La inserción de la rectoría dentro de una institución existente (por ejemplo la SEGPRES) probablemente inhibiría el interés de participar por parte de profesionales de excelencia técnica en el ámbito, ante la perspectiva de que la dimensión política, especialmente en periodos de contingencia, afecte negativamente la eficiencia técnico-económica, mermando la independencia. Más aún, suponiendo que se contara con directivos y profesionales de excelencia en esta modalidad, la jerarquía institucional actuaría en su contra en casos de diferencias respecto a la autoridad ministerial.

En contraste, el “riesgo de by pass”, es decir, la desacreditación de la función aludiendo a la tecnocracia, puede ser minimizado con el desarrollo de una normativa adecuada para la nueva institución, y sobre todo, como ya se ha señalado, con un riguroso procedimiento de selección de autoridades y ejecutivos que vele por la excelencia del recurso humano.

Estas dos alternativas también difieren en el grado de respaldo esperado por parte de los equipos de profesionales involucrados en MIDEPLAN y DIPRES.

Es probable que la alternativa propuesta resulte más atractiva para ambos, debido al mayor grado de cercanía con la Presidencia.

Se debe considerar también, a favor de la alternativa propuesta, que la independencia y permanencia en el tiempo del sistema, independientemente de los cambios de gobierno, es algo factible de lograr con nuestra propuesta, pero bastante más complejo de implementar insertando la nueva institucionalidad dentro de una ya existente.

Finalmente, en el Anexo 3, se establecen los flujos de los que serían los principales procesos dentro de la función que cumpliría este órgano en complementación con las otras entidades.

Análisis de los cambios legales y/o administrativos que implica la propuesta

Este resumen no pretende ser concluyente; se debe considerar solo a modo de referencia ya que los autores no tienen conocimientos en materia de leyes. Sin embargo, de los textos referidos en el listado del Marco Legal incluido en el punto 4, se puede inferir que se requerirían cambios en la normativa.

Ley 18.989 de 1990; Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación; Decreto 268 de 2003; Determina Estructura Interna del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ley 19.107 de 1991 Modifica artículo 2º de la Ley 18.989 Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación.

DL. 2224 de 1978 Crea la Comisión Nacional de Energía (CNE): Se señala que el Consejo Directivo lo integra entre otros el ministro de Planificación. Como la relación entre MIDEPLAN y la CNE se basa principalmente en la División de Planes, Estudios e Inversiones del Ministerio, habría que revisar la Ley 2224.

DL. 18.196 de 1982: Señala que las empresas del Estado deben ingresar oficialmente sus Proyectos que postulan a financiamiento público, al Sistema Nacional de Inversiones (SNI), *administrado por el Ministerio de Planificación y Cooperación*.

En todo caso, el listado completo del punto 4 debiese ser revisado por un experto en temas legales relativos a la Administración del Estado.

Conclusiones

Este documento no es exhaustivo, sobre todo en lo que respecta a la propuesta, que se debe considerar preliminar y requiere de discusión y profundización en los diferentes temas.

A pesar de las limitaciones de este trabajo es evidente que en la actualidad el SNIP de Chile no cumple con un enfoque sistémico integrador. Su característica principal es una estructura productivista-eficientista-presupuestaria con alcance solo a nivel de proyectos, en la que es discutible que la eficiencia se esté logrando, donde se han ido generando incompatibilidades con los principios de independencia y donde no existe vinculación entre proyectos (el actual foco) con las carteras de proyectos y las políticas y estrategias.

Es necesario plantear un ordenamiento de las estructuras existentes sobre la base de la articulación entre ellas y enfocarlas a los objetivos estratégicos de desarrollo.

ANEXO 1

Teoría General de Sistemas y Sistemas de Inversión Pública

La estructura administrativa de las organizaciones tiene sus bases en la concepción de la especialización del trabajo (división social del trabajo) y distribución del poder, autoridad y responsabilidad. Ideales más bien burocráticos, que se sostenían en la creencia de la posibilidad de control administrativo sobre la realidad.

De acuerdo con esto, Weber,²⁴ en su teoría sobre la burocracia, define un tipo ideal de burocracia que lo caracteriza con algunas particularidades, entre ellas, la jerarquía de autoridad y las reglas escritas. La primera nos dice que hay distribución de tareas (obligaciones oficiales) y que la burocracia semeja una pirámide, donde la cima representa la máxima autoridad. La segunda nos dice que, a través de las reglas escritas, se gobierna la conducta de los funcionarios en todos los niveles de la organización.

La defensa de la burocracia viene por el lado de los procedimientos que, siendo burocráticos, si bien afectan la iniciativa, también aseguran que las decisiones se opten de acuerdo con criterios generales, más que por la fantasía o el capricho individual. Además, se establece que la calidad de expertos que adquieren los funcionarios asegura un nivel general de competencia. Como vemos, la idea de la especialización y la división de roles ya está presente.

En contraposición a la visión meritocrática ajustada a medios/fines, por así decirlo, de Weber, encontramos una línea de pensamiento que cuestiona la antigua creencia de que era posible a través de la especialización, de la jerarquía y de la distribución de autoridad, determinar comportamientos uniformes y previsibles; que de esta manera las funciones administrativas podrían ejecutarse de manera similar, por distintas personas, y que una estructura lógicamente construida, según principios de especialización del trabajo, serviría como base a la organización, independiente de los propósitos de cada empresa o institución pública.

Esta contraposición, según Motta,²⁵ podríamos llamarla la búsqueda de la flexibilidad, que pasa por diferentes etapas, partiendo de la Perspectiva Sistémica y Dinámica, la Contingencial, Post Contingencial, la Perspectiva Práctica y hasta llegar, finalmente, a la propuesta de la Organización Atomizada.

El punto de partida es la rigidez que mostraban las antiguas estructuras frente a los cambios económicos y sociales, haciéndose ineficiente; era necesario revertir las prácticas organizacionales para conseguir nuevas ideas de flexibilidad. Las distintas etapas de búsqueda de la flexibilidad se pueden resumir en que la estructura no solo es un hecho endógeno, sino que está supeditada a los

24. En Anthony Giddens, *Sociología, La Eficiencia de la Burocracia*. Ed. Alianza Universitaria, 1994.

25. Paulo Roberto Motta, *La Ciencia y el Arte de Ser Dirigente*, Cap. 5, "Administración de la Estructura".

cambios; hay entonces interdependencia por adaptación a los cambios del medio. La estructura debería ser considerada como algo dinámico que incorpore variaciones producidas por el sistema social, técnico e interno, así como por el medio ambiente. La adaptación a los cambios requiere de estrategias y son éstas las que preceden a la estructura. Chadler decía que la estructura sigue a la estrategia.

Este aspecto estratégico, que como se verá también emerge de la Teoría de Sistemas, plantea un desafío a nuestro juicio pendiente en Chile: la articulación de las Estrategias Nacionales y Regionales, con el SNIP. La Teoría de Sistemas, adicionalmente, permite integrar las componentes burocráticas (relativamente más estables), con el desarrollo de tareas orientadas a la adaptación al medio cambiante.

Marco general de un SNIP bajo enfoque sistémico²⁶

La definición más común de un Sistema Nacional de Inversión Pública establece que esta “Es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública (ONG), mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo”. Así, los sistemas existentes se sustentarían, según nuestra experiencia, sobre la base de algunos principios como:

- Eficiencia en la asignación de recursos.
- Delimitación de responsabilidades.
- Oportunidad y racionalidad en la toma de decisiones.
- Complementariedad de esfuerzos.
- Sostenibilidad operativa.
- Centralización normativa y descentralización operativa.

Se ha sostenido que el objetivo fundamental del Sistema Nacional de Inversión Pública consiste en poder concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política de Gobierno. En otras palabras, procurar alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables. No obstante, es posible considerar otros objetivos (idealmente) de igual relevancia como:

- Armonizar los programas de inversiones con los objetivos de desarrollo.
- Asegurar que los proyectos y programas contribuyan a mejorar los bienes y servicios de la población de forma sustentable, tanto en lo económico como en lo ambiental.

26. Pacheco, Juan Francisco (2008). “Modelo Conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico”. ILPES-CEPAL. Documento de Trabajo (borrador).

- Velar por la satisfacción real de necesidades con sentido de equidad, pertinencia y pertenencia.
- Generar carteras de proyectos mediante estudios de preinversión.

Los SNIP no deberían entenderse como un proceso aislado y menos como un procedimiento específico, porque son algo más que una sola función (producción). Esto queda demostrado en todos los análisis de la estructura que hasta ahora el ILPES ha podido realizar.²⁷ Lo que se intenta en esta oportunidad es superar el concepto de un sistema donde solo se enfatiza la eficiencia técnica en la asignación de recursos (proyecto a proyecto) y entrar en una interpretación de un sistema que incorpore como tal todas las componentes necesarias y sus relaciones. En este sentido, un sistema tiene diferentes partes (subsistemas) que son interdependientes y que además están integradas por normas, por lo que la eficiencia de una sola de ellas no significa la eficiencia del sistema total.

En términos generales, los SNIP funcionan (idealmente) como sistemas abiertos, transformando entradas en salidas. Donde en las entradas se pueden incluir informaciones, actividades, recursos, medios, normas, etc. Podríamos identificar las entradas como políticas públicas, programas de gobierno y estrategias generadas a partir de decisiones de los gobiernos que han sido aprobadas por la civilidad a partir de un proceso democrático. De igual modo, podemos considerar las presiones de grupos y colectividades territoriales y las necesidades de la población.

Los estímulos que el sistema recibe activan una cadena de relaciones, procedimientos y acciones que permiten desarrollar una compleja red de procesos de todo tipo que finalmente aseguran una salida que se ajustaría a las características de las demandas (entradas). Las salidas están relacionadas con el objetivo perseguido, esto es, proyectos que derivan en bienes, servicios e información. Estas salidas son recicladas por quienes son receptores (medio externo) y vuelven a retroalimentar el sistema, generando nuevas entradas. Los nuevos requerimientos vuelven a ser procesados por el sistema.

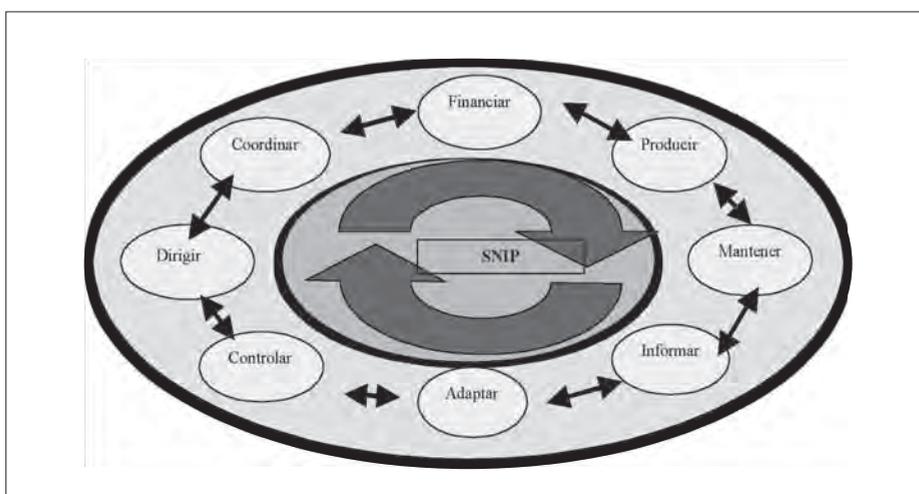
27. Fuente: CEPAL, Serie manuales, 40: "Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia". Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. 2005.

Fuente: CEPAL, Serie manuales, 34: "Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado". Edgar Ortégón y Juan Francisco Pacheco. 2004.

Funciones del sistema

La figura 1 muestra las funciones principales que de una u otra forma realiza el Sistema para lograr transformar las ideas de proyectos en mayor disponibilidad de bienes y servicios para la población, y que son dirigidas por el Organismo Rector, entre las cuales se destacan las de financiar, producir, mantener, informar, adaptar, controlar, dirigir y coordinar en el nivel central, sectorial, regional y local.

FIGURA 1
Funciones del Sistema



El cuadro anterior permite dar cuenta de la retroalimentación de estas funciones y del elemento coordinador o estructurante que otorga el SNIP. En un sentido dinámico, el buen funcionamiento del sistema no debe estar carente de una clara delimitación de responsabilidades, de atribuciones o de competencias, para evitar duplicaciones, ineficiencias o conflictos entre entidades o al interior de éstas.

Las funciones que realiza el sistema se han caracterizado de la siguiente manera:

- a. Producción: en este caso, el proceso es bastante complejo desde el punto de vista administrativo, por cuanto intervienen simultáneamente organismos que tienen especializaciones diversas como Educación, Salud, Empresas, ONG, etc. Estos organismos se vinculan al SNIP procedimentalmente a través de una figura legal que los contempla y que en general han sido denominados “Unidades Ejecutoras”, donde el proceso principal es el de transformar ideas en proyectos.
- b. Dirección y Coordinación: esta recae principalmente en el órgano rector (actualmente MIDEPLAN), el cual dicta normas, genera procedimientos, metodologías, capacita, asesora y cuenta con un subsistema de información que utiliza medios tecnológicos (computación). De esta manera, centraliza la in-

formación del sistema y la distribuye según necesidades. Esta función idealmente responde a generar orden dentro del sistema, propende a conservar la coordinación horizontal y vertical tal como lo señala Garnier (2001). La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política, en la medida que se busque que los proyectos respondan a estrategias, planes y políticas de gobierno. Esto implica la necesidad de un alto nivel de confianza entre al organismo rector y el Ejecutivo.

- c. Control: la función de control recaería en el organismo rector en tanto verifica que la inversión se ajuste a las políticas de gobierno. El control, en la medida que permite la legitimación social, se puede considerar como parte del sub-sistema de apoyo (según la clasificación de Parson). También lo ejercen otras entidades vinculadas al sistema como:
- La DIPRES, en lo que respecta a asignación, seguimiento y ejecución de los fondos públicos.
 - Contabilidad Gubernamental, que colabora en todas las actividades requeridas por el organismo contralor con el fin de dar transparencia a la utilización de las finanzas públicas.
 - Endeudamiento Externo o Crédito Público, especialmente en países donde la inversión pública se financia mayoritariamente con recursos externos.
 - Poder Legislativo y la ciudadanía, que aunque no están incorporados formalmente, también ejercen control. Estos deberían estar incorporados en el sentido de obtener retroalimentación en forma sistemática. Lo anterior ayudaría a transparentar y equilibrar el sistema.
- d. Adaptación: Respecto a las funciones de adaptación en el SNIP chileno solo hemos encontrado las referidas al desarrollo y actualización de metodologías y precios sociales. Sin embargo, al analizar sus estructuras y contenidos, estas dejan de lado aspectos como la retroalimentación de los sistemas, la confianza entre los ciudadanos, la participación ciudadana o la participación política o de actores no estatales en la gerencia pública. Por otro lado, una de las formas de adaptación de un sistema es la evaluación, en este caso ya no de los proyectos y programas que se analizan al interior del SNIP, sino más integral y dirigida a todos los componentes del sistema. De esta forma resulta que “la mejor estrategia para la reforma del sector público en los países en desarrollo consiste en fortalecer la capacidad de evaluación”.²⁸

Por último, falta una de las principales formas de adaptación que es el velar por la coherencia de los planes de inversiones con las estrategias y las visiones de largo plazo, función prácticamente ausente del actual SNIP de Chile.

- e. Información: esta función no solo se refiere a las necesidades propias de los procedimientos administrativos del sistema y las necesidades de coordina-

28. Eduardo Weisner: *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: the critical Role of Evaluation*. World Bank Discussion Papers, 214, The World Bank, Washington D.C., 1993, p. 8.

ción, también debe incorporar la información para la comunidad, como por ejemplo, la difusión de resultados. De lo visto, la función de información está centrada en los Bancos de Proyectos, que tienen como objetivo nutrir a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de un inventario de los proyectos con la finalidad de disponer de información confiable y oportuna que apoye el proceso de análisis y toma de decisiones.

- f. Mantenimiento: en la Administración Pública este subsistema está definido por las leyes, reglamentos e instructivos que formalizan e institucionalizan todos los aspectos de la conducta organizacional. Otro elemento que lo define es la Capacitación. Sin embargo, no se asegura que las capacitaciones incluyan aspectos distintos a los temas específicos y técnicos.

Procesos como el reclutamiento y selección de personal no están claros, ni tampoco los perfiles para los cargos. Esto lleva a pensar que existen debilidades en este aspecto, lo que puede atentar contra la permanencia del sistema.

- g. Financiamiento: en materia de inversión pública, el financiamiento corresponde a recursos económicos y financieros que otorgan respaldo y hacen posible la implementación de programas y proyectos, lo que posibilita el cumplimiento de los objetivos planteados por los SNIP. Este subsistema también sería parte del “apoyo” según la clasificación de T. Parson.

Mención aparte merece el tema de la participación ciudadana y la confianza mencionado en el punto d). Este tema ha formado parte de las propuestas impulsadas por los autores que se pueden adscribir a la escuela del New Public Management, pero también surge en relación al mundo privado. Paul Adler²⁹ argumenta que en comparación con los mecanismos de coordinación basados en el mercado y los basados en la jerarquía, desde la teoría económica y la organizacional se ha ido consensuando que estos dos medios tradicionales de coordinación se muestran menos efectivos que la confianza cuando se trata de gestión de organizaciones basadas en conocimiento (que es el caso del SNIP).

29. Paul S. Adler “Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism”. 2001. *Organization Science*, 2, pp. 215-234.

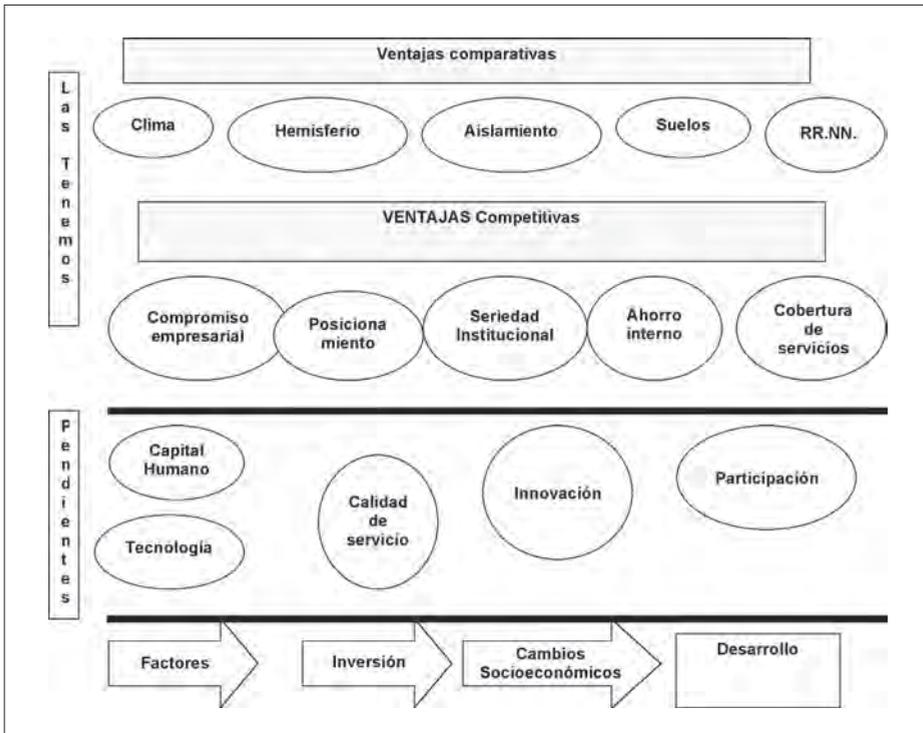
ANEXO 2

Acerca de los objetivos de un SNIP y las Estrategias de desarrollo

Respecto a los objetivos, énfasis y prioridades en las inversiones, ya sea en infraestructura o en personas, la gestión de la cadena de VALOR PARA EL DESARROLLO resulta una herramienta de apoyo útil.

Atendiendo esto último deberíamos revisar el estado actual del país; esto partiendo de algunos consensos al respecto, los cuales quedan expresados en el esquema siguiente (figura 1). La relación mostrada en el esquema no es exhaustiva pero da cuenta de algunos elementos que tienen gran importancia.

FIGURA 1
La estrategia de desarrollo del país y la inversión pública



Fuente: elaboración propia ajustada

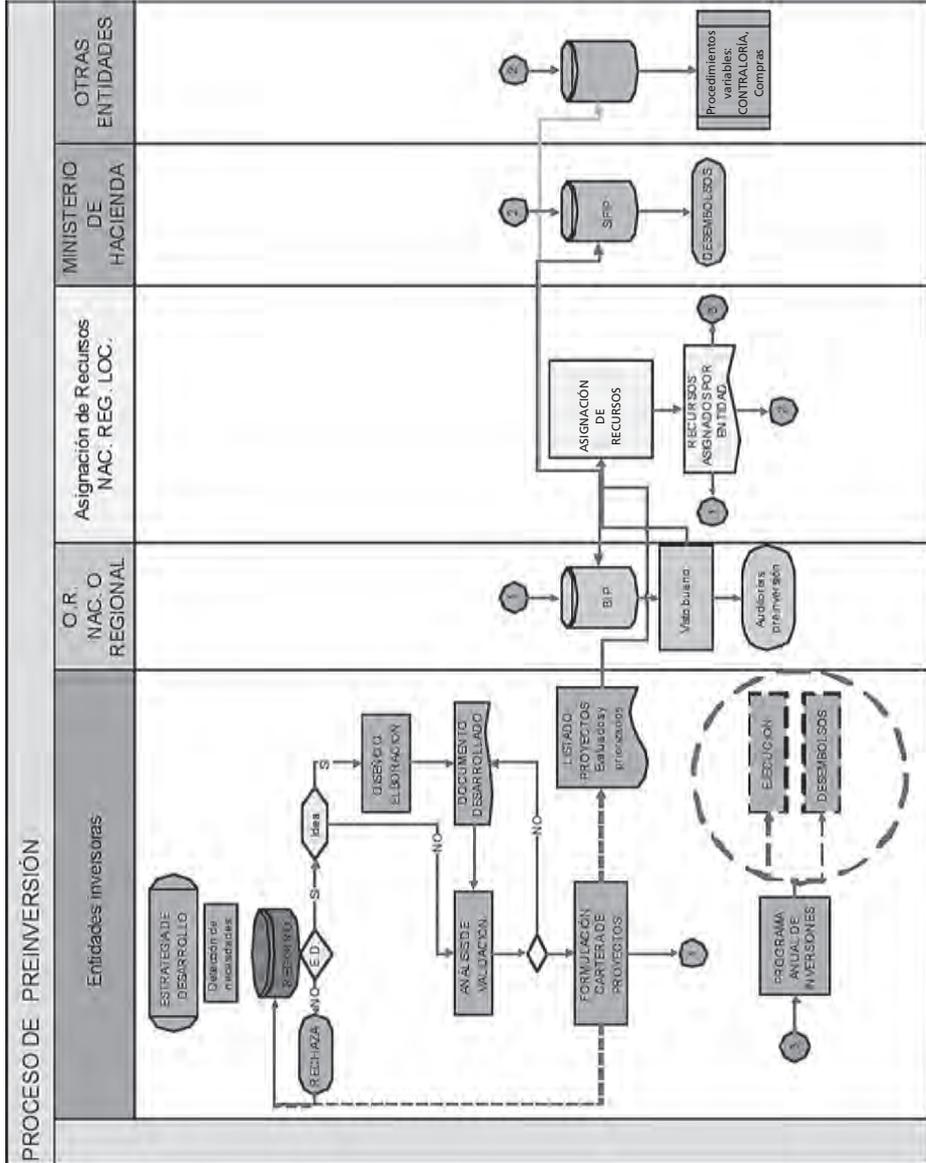
A partir del esquema podríamos decir que el estado actual del país implica que el desarrollo conseguido parte de algunas ventajas comparativas, donde con el tiempo hemos alcanzado algunas ventajas competitivas, pero que deberíamos profundizar en algunas tareas pendientes, como mejorar el capital humano, calidad de los servicios, avance tecnológico, innovación y participación, incluyendo tres elementos hoy deficitarios dentro del SNIP: articulación público-privado, Estado, Empresa y Ciudadanía.

La inversión pública debería mejorar en el sentido de utilizar factores tecnológicos y de capital humano, incorporando como principio mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados, con un énfasis en una visión innovadora y en la articulación público-privada como un concepto amplio, más allá del nivel nacional, considerando todos los niveles político-administrativos.

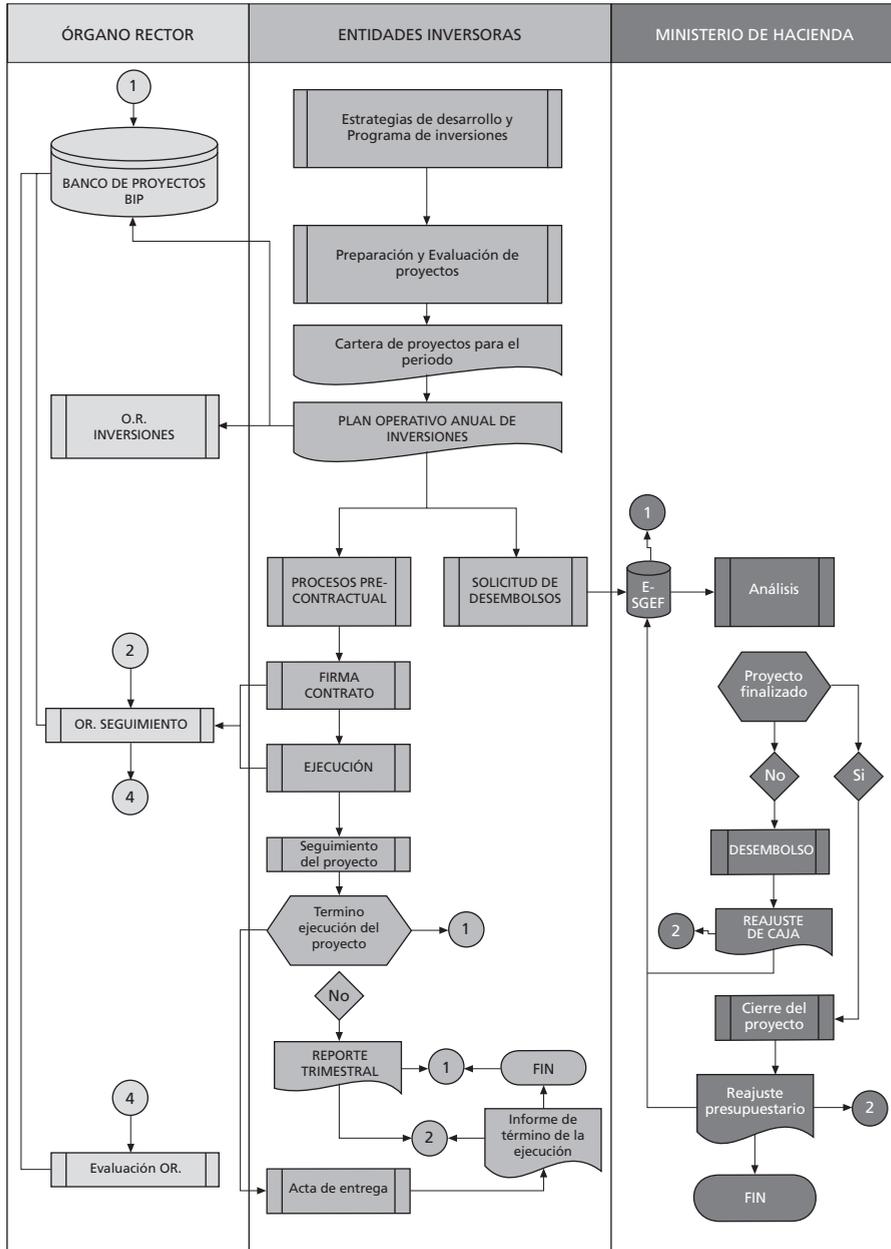
Así, la cadena del valor de la inversión pública la podríamos sintetizar en cuatro eslabones de la siguiente manera; utilizando factores como capital humano y tecnología podemos entregar mejores Bienes y Servicios que permitan cambios en la sociedad que finalmente deriven en estados superiores de la economía. Esta cadena de valor interpreta que la inversión pública no es sumatoria simple de proyectos (proyectitis de Mintzberg), sino que una actuación coordinada de diferentes organismos que utilizan recursos para mejorar en calidad y volumen la entrega de bienes y servicios necesarios para la población, los que implican finalmente mejores condiciones de vida y desarrollo tanto individual como grupal.

ANEXO 3

Diagramas de flujo de los principales procesos del SNIP



PROCESO DE INVERSIÓN



Referencias bibliográficas

- Adler, P.S.** (2001). "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism". *Organization Science*, 2, pp. 215-234.
- Alexander J.** (1956). Parsons y Neil. "Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial", *Economy and Society*. New York: Free Press, p. 79.
- Barzelay, M.** "The New Public Management", University of California Press, 2001.
- Boston, J.; Martin, J., Pallot, J., Walsh P.** (1991), "Restructuring the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution".
- Dávila, C.** "La organización sistémica", en *Teorías organizacionales y administración*, p. 248.
- Drago, M.** (2009). "Separación Institucional de Funciones". Estudio preparado para el Consorcio para la Reforma del Estado. mario.drago@uai.cl. Escuela de Gobierno - Universidad Adolfo Ibáñez.
- Giddesns, A.** (1994). Sociología, *La Eficiencia de la Burocracia*. Ed. Alianza Universitaria.
- Guerrero, O.** (2000). "El Management de la interdependencia global: Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización". *Revista Digital Universitaria*.
- Llosas, H.P.** (2000). "Evaluación presupuestaria en tres países, Argentina, Australia y los Estados Unidos de Norteamérica. Enseñanzas para la modernización del Estado argentino". Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Motta, P.R.** "La Ciencia y el Arte de Ser Dirigente", Cap. 5, *Administración de la Estructura*.
- Newberry, S.M.** (2002). "New Zealand's public sector financial management system: financial resource erosion in government departments". Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the University of Canterbury.
- Ortegón, E.; J.F. Pacheco** (2005). CEPAL, Serie manuales, 40: "Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia".
- Ortegón, E.; J.F. Pacheco** (2004). CEPAL, Serie manuales, 34: "Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado".
- Pacheco, J.F.** (2008). "Modelo Conceptual de los SNIP bajo enfoque sistémico". ILPES-CEPAL. Documento de Trabajo (borrador).
- Waissbluth, M.** (2008). "Sistemas complejos y gestión pública". Documento de Trabajo de la Serie de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Febrero.
- Weisner, E.** (1993). "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: the critical Role of Evaluation". World Bank Discussion Papers, 214, The World Bank, Washington D.C., p. 8.

Sitios web:

DIPRES del Ministerio de Hacienda. República de Chile. <www.dipres.cl>

Government of Western Australia | Department of the Premier and Cabinet.
<www.dpc.wa.gov.au>

MIDEPLAN. República de Chile. <www.mideplan.cl>

Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente

ALEJANDRO FERREIRO

Abogado de la Universidad de Chile y M.A. de la Universidad de Notre Dame. Ex Ministro de Economía. Ha sido, además, Superintendente de Isapres, de AFP y de Valores y Seguros. Se ha desempeñado como profesor universitario en las Universidades de Chile, Adolfo Ibáñez y Nacional Andrés Bello, y como consultor internacional en temas relacionados a la regulación económica, sistemas de seguridad social y ética pública. Actualmente integra el consejo directivo del Consejo para la Transparencia.

FELIPE SILVA

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Economía con mención en políticas públicas de la misma universidad. Actualmente es investigador del programa económico de Libertad y Desarrollo. También es profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.

Introducción

Las siguientes páginas exponen la conveniencia de dotar a Chile de una agencia independiente que mida el impacto y vele por la calidad de las políticas y programas públicos.

Si bien la función de evaluación y control de gestión de programas y políticas se desarrolla hoy por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, usando procedimientos que han merecido reconocimiento internacional e inciden directa y positivamente en la formulación y debate anual del presupuesto nacional, existen razones para proponer la creación de una agencia autónoma que complemente las evaluaciones desarrolladas o encargadas por el gobierno.

En una fase más avanzada de la práctica y cultura de evaluación de programas y políticas, resulta preferible radicar buena parte de esta función más en el Estado que en el gobierno. Ello permitirá que la definición del objeto de las evaluaciones, su metodología, resultados y recomendaciones de política adquieran la validación amplia y transversal que se espera del trabajo de una agencia de conformación políticamente plural, ayudando así a la ampliación de los consensos políticos requeridos para mantener, corregir o eliminar los programas o políticas sobre las que versen las evaluaciones. Evaluaciones rigurosas y ampliamente validadas debieran traducirse en apoyos amplios a las medidas que se adopten en conformidad a aquellas.

Es desafío principal de la nueva institucionalidad alcanzar relevancia e incidencia real en el ciclo vital –formulación, aprobación parlamentaria, implementación y evaluación– de las políticas públicas. Ello exige que la autonomía de la agencia no derive en marginalidad respecto, principalmente, del debate presupuestario. Por

ello nuestra visión contempla, por una parte, la mantención en DIPRES de buena parte de las tareas que hoy comprende el sistema de evaluación y control de gestión, y por otra, la necesaria vinculación de la agenda y productos de la nueva Agencia a las prioridades que emergen del debate político y presupuestario.

Diagnóstico de la evaluación de las políticas públicas en Chile

¿Qué entendemos por políticas públicas y por qué es importante evaluarlas?

Una noción amplia de política pública

Ya sea que se defina una política pública como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (Thoenig y Meny, 1992), o como “todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer” (Dye, 1992), toda intervención estatal puede, en sentido amplio, ser considerada “política pública”. Aunque es posible y conceptualmente deseable distinguir entre programas, políticas, servicios y regulaciones, en la medida en que todas ellas reflejan la aplicación de recursos públicos para el cumplimiento de fines públicos, la evaluación de su costo-efectividad resulta pertinente y necesaria.

Para el desarrollo de políticas públicas –o intervenciones estatales– en un sentido amplio, el Estado cuenta con variadas formas de acción. En algunos casos, el Estado opera con imperio y facultades de derecho público, como en el caso de los ministerios y servicios. En otras, especialmente en su rol empresario, utiliza el derecho común que rige las actividades comerciales. De este modo, el Estado podrá intervenir mediante transferencias al sector privado, definición de normas, aplicación de programas, incentivos y franquicias tributarias, desarrollo directo de obras, provisión de servicios, corrección de desequilibrios, etc. La política pública será todo eso.

La ejecución de políticas públicas puede, a su vez, tercerizarse; ya sea mediante la contratación de privados en forma directa o mediante la aplicación de subsidios a la demanda. También podrá desarrollarse por entidades distintas al gobierno central, tales como el Banco Central, las municipalidades e, incluso, aunque en menor medida, por el Ministerio Público, el Congreso Nacional y el Poder Judicial.

Es posible entonces apreciar que las políticas públicas son desarrolladas por diversas instituciones, que ellas cuentan con diferentes instrumentos para realizarlas y que en su aplicación ejercen influencia en distintos aspectos de la vida de los ciudadanos. Asimismo, y dado que la función de diseño y ejecución de las políticas públicas es la esencia del “gobierno”, es en la actividad del Poder Ejecutivo en la que se concentra el foco de este análisis y propuesta.

Dado que toda “política pública” está llamada a incidir positivamente sobre el bienestar social, por un lado, y supone, por otro, la asignación de recursos con altos costos de oportunidad, es esencial que las intervenciones del Estado se sometan a evaluaciones rigurosas de costo-efectividad. En democracia, desde luego, la

información suficiente, rigurosa y precisa respecto de estas evaluaciones es un componente esencial del accountability de la función pública. El control social de los ciudadanos y sus decisiones políticas se podrán ejercer de mejor manera cuanto mejor sea la información del desempeño de las autoridades. Por otro lado, contar con una disciplina regular de evaluación —idealmente, una cultura en tal sentido— estimula espontáneamente el mejor desempeño de los agentes públicos. Cuando la evaluación es regular, rigurosa e inminente, la única forma de no ser mal evaluado es hacer las cosas bien.

Repasemos brevemente las etapas existentes en el proceso de formulación de políticas públicas y la evaluación que debiera realizarse en cada una de ellas:

Etapas de las políticas públicas y su respectiva evaluación

Siguiendo el enfoque contenido en el libro del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas públicas*,¹ resulta útil distinguir las tres etapas básicas del proceso de formulación de las políticas: discusión, aprobación e implementación.

Discusión

La discusión de las políticas comienza con la identificación de una necesidad y de la correspondiente intervención pública más adecuada para satisfacerla. La corrección de fallas de mercado, la adopción de políticas de fomento, redistribución o correctora de desequilibrios suelen ser las principales “fuentes” de la necesidad de intervención estatal. Con todo, es preciso advertir que la decisión final acerca de qué políticas públicas deben impulsarse es una cuestión esencialmente política y emerge del proceso deliberativo propio de la democracia. Es, de esta forma, una cuestión de gobierno cuyo contenido no debiera ser obstaculizado de manera alguna por entidades que carezcan de legitimidad democrática. Por ello, estimamos que el control ex ante de la pertinencia o calidad de las políticas públicas corresponde siempre al gobierno y que, a lo sumo, las intervenciones de entidades autónomas —como la Agencia que proponemos— no debiera tener al respecto carácter vinculante.

Con todo, y definida por un gobierno su agenda de políticas, a la sociedad le importa contar con evaluaciones que permitan verificar si aquello que se decidió hacer, se hizo bien. Este es el rol del análisis de costo — efectividad o, si se quiere, de calidad de las políticas públicas. En suma, es asunto de gobierno resolver qué hacer, pero concierne a todos verificar que la ejecución de las intervenciones que se definan se realice de modo eficiente y eficaz.

En una zona intermedia, se ubica la identificación del instrumento adecuado para llevar a cabo la política. En efecto, y si bien la definición de “qué hacer” parece esencialmente política, la elección del “cómo hacerlo” pareciera tener un carácter algo

1. *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*, (2006), Banco Interamericano de Desarrollo.

más técnico y susceptible de evaluaciones ex ante de costo efectividad.² Con todo, y en el estado actual del debate de políticas públicas, resulta difícil “objetivar” de modo previo y universalmente aceptado las fortalezas y debilidades de determinados instrumentos de política. La materia suele ser ásperamente debatida, como lo demuestra, por ejemplo, el debate acerca de los méritos de los subsidios a la oferta y la demanda. En atención a esta dificultad y al carácter “político” que suele revestir la discusión acerca de los medios o instrumentos, no parece recomendable radicar en una agencia autónoma responsabilidades de evaluación ex ante de medios o instrumentos, salvo que le sea solicitado expresamente por el gobierno.

Aprobación

Esta etapa se refiere a todos los procesos y actores que se ven involucrados en la aprobación de una determinada política, incluyendo lo relativo a su financiamiento mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos o leyes especiales.

Si bien el propósito de este trabajo se encuentra en la evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas, y por ello supone la aprobación previa de lo evaluado, es evidente que la discusión anual de la Ley de Presupuestos ofrece una inmejorable oportunidad para materializar la incidencia concreta de las evaluaciones de políticas. En efecto, cada año se aprueban las partidas presupuestarias que financian la acción del Estado, y se renueva el debate acerca de la pertinencia o buen uso de las mismas. Contribuye al mérito de ese debate contar con la mejor información disponible respecto a las áreas que se definan prioritarias o que merezcan, a priori, mayores reparos. Evaluaciones oportunas, rigurosas y carentes de sesgo partidista son esenciales para el mejor desarrollo del escrutinio parlamentario.

Por ello, las evaluaciones serán más un ejercicio académico, pero irrelevante, si no se generan los mecanismos y oportunidades que permitan su uso e incidencia en la formulación, debate y aprobación de la Ley de Presupuestos. Así, por lo demás, lo ha entendido la Dirección de Presupuestos al estructurar, como veremos, su sistema de evaluación y control de gestión como insumo directo del proceso presupuestario.

Implementación³

Esta tercera etapa incorpora tanto los procesos que se llevan a cabo para la ejecución de la política como los resultados y el impacto que la política genera en la sociedad.

-
2. Una política redistributiva puede materializarse, por ejemplo, mediante subsidios a la oferta o a la demanda que pueden merecer diversos juicios de costo-efectividad.
 3. Lo medular de nuestro análisis se encuentra en la tercera etapa, es decir, en la implementación; sin embargo, consideramos que una institución que vele por la calidad de las políticas públicas podría contribuir a definir metodologías de evaluación ex ante, las que adecuadamente aplicadas, podrían iluminar acerca de la selección de instrumentos o medios alternativos para la consecución de un fin público. Con todo, creemos conveniente separar responsabilidades y funciones. Dado que la evaluación ex ante conlleva un juicio de mérito político propio del gobierno, los aportes de una agencia independiente debieran acotarse a brindar apoyo metodológico o, a lo sumo, a colaborar con el gobierno en las evaluaciones ex ante solo a requerimiento expreso de éste.

La evaluación que se realiza en esta etapa puede comprender diferentes objetivos. Podemos distinguir, en primer lugar, una evaluación o control de legalidad, propia de la Contraloría. Un segundo aspecto concierne al control presupuestario, o de los gastos en que se ha incurrido, pues la gran mayoría de las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado e instituciones públicas requieren del desembolso de recursos o métodos de financiamiento alternativo, como sería el caso de rebajas de impuestos.

La evaluación del gasto contempla dos aspectos diferentes. El primero, vinculado al control de legalidad, supone velar porque los recursos se apliquen del modo autorizado y a los fines definidos. La segunda perspectiva, y que más nos concierne, es la evaluación del gasto en términos de su rentabilidad social, frente a usos alternativos. Ello requiere, necesariamente, cotejar el impacto o beneficio logrado con los recursos públicos destinados al efecto. Por ello, la mirada de rentabilidad social del gasto supone, inescapablemente, una revisión de impacto.

Finalmente, y de modo más integral, corresponde *evaluar la suma de programas o instrumentos orientados a un mismo fin* de política pública. Ejemplo de ello podrían ser las políticas de seguridad ciudadana, fomento a las Pymes, innovación, o prevención del consumo y tráfico de drogas. Aquí procede un análisis que vele por la consistencia de los instrumentos, las sinergias que logren y, fundamentalmente, la evaluación de impacto respecto del objetivo perseguido.

¿Cómo evaluar calidad en las políticas públicas?

Medir la calidad de las políticas públicas es un ejercicio complicado. Si en el planteamiento de la política pública no se han establecido metas específicas o si se carece de líneas base o grupos de control, se corre el riesgo de basar la evaluación de calidad en aspectos subjetivos o controversiales.

En tal sentido, es necesario que toda nueva política o programa cuente, desde su diseño y en forma previa a su implementación, con la definición explícita de un marco lógico.⁴ Este marco debe comprender, al menos:⁵

4. El marco lógico es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir para su consecución. La institución responsable de cada programa debe elaborar una matriz de marco lógico que, por un lado, explicita el fin, propósito, componentes y actividades del programa y, por otro, establezca el tipo de indicador que mida su cumplimiento, incluyendo la forma de cálculo, el medio de verificación y los supuestos considerados. (Metodología de elaboración de matriz de marco lógico, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, enero de 2009) <http://www.DIPRES.cl/572/articulos-37369_doc.pdf>
5. Desde 1999 la DIPRES exige que todo programa nuevo contenga un marco lógico que precise objetivos e indicadores. Ello ha facilitado la evaluación posterior de esos programas. Sin embargo, aún subsisten programas de anterior origen con ausencia o debilidades fundamentales en el marco lógico, lo que ciertamente dificulta el contraste entre los resultados alcanzados y los programados. Ver informe del Banco Mundial "Chile: Estudio de evaluación del impacto del programa de evaluación de programas". Diciembre de 2005.

- a. Objetivos, componentes y actividades.
- b. Indicadores de cumplimiento y medios de verificación.

Desde la perspectiva de la verificación de cumplimiento e impacto, resulta necesario establecer la línea base, esto es, la descripción de la situación o problema a resolver antes de la intervención de la política y, en la medida de lo posible, la identificación del grupo de control que permita contrastar el impacto de la intervención respecto de grupos similares a los que no se les aplicó.⁶

No todos los programas en curso han sido diseñados conforme a la metodología de marco lógico. No obstante, la Dirección de Presupuestos ha instruido a los organismos responsables de su ejecución para que se reconstruya su formulación de acuerdo a la matriz definida.

La identificación del indicador de evaluación pertinente es esencial y debiese, crecientemente, incorporar elementos de impacto que se alejen de la mera asignación o ejecución presupuestaria.⁷

Lo dicho subraya la necesidad de acompañar cualquier reforma institucional en materia de evaluación de políticas y programas con un esfuerzo paralelo orientado a profundizar la utilización de marcos lógicos adecuados, y con la generación regular de información que permita evaluar impacto. De ello depende contar con los datos que permitan contrastar con la mayor precisión los objetivos perseguidos (claridad del marco lógico) con el impacto alcanzado (suficiencia, confiabilidad y oportunidad de la información generada). El tercer componente de toda evaluación, el evaluador, debe, a su vez, ser percibido como imparcial, riguroso y capaz de aportar de modo relevante al proceso continuo de discusión, aprobación e implementación de políticas públicas.

En la identificación de objetivos de las políticas se expresan las preferencias u orientaciones de cada gobierno. Así, habrá programas o políticas que apunten preferentemente a mejorar la competitividad de la economía, la equidad social, el fomento de determinadas actividades económicas, la focalización de los subsidios, la descentralización, equidad de género, etc. Sin embargo, cualquiera sea el objetivo o valor social que un programa persiga, este debiera ser explicitado y medido.

Más allá de los objetivos e indicadores predefinidos, es posible incorporar dimensiones adicionales de evaluación de la gestión pública. Especialmente en el

6. La consideración de grupos de control no siempre es políticamente viable. Piénsese, por ejemplo, en los problemas éticos que supone excluir a determinada población beneficiaria de un programa o beneficio con el propósito exclusivo de comparar impacto o resultados entre beneficiarios y no beneficiarios. Para contrarrestar esa dificultad práctica, las metodologías recientemente utilizadas por la DIPRES apuntan a la creación artificial de una situación contrafactual, mediante la identificación de un grupo de control lo más parecido posible al destinatario de la intervención. Ello permite una aproximación razonable a la medición del impacto.

7. No basta, por ejemplo, establecer que se transferirán mil millones de pesos a capital semilla a razón de 1 millón de pesos por beneficiario. Si se quiere medir impacto es preciso conocer el destino de los recursos y, sobre todo, la sustentabilidad y evolución del emprendimiento apoyado con el capital semilla. Lamentablemente, este tipo de evaluaciones, y la información para lograrla, es muy escasa.

campo de la prestación de servicios públicos con fuerte interacción entre ciudadanos y funcionarios, es posible fomentar la mejoría de la calidad del servicio y atención brindada mediante incentivos adecuados. Es precisamente esta variable la que ha sido recientemente incorporada como factor crítico para mejorar remuneraciones a los funcionarios del Registro Civil.⁸ Similar método se acordó entre autoridades y funcionarios para su aplicación en el Servicio de Impuestos Internos.⁹ Por cierto, incentivos como este requieren también de una suerte de marco lógico para su correcta aplicación.

Finalmente, dadas las tasas de crecimiento del gasto público en los últimos años, presentadas en el cuadro 1, reforzar la función de evaluación del costo-efectividad de las políticas públicas crece en importancia y se transforma, en sí misma, en una de las tareas más necesarias, prioritarias y rentables de la gestión pública.

CUADRO 1

Tasas de crecimiento del Gasto Público con respecto al año anterior (Periodo 2004-2008)

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------|------|------|------|------|
| 6,1% | 6,6% | 6,9% | 8,7% | 7,7% |

Fuente: Libertad y Desarrollo.

Reseña de los mecanismos de control y evaluación de las políticas públicas existentes hoy en el Estado chileno

Diversos son los tipos de controles o evaluaciones ejercidos sobre la acción del Estado.

La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ejerce el control de la legalidad en el accionar de la Administración Pública y constituye un mecanismo de protección de las garantías fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración del Estado.

8. Actualmente, se discute en el Congreso el proyecto de ley boletín 6433-05, ya aprobado en la Cámara de Diputados con fecha 2 de abril de 2009, y en cuyo artículo 4° se establecen bonificaciones a los funcionarios del Registro Civil asociados al mejoramiento en los índices de calidad de servicio al usuario.

9. En *El Mercurio* del 20 de diciembre de 2008 se informaba del acuerdo al que habrían llegado los dirigentes de los funcionarios del SII con las autoridades del organismo, apoyadas por el Ministerio de Hacienda, en orden a incorporar un incentivo de desempeño vinculado a la calidad del servicio percibida por los contribuyentes. Según información brindada por el director del SII, Ricardo Escobar, el sistema consistirá en una encuesta anual a los contribuyentes, que distinga entre personas naturales, pymes y grandes empresas, así como regiones. La base sería el Impuesto a la Renta. Cada año se licitará a la firma encuestadora para que elabore un índice de satisfacción neta de los usuarios, en que a las mejores notas se les restan las más bajas.

El indicador tendrá 2008 como año base, con un determinado número. Para que los funcionarios reciban el bono de desempeño -cuyo monto es disímil, pues hay una parte fija para todos los empleados y otra variable-, cada año deberá aumentar puntos en el índice. Si consiguen menos del 75 por ciento de cada meta, no habrá bono; entre 75 y 90 por ciento, se aplicará el 50 por ciento de la bonificación; entre 90 y 97 por ciento, se aplica el 75 por ciento, y si el cumplimiento es mayor a 97 por ciento, el 100 por ciento.

Dado que debe velar por la legalidad de la Administración Pública, es importante que pueda contar con libertad y autonomía para emitir sus juicios. Por este motivo es un organismo constitucional autónomo que goza de independencia en su accionar, de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución y en su Ley 10.336, que tiene el rango de orgánica constitucional.¹⁰ No está sometida ni al mando ni a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.

La cabeza de esta institución es el Contralor General de la República, que es designado por el Presidente de la República y debe ser ratificado por acuerdo de tres quintos del Senado. El contralor es nombrado por un periodo fijo de ocho años.¹¹ Su remoción puede ser dispuesta por el Senado en el caso de acogerse una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados fundada en notable abandono de deberes (artículo 52, N° 2, letra c).

La Contraloría no tiene autonomía financiera. Su presupuesto está sujeto a lo acordado en la Ley de Presupuestos que anualmente propone el Ejecutivo.

El Congreso Nacional

El Congreso también ejerce funciones de control de las políticas públicas.¹² La expresión más evidente de este control se realiza en la discusión de la Ley de Presupuestos. Las facultades del Congreso en materia presupuestaria se limitan a reducir o eliminar partidas de gasto. Carece de competencias para aumentar gasto. Con todo, en la dinámica de las discusiones presupuestarias, el Congreso suele llegar a acuerdos globales con el Ejecutivo que importan también aumentos presupuestarios a determinadas partidas que luego el Ejecutivo formaliza a través de las correspondientes indicaciones. El Ejecutivo cuenta con una fuerte capaci-

10. La Ley 10.336 es anterior a la Constitución Política de 1980, pero por aplicación de la disposición transitoria cuarta de la misma Constitución, esta ley ha adquirido el rango orgánico constitucional en tanto no se dicte aquella ordenada por la Constitución Política.

11. El contralor cesará de sus funciones antes de completar su periodo de ocho años si cumple 75 años de edad.

12. De acuerdo a lo establecido en el artículo 52 de la Constitución Política de la República, la Cámara de Diputados tiene, entre otras, la atribución exclusiva de fiscalizar los actos del gobierno, para lo cual puede:

- a. Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.
- b. Citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo.
- c. Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno.

Mientras que de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política de la República, el Senado tiene, entre otras atribuciones, la atribución de conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo 52. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa, y decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo.

dad negociadora derivada de la norma constitucional que dispone la vigencia, como ley, del proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días siguientes a su presentación (art. 67).

Asimismo, y según los protocolos de acuerdo suscritos por el Gobierno con el Congreso, funciona de forma permanente una comisión mixta de diputados y senadores que evalúa la ejecución del presupuesto durante el año y que permite, en especial a los parlamentarios de oposición, exigir reportes periódicos y preparar el debate presupuestario que se concentra en los meses de octubre y noviembre de cada año.

Dirección de Presupuestos

La Dirección de Presupuestos (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, concentra en la actualidad la tarea de evaluación gubernamental de las políticas públicas. Su objetivo principal es vincular dichas evaluaciones al ciclo presupuestario, retroalimentándolo con información útil al momento de formular y aprobar el presupuesto anual.

La tarea realizada por la DIPRES en los últimos años ha merecido elogios de entidades como el Banco Mundial, que señala “*Chile cuenta con un Programa de Evaluación (PE) robusto, que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes*”¹³ y ha logrado dotar al gobierno de la información necesaria, en oportunidad y contenido, para que el debate presupuestario sirva al propósito de enmendar, reforzar e incluso eliminar programas en atención a los resultados de su evaluación. De hecho, el ciclo de las evaluaciones impulsadas por la DIPRES apunta precisamente a contar con los resultados a tiempo de ser considerados en el debate presupuestario.

La DIPRES se vale para este fin del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, cuyo propósito declarado es “*contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos en los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando una mejor gestión de estas, y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas*”.¹⁴ Para ello aplica diversos instrumentos de evaluación y control cuyo resumen se presenta a continuación.

Instrumentos de evaluación y control de gestión de DIPRES

Desde el año 1990, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha introducido en el proceso presupuestario una serie de instrumentos de evaluación y control de gestión para apoyar el presupuesto público y orientarlo cada vez más al desempeño. A partir del año 2000 todos estos esfuerzos son coordinados a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que tiene por objeto mejorar la eficiencia en la asignación y en el uso de recursos públicos.

13. Banco Mundial. Diciembre 2005.

14. <http://www.DIPRES.cl/572/article-37006.html>

Toda la información generada por este sistema es pública y se envía al Congreso de manera de propiciar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión consta de seis diferentes instrumentos. Ellos son:

1. Definiciones estratégicas e Indicadores de desempeño. Cumplen la función de establecer el propósito o razón de ser de la institución. Busca orientar las acciones y el uso de recursos hacia el logro del resultado esperado. Por este motivo las definiciones estratégicas incorporan la misión, objetivos y productos estratégicos (bienes y servicios que provee la institución) y sus clientes o beneficiarios. Los indicadores de desempeño consisten en la entrega de información cuantitativa respecto al logro o resultado en la adjudicación de los productos del servicio respectivo. Tanto las definiciones estratégicas como los indicadores de desempeño son presentados por cada servicio público en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos.

2. Evaluación de programas e instituciones. Desde el año 1997 se han realizado esfuerzos por incorporar sistemas de evaluación ex post de los resultados que entreguen los programas públicos.

2.1 La primera línea de evaluación es conocida como Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y se basa en la metodología de marco lógico desarrollada por instituciones como el Banco Mundial y el BID, que permite evaluar la consistencia de los objetivos del programa y otros aspectos de su organización con los resultados efectivamente obtenidos. Es importante señalar que la información utilizada en las evaluaciones es generada por la propia institución, pero la evaluación es realizada por un comité de expertos seleccionados por la DIPRES a través de concurso público.

2.2 En el año 2001 se incorporó la línea Evaluación de Impacto del Programa (EI). Esta línea de evaluación es consistente con la EPG, es una evaluación de mayor duración y permite además evaluar resultados intermedios y finales en los usuarios a través de otro tipo de datos. Por ejemplo, se utilizan focus groups y entrevistas a los usuarios. Son realizadas por Universidades o consultoras seleccionadas a través de concurso público.

2.3 En el año 2002 se agrega una tercera línea de evaluación conocida como Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG), que tiene por objetivo evaluar una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia de sus definiciones estratégicas y también aspectos de resultados. Al igual que la EI, la evaluación es realizada por Universidades o consultores externos seleccionados a través de licitación pública.

La información generada en las tres líneas de evaluación es pública, se presenta ante la Comisión Mixta de Presupuesto, y se envía al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidad en la toma de decisiones de programas públicos. Todos los informes se encuentran disponibles en el sitio web de DIPRES.

Desde 1997 a la fecha, se han realizado a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión un total de 308 evaluaciones ex post de resultados. El cuadro 2 presenta el tipo de evaluación realizada en cada año.

CUADRO 2
Evaluaciones realizadas por el sistema de evaluación y control de gestión de DIPRES*

| | 1997-99 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|---|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) | 80 | 18 | 19 | 15 | 13 | 13 | 16 | 13 | 14 | 16 | 217 |
| Evaluaciones de Impacto (EI) | 0 | 0 | 2 | 4 | 4 | 14 | 6 | 7 | 10** | 12** | 59 |
| Evaluaciones Comprensivas del Gasto (ECG) | 0 | 0 | 0 | 8 | 2 | 4 | 5 | 2 | 4 | 7** | 32 |
| Total | 80 | 18 | 21 | 27 | 19 | 31 | 27 | 22 | 28 | 35 | 308 |

* En el caso de las EPG y las EI se evalúan programas, mientras que en las ECG se evalúan instituciones.

**Evaluaciones en proceso en octubre 2008.

Fuente: Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009

Como resultado de las evaluaciones, los programas evaluados son ubicados en alguno de los cinco grupos existentes, que se detallan en el cuadro 3.

CUADRO 3
Categorías de resultados en las evaluaciones realizadas

| Ajustes menores | modificaciones en el diseño y/o Procesos de gestión interna del programa | Rediseño sustantivo del programa | Reubicación institucional | Finalización o reemplazo íntegro del programa |
|--|---|---|---|--|
| Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos del diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna. | Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej. revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionarla coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales. | Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos. | Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución política pública a la que corresponde el programa. | Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su periodo de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro periodo; o que en atención a sus resultados no mantienen asignaciones presupuestarias. |

Fuente: Dirección de Presupuestos

Las recomendaciones realizadas por los entes evaluadores son analizadas por personal del servicio respectivo en conjunto con la DIPRES; como resultado se define una serie de compromisos institucionales que permiten abordar las recomendaciones y la respuesta específica que se dará para solucionar el problema detectado y el plazo respectivo.

3. Presentación de programas al Presupuesto. Desde el año 2001, se establece un formato único de presentación de programas al Presupuesto. Esto permite contar con información estándar que facilita la revisión y el análisis. Este tipo de presentación estándar, se encuentra limitada a la presentación de programas nuevos.

4. Mecanismo de incentivo institucional

4.1 En 1998 se crean los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que tienen como objetivo asociar el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios de los servicios públicos. Se enmarcan dentro de las políticas de recursos humanos establecidas para los funcionarios públicos, donde los aumentos salariales cuentan con un componente fijo y otro variable ligado al desempeño.

La experiencia pasada demuestra que las instituciones evaluadas han obtenido altos grados de cumplimiento de sus objetivos, lo que se traduce en mayores asignaciones por desempeño institucional. Las cifras fluctúan entre un 6,3 por ciento cuando el porcentaje de cumplimiento se ubica entre un 90 y 100 por ciento y 0 por ciento cuando el porcentaje de cumplimiento es menor al 75 por ciento. El cuadro 4 presenta los resultados del año 2007. Más de un 80 por ciento de las instituciones que son parte del proceso alcanzan entre un 90 por ciento y 100 por ciento de cumplimiento de objetivos. Cuando revisamos las cifras de personal, vemos que casi un 90 por ciento de los trabajadores recibe la asignación máxima.

CUADRO 4
Resumen resultados PMG año 2007

| Porcentaje de cumplimiento | Instituciones que cumplen | | Dotación del personal | |
|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| | Nº | Porcentaje de Participación | Nº | Porcentaje de Participación |
| 90% - 100% | 145 | 81,5% | 64.106 | 89,3% |
| 75%-89% | 27 | 15,2% | 7.372 | 10,3% |
| <75% | 6 | 3,4% | 333 | 0,5% |
| | 178 | 100% | 71.811 | 100% |

Fuente: Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009

4.2 En Agosto 2007 comenzaron las Metas de Eficiencia Institucional (MEI), que buscan asociar el cumplimiento de metas institucionales con incentivos monetarios para los funcionarios de una determinada institución. Se establecen sobre la base de un conjunto de áreas comunes para las instituciones afectas. Las áreas de evaluación son: Gestión Estratégica, Gestión de Riesgos, Gestión Desarrollo de Personas, Eficiencia y Transparencia en la Gestión Pública y Calidad de Atención de Usuarios.

Al igual que en los PMG, los resultados de las MEI muestran un alto grado de cumplimiento. En el año 2007, el 100 por ciento de las instituciones evaluadas lograron sus objetivos y de esta forma todos los funcionarios afectos a MEI recibieron aumentos en sus remuneraciones.

5. Balances de Gestión Integral (BGI). Desde el año 1998, todos los servicios públicos del gobierno central tienen la obligación de entregar información sobre sus objetivos, metas de gestión y resultados. Toda esta información es presentada en los BGI.

El BGI debe incorporar tres aspectos: presentación, resultados de la gestión del año respectivo y desafíos para el próximo año. Son enviados cada año al Congreso y se encuentran disponibles en el sitio web de la DIPRES.

6. Fondo de Modernización de la Gestión Pública. Creado en la Ley de Presupuestos del año 2008, tiene como objetivo financiar propuestas concretas de solución de problemas de gestión de políticas, programas, instrumentos e instituciones públicas vinculadas al desarrollo económico.

Se pueden presentar al fondo proyectos de investigación del mundo académico, empresas consultoras y centros de estudios que representen propuestas para mejorar la calidad de los servicios públicos. Las instituciones públicas también pueden recibir recursos del Fondo.

El Fondo cuenta con un comité asesor, conformado por representantes de los ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Economía, que apoya en la selección de propuestas que reciben financiamiento.

Nuevas iniciativas a desarrollar por DIPRES

Con el objetivo de lograr un diseño de evaluación desde el inicio de los programas, la DIPRES ha desarrollado una nueva línea de evaluación, denominada Evaluación de Programas Nuevos (EPN). Sus principales aspectos son:

- Diseño de evaluación desde que se planifica o inicia el Programa.
- Construcción de un grupo de control.
- Apoyo técnico de un panel asesor internacional y del centro de microdatos de la Universidad de Chile.

El rol del comité asesor es entregar recomendaciones a la DIPRES para el diseño de las evaluaciones de programas nuevos y los datos necesarios para ello, prestar servicios en el desarrollo de las evaluaciones y analizar los resultados que ellas entreguen.

Finalmente, y como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Hacienda ha impulsado recientemente la adopción de incentivos económicos a los funcionarios asociados al cumplimiento de indicadores relativos a la calidad de la atención brindada al usuario. La verificación de su cumplimiento queda entregada a entidades independientes. En marzo de 2009, y del mismo modo que se espera aplicar a los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, el gobierno ingresó un proyecto de ley que crea un incentivo o bonificación anual al personal de planta y contrata del Registro Civil que se concederá en función del incremento que experimente el índice de satisfacción de los usuarios. Con esto, las remuneraciones se vincularán

a la percepción y opinión que exhiban los usuarios del servicio recabadas a través de entidades independientes que se licitarán públicamente. El incentivo se calcula en función del nivel de superación del índice neto de satisfacción del usuario.¹⁵

En general, la instalación, mecanismos, propósitos y resultados del sistema de evaluación y control de gestión de la Dirección de Presupuestos se considera un avance importante hacia la práctica regular de evaluación de la asignación y uso de recursos públicos. El ciclo presupuestario, compuesto por la formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación, se nutre y perfecciona a partir de la información generada por el sistema de evaluación y control de gestión de la DIPRES. La DIPRES ha explicitado, a su vez, lo que esa institución estima son los desafíos inmediatos del sistema:

- a. Aumentar el número de evaluaciones, las que durante el cuatrienio 2006-2010 alcanzarán a 155 programas, equivalentes al 50 por ciento de los programas públicos contemplados en la ley de presupuestos.
- b. Reforzar el análisis ex ante de los programas, mediante la capacitación y asistencia técnica a los servicios que presenten programas nuevos o la ampliación o modificación de los existentes.
- c. Mejorar la calidad y pertinencia de las metas e indicadores que se presentan en la Ley de Presupuestos.¹⁶
- d. Mayor consideración a la transversalidad de las políticas públicas, por la vía de evaluaciones integrales que permitan captar el efecto conjunto de varios programas que inciden sobre el mismo objetivo de política (muchos de los cuales dependen de distintos servicios y ministerios).
- e. Implementación de nuevas líneas de evaluación y consolidación del Fondo de Modernización de la Gestión Pública.¹⁷

Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)

MIDEPLAN, en coordinación con la DIPRES, es el ministerio encargado de evaluar todas las inversiones del sector público. Para ello cuentan con un instrumento llamado Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Mideplan define el SNI

15. Así, si ese índice es inferior al 40 por ciento, el incremento anual mínimo exigido para alcanzar la bonificación es de un 3 por ciento. Si el índice se ubica entre el 40 y el 60 por ciento, el mínimo incremento exigido es del 2 por ciento. Si el índice está entre el 60 y el 65 por ciento, se exige una mejora del 1,5 por ciento anual, y de 0,5 por ciento si el índice se ubica sobre el 65 y bajo el 70 por ciento. Superado ese nivel, el bono se percibe si se mantiene el índice sobre ese límite (artículo 4º del proyecto del ley boletín 6433-05, aprobado en la Cámara de Diputados con fecha 2 de abril de 2009).

16. Esto apunta a hacerse cargo y corregir la crítica que suele hacerse a los verdaderos niveles de exigencia que suponen algunas metas planteadas. Dado que de su cumplimiento dependen beneficios económicos institucionales (PMG), no es infrecuente que los responsables de los servicios postulen la adopción de metas poco exigentes o de cumplimiento casi garantizado. En ocasiones, también, las metas e indicadores no inciden en los aspectos esenciales de la actividad del servicio, sino simplemente se refieren a aquello que resulta más simple de medir.

17. "Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Presupuesto por Resultado: la experiencia chilena". Heidi Berner. Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos. Octubre de 2008.

como “un conjunto de normas, técnicas y procedimientos que ordenan el proceso inversionista del sector público”.¹⁸ El objetivo del SNI es mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica, de acuerdo con los lineamientos del gobierno.

En la actualidad se discute la efectividad del SIN. Una evaluación del sistema presentada por DIPRES en el año 2007 destaca que en el periodo de estudio (2003-2005) el 11 por ciento de los proyectos se han desarrollado sin contar con recomendación favorable de MIDEPLAN, pero se ha entregado financiamiento debido a su importancia política. Esto puede tener consecuencias negativas pues los recursos no se estarían siempre asignando a los proyectos socialmente más rentables.¹⁹ Las cifras muestran que durante el periodo de estudio, el porcentaje de la inversión pública que es evaluado disminuye hasta alcanzar un 60 por ciento. Esto demuestra que parte importante de las inversiones públicas no habrían contado con la justificación técnica que se espera del SNI.

Otra crítica que se hace al sistema es la falta de garantías para que se desarrollen los proyectos de mayor rentabilidad social. Esto sucede porque el SNI no entrega a las instituciones inversoras un ranking de las diferentes rentabilidades, sino que indica cuáles son recomendadas y cuáles no. Finalmente se critica la debilidad de la evaluación ex post, pues no se generan las necesarias correcciones que la inversión pública puede requerir.

Otras instancias de control y evaluación

Existen otros actores que también ejercen algún grado de control o evaluación. Si bien las Superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones, de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores y Seguros, de Salud Previsional, de Seguridad Social, de Electricidad y Combustibles y de Casinos, tienen un rol más regulador que evaluador, consideramos necesario mencionarlas pues a través de instrucciones de carácter general regulan mercados y ejercen control sobre determinados aspectos de la relación entre consumidores y oferentes de bienes y servicios. Caso similar es el de los Tribunales de Justicia, que a través de sentencias ejercen control.

Algunos servicios públicos cuentan con unidades de control interno y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, mediante su división de coordinación interministerial, ejerce una función de seguimiento y control de gestión de políticas públicas que permite al gobierno evaluar el estado de avance de su programa, prioridades y compromisos de política pública. Aun cuando la entrada en vigencia de la Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información puede significar un cambio al respecto, los informes de MINSEGPRES sobre la gestión del gobierno no eran públicos a comienzos de 2009.

18. <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=5&catid=23>.

19. Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Inversiones, Dirección de Presupuestos, 2007.

Finalmente, tenemos el control de carácter más social que es realizado por los medios de comunicación, la oposición política y los ciudadanos en general.

Evaluación de políticas públicas y su uso por los actores de la sociedad

Es posible distinguir, al menos, tres tipos de usuarios de la información que se genera en el proceso de evaluación de las políticas públicas:

- a. **Gobierno.** Al gobierno le interesará conocer el ritmo, eficiencia y eficacia de las políticas y programas que impulsa. Rol central en este propósito cumple la DIPRES, para quien la información recabada resulta fundamental para iluminar el ciclo de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto. En segundo término, la institución sometida a evaluación es usuaria natural de la misma. Ella le permite mejorar y fundamentar mejor sus solicitudes presupuestarias ante la misma DIPRES. Asimismo, esa información será utilizada en el debate presupuestario, por lo que al servicio le corresponderá, en los hechos, rendir cuenta pública de la misma. Adicionalmente, y una vez realizada la evaluación de programas por parte de DIPRES, la institución evaluada firma un compromiso con aquella, en la que se compromete a adoptar medidas que corrijan las debilidades o problemas de gestión señalados por el correspondiente panel de expertos.
- b. **Congreso.** Si bien el Congreso Nacional cumple siempre un rol de fiscalización política por medio de la Cámara de Diputados que incluye la correcta ejecución de los recursos públicos, el Parlamento ha de ser usuario principal de la información que resulta de la evaluación de políticas públicas al momento de discutir y aprobar la Ley Anual de Presupuesto.
- c. **Opinión Pública.** La opinión pública, muchas veces bajo la mediación de la prensa, utilizará la información acerca de la calidad de las políticas para ejercer su función de control social y participación ciudadana premunida de información de calidad. Especial utilidad tendrá la información relativa a programas que inciden directamente en el bienestar o intereses de determinados sectores sociales. En suma, la participación y control social, y una ciudadanía más activa se benefician de la disposición de información rigurosa acerca del impacto de las políticas públicas.

Al evaluar la información hoy disponible y su aptitud para satisfacer a los tres tipos de usuarios señalados, es posible afirmar que ella responde razonablemente bien a las necesidades gubernamentales. Su eje en la DIPRES avala y explica el aserto. El Congreso Nacional, por su parte, cuenta con información emanada de la Contraloría y, principalmente, de la propia Dirección de Presupuestos. Asimismo, la Biblioteca del Congreso ha incursionado recientemente con fuerza en la elaboración de estudios que buscan evaluar políticas públicas. Con todo, es posible pensar que el Congreso podría beneficiarse aún más con evaluaciones

elaboradas al alero de agencias independientes y cuya agenda de trabajo responde de modo nítido a las prioridades que surjan del Poder Legislativo. Los beneficios de una evaluación percibida como totalmente independiente del gobierno también son evidentes desde la perspectiva de la utilización de la información por parte de la ciudadanía. Más allá de los esfuerzos desarrollados por DIPRES para licitar a terceros las evaluaciones, ello no parece ser suficiente para que ellas sean percibidas con la distancia crítica y objetividad que podrían esperarse de evaluaciones emanadas de agencias independientes del gobierno. Asimismo, y mientras DIPRES mantenga la capacidad de definir qué programas se evalúan, la selección de los mismos puede ser objeto de cuestionamientos, aun cuando el propósito de las evaluaciones es cubrir en el tiempo la totalidad de los programas vigentes.

Por tanto, e incluso no conociéndose imputaciones a la DIPRES en el sentido de inducir el proceso de evaluaciones de modo que resulte atribuible a intereses o sesgos políticos cuestionables, parece recomendable la consolidación de una institucionalidad que, por diseño e inserción institucional, quede al margen de toda duda acerca de la debida autonomía y objetividad en el desempeño de las tareas de evaluación de políticas públicas.

¿Debe intervenir el Estado para promover o desarrollar la evaluación de su gestión?

Esta sección del trabajo aporta argumentos técnicos que justifican el compromiso de recursos públicos por parte del Estado en una agencia de calidad de las políticas públicas.

La evaluación de políticas como bien público

La teoría económica postula que en cada mercado se genera una asignación óptima de recursos en la medida que los agentes (firmas e individuos) maximicen sus utilidades y se cumplan una serie de supuestos.²⁰ En estas condiciones, el equilibrio de mercado genera una asignación de recursos eficiente entre los agentes. En equilibrio, la cantidad del bien que se produce es igual a la cantidad que se consume del bien.

Pero en el mercado de la información acerca de los resultados de las políticas públicas parecen prevalecer fallas de mercado que exigen que sea el sector público quien, al menos, financie su producción. De otra manera, la cantidad de información producida sería inferior al óptimo social, pues estamos en el caso de una externalidad positiva (los beneficios para terceros no son incorporados

20. Estos supuestos consideran que existe un mercado para todos los bienes y servicios que se producen y se consumen, los que son perfectamente competitivos. Además, todos los agentes tienen información perfecta y son tomadores de precios, no hay asimetrías de información, están completamente definidos los derechos de propiedad, los bienes son privados y no existen externalidades.

en el análisis costo-beneficio de quien genera la información) y por la falta de apropiabilidad exclusiva de los resultados para quien los genera. En efecto, la información generada es, casi por definición, pública, por lo que no existirían los incentivos para que los privados la desarrollen en la cantidad óptima para la sociedad.

En suma, la función de evaluación de políticas públicas debe ser promovida e impulsada por el Estado. Con todo, su diseño y operación deben estar atentos a la necesidad de garantizar la objetividad e imparcialidad que solo surgen de la clara separación entre evaluador y evaluado. Los mecanismos de licitación de evaluaciones que aplica la DIPRES buscan hacerse cargo de este desafío. Pero, ¿es eso suficiente? ¿O se requiere quizás, y siguiendo la mayoría de las experiencias internacionales, dotar de un domicilio institucional claramente autónomo del gobierno de turno a la agencia encargada de las evaluaciones de política? Y si la opción preferida acoge la tesis de la autonomía institucional del evaluador respecto de los evaluados, ¿cómo se preserva la necesaria incidencia de la evaluación en el ciclo regular de formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto? Este es, quizás, el dilema de fondo: conciliar autonomía con efectiva incidencia presupuestaria. A dilucidar este punto se orientan preferentemente las páginas que siguen.

Análisis de experiencia internacional

La evaluación de las políticas públicas es una práctica ampliamente extendida en el mundo desarrollado, sin embargo, la evaluación propiamente tal, y las funciones que esta desempeña, difieren entre los distintos países. Estas diferencias se pueden explicar a partir de las características propias de la institución que la realiza. Por este motivo es de suma importancia identificar las principales experiencias en la materia y conocer las instituciones que realizan evaluación de políticas públicas en distintos países del mundo.

A continuación se presenta una breve selección de países desarrollados, señalando la o las instituciones que realizan evaluación de las políticas públicas, su sitio web y el carácter de su evaluación.²¹

Australia

- Australian National Audit Office (ANAO), <www.anao.gov.au>, su principal función es auditar el gasto público, eventualmente realiza evaluaciones de desempeño, eficacia o eficiencia.
- Australian Productivity Commission, <www.pc.gov.au>, tiene el rol de ayudar a los gobiernos a generar mejores políticas que beneficien a los australianos en el largo plazo. Tiene un marcado énfasis en la productividad.

21. Información más detallada sobre cada institución y una evaluación de su trabajo, se puede encontrar en el libro *International Atlas of Evaluation*, de Furobo, J.E; R. Rist y R. Sandahl. Transactions Pbs, London (2001).

Canadá (Quebec)

- Secrétariat de Conseil du Trésor du Canada, <www.tresor.gouv.qc.ca>, está encargada de presentar el presupuesto y realiza evaluación de todo tipo de políticas y debe proveer buenas prácticas y metodologías evaluadoras.

España

- Agencia de Evaluación y Calidad, <www.aeval.es>, dentro de sus tareas se encuentra la promoción de la cultura y práctica de la evaluación de las políticas públicas. La agencia realiza directamente evaluaciones y define las metodologías base y buenas prácticas en materia de evaluaciones. También cumple un rol de promover la calidad de los servicios públicos y analiza las actividades y servicios prestados por los servicios estatales.

Estados Unidos

- General Accounting Office (GAO), <www.gao.gov>, tiene el deber de realizar las evaluaciones de políticas que el Congreso le encargue; también tiene un rol en la definición de buenas prácticas en la evaluación y debe ayudar a la Cámara en su labor de control del Ejecutivo.
- The Office of Management and Budget, <www.omb.gov>, su labor es el control del presupuesto público. Dentro de sus departamentos tiene un órgano específico dedicado al análisis del impacto regulatorio, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA).

Francia

- Conseil National de l'Evaluation, <www.evaluation.gouv.fr>, debe definir las evaluaciones que serán realizadas, en todos los posibles ámbitos de las políticas públicas. También puede realizar evaluaciones directamente y establecer buenas prácticas en materia evaluadora.

Holanda²²

- Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), <www.actal.nl>, su función es el análisis del impacto regulatorio y las cargas administrativas que recaen sobre las empresas.

Irlanda

- Office of the Comptroller and Auditor General, <www.audgen.gov.ie>, cumple una función de auditoría del gasto público. Cuenta con características similares a la Contraloría, pero su foco no es la legalidad sino que el control de los recursos públicos y contribuir a mejoras en la Administración Pública.

Noruega

- Office of the Auditor General, <www.riksrevisjonen.no>, debe auditar el gasto público y las empresas públicas. También debe promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos a través de auditorías de desempeño.

22. En Holanda los ministerios sectoriales cuentan con unidades de evaluación de políticas públicas, sin embargo el Ministerio del Interior es el encargado de coordinar las evaluaciones y el Ministerio de Finanzas es el encargado del control presupuestario. La ACTAL, por su parte, es una institución independiente.

Nueva Zelanda

- Social Policy Evaluations and Research Committee (SPEaR), <www.spear.govt.nz>, su labor es evaluar tanto la efectividad de las políticas como la rentabilidad de las inversiones en materias sociales realizadas por el gobierno.

Reino Unido

- Existe una serie de instituciones que cumplen la misma función en los distintos países pertenecientes al Reino Unido. Estas instituciones son las encargadas de llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos y deben informar al Parlamento la eficiencia y efectividad con que los recursos públicos han sido utilizados. Cumplen funciones tan variadas como realizar estudios de impacto regulatorio, estudiar el sistema impositivo o analizar la efectividad de las políticas laborales. A continuación se presentan las distintas instituciones por país:
 - National Audit Office en Inglaterra, <www.nao.org.uk>
 - Audit Scotland en Escocia, <www.audit-scotland.gov.uk>
 - Wales Audit Office, <www.wao.gov.uk>
 - Northern Ireland Audit Office, <www.niauditoffice.gov.uk>

Suecia

- Swedish National Audit Office, <www.riksrevisionen.se>, cumple el rol de auditar las actividades de todo el Estado en el óptimo uso de los recursos y una administración eficiente de ellos.
- Staskontoret (Agencia para la Gestión Pública), <www.statskontoret.se>, debe realizar todo tipo de evaluaciones de políticas públicas y cumple un rol de extender las metodologías de evaluación.

Suiza (Cantón de Ginebra)

- Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques, <www.geneve.ch/cepp>, realiza evaluaciones de todo tipo de políticas públicas, también cumple un rol de coordinar las evaluaciones realizados por terceros y define las buenas prácticas en materia evaluadora.

La observación de las instituciones descritas nos permite extraer una serie de elementos a destacar.

En primer lugar, es evidente la importancia que ha adquirido la evaluación de políticas públicas en el mundo desarrollado; muchas de las instituciones que evalúan políticas públicas se han creado en los últimos 10 años y las instituciones de mayor tradición han ido incorporando funciones de evaluación. Hoy en día existe más información disponible para los ciudadanos, los servicios públicos no solo deben realizar las labores que les encomiendan los gobiernos, sino que ahora también se mide el impacto de las políticas desarrolladas y la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Creemos que Chile no debe quedarse ajeno a estos cambios y agregar una nueva mirada a la evaluación que se está realizando actualmente.

También se destaca el hecho de que no existe un modelo único o fórmula perfecta para desarrollar la tarea de evaluar. En la práctica se observa diversidad en el objetivo de la evaluación que se realiza, así como diferencias en las instituciones que deben cumplir el rol evaluador. Por ejemplo, mientras algunas instituciones se presentan como entidades independientes del Poder Ejecutivo, como es el caso de las instituciones del Reino Unido, Australia, Noruega, Suecia y la ACTAL en Holanda, otras pertenecen al Ejecutivo, y solo dos se encuentran adscritas al Parlamento, como es el caso de la GAO en Estados Unidos y la Comisión Externe d'Evaluation des Politiques Publiques en Suiza.

Finalmente, se destaca que la gran mayoría de los países anglosajones cuentan con una oficina nacional independiente, que tiene la misión de auditar el gasto público y realizar auditorías de gestión administrativa. Es decir, su trabajo no se limita a realizar un seguimiento de los recursos públicos analizando si han llegado a destino, sino que también se analiza la eficiencia y eficacia en su uso.

Si bien se podría pensar que estas instituciones son similares a nuestra CGR —de hecho el Auditor General o Controlador General es un concepto similar al Contralor—, hay claras diferencias entre el rol que cumple la CGR y las oficinas antes mencionadas. En el caso de la CGR el foco de la evaluación es la legalidad del accionar de las instituciones del Estado y no el control de la eficiencia del gasto público.

Propuesta

Agencia de evaluación de calidad de las Políticas Públicas: una necesidad acentuada

La creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas fue parte del Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet.²³ Ese compromiso fue explícitamente ratificado en noviembre de 2006, en el discurso en que la Mandataria anunció una agenda de modernización y transparencia.²⁴

23. En la página 77 de “Estoy Contigo”, Programa de Gobierno 2006-2010 de Michelle Bachelet se lee: “Para construir una administración pública de excelencia, cada decisión de política pública debe estar respaldada por evidencia que asegure su eficacia. Para ello crearemos una Agencia de Calidad de Políticas Públicas, dotada de capacidades, facultades y recursos que garanticen transparencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos. La creación de esta agencia representará un avance sustantivo respecto de la situación actual en tres sentidos: Primero, en la cobertura de las evaluaciones, que se extenderán a proyectos, programas y políticas públicas. Segundo, en la incidencia de las evaluaciones, que alimentarán no solo las decisiones presupuestarias, sino las de políticas públicas. Y, tercero, en las metodologías a utilizar, que incorporarán sistemas participativos, tomando en cuenta la voz de los directamente afectados por las políticas públicas”.

24. En noviembre de 2006 la Mandataria dijo que “durante el primer semestre del 2007 enviaré al Congreso Nacional un proyecto de ley creando la Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas, tal como comprometí en mi programa. Esta Agencia concentrará las competencias de evaluación social de proyectos e inversiones, evaluación de programas gubernamentales y análisis prospectivos de políticas públicas. Esta Agencia presentará un informe anual al Congreso. Los resultados de las evaluaciones realizadas por la Agencia estarán, por cierto, directamente conectados con el proceso presupuestario”.

Si bien el referido anuncio no se ha materializado a la fecha, la justificación de la iniciativa no ha perdido vigencia. Muy por el contrario, nuevas razones parecen confirmar su necesidad. Desde luego, la capacidad de aprender lecciones de un caso como el del Transantiago sería mayor si el país contara con un mecanismo de evaluación ex post que revelara y ponderara de modo objetivo, técnico y riguroso las causas de las fallas exhibidas. Adicionalmente, la instalación de un ciclo político de cuatro años sin reelección reduce los tiempos disponibles para que los gobiernos diseñen, ejecuten, evalúen y corrijan sus políticas, lo que exige especial eficiencia en las fases de evaluación ex ante y ex post. Por último, un periodo presidencial como este acorta la mirada estratégica de los gobiernos y propicia un clima en que tiende a prevalecer la competencia sobre la colaboración política entre gobierno y oposición. La consecuente polarización política a que esto puede conducir no favorece un adecuado despliegue del ciclo normal de las políticas públicas. Por ello, contar con evaluaciones autorizadas y transversalmente reconocidas, puede ayudar a la corrección oportuna de políticas, contrarrestando en parte el riesgo de que la polarización del debate anule no solo la capacidad de contar con diagnósticos objetivos, sino que —algo más grave— imposibilite la corrección oportuna de políticas defectuosas.

Las preguntas fundamentales de la evaluación: ¿qué es, qué evaluar, cómo y para qué?

Concepto de evaluación

La evaluación de una política pública puede definirse como el proceso sistemático de observación, medición, análisis e interpretación de una intervención estatal, ya sea esta una norma, programa, plan, servicio o política, de modo de formarse un juicio cualitativo basado en la evidencia respecto de su diseño, implementación, resultados e impacto.²⁵ La evaluación pretende apoyar a los decisores de políticas públicas e informar a la ciudadanía.

A los primeros les otorga una herramienta fundamental para:

- a. corregir oportunamente las intervenciones cuyos resultados se hayan desviado negativamente de lo esperado;
- b. aprovechar los hallazgos y aprendizajes para la mejor adopción de intervenciones futuras;
- c. contar con mediciones rigurosas y objetivas que permitan premiar y difundir las mejores prácticas;
- d. alinear el diseño y control presupuestario, así como la auditoría de gestión, con las evaluaciones de calidad e impacto de las intervenciones;

25. Concepto tomado del que adopta la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios de España <www.aeval.es>.

- e. y, en la medida que las evaluaciones realizadas adquieran prestigio y validación transversal, ayudarán a la construcción de los consensos que muchas políticas públicas requieren para su continuidad más allá de los ciclos presidenciales.

La ciudadanía, por su parte, se beneficia de las evaluaciones de calidad e impacto de las políticas de modo directo e indirecto. Directamente, se nutre de datos que permiten ejercer un control social sobre bases más ciertas y rigurosas, ya sea para exigir rendiciones de cuenta en los casos de políticas defectuosas o para premiar los desempeños de excelencia. La calidad de la democracia y de la participación social tiende a mejorar si se cuenta con adecuadas mediciones de los efectos de las intervenciones del Estado en la sociedad. Indirectamente, pero de modo fundamental, la ciudadanía debiera beneficiarse de una cultura y práctica sistemática y rigurosa de evaluación que contribuya a mejorar la asignación y uso de los recursos puestos a disposición del Estado.

Qué evaluar

En general, desde una perspectiva democrática y de control del buen manejo de los recursos públicos, toda intervención estatal, con independencia de su denominación, debiese someterse a evaluación. Ahora bien, la evaluación es un ejercicio exigente y caro, por lo que parece recomendable concentrarse, inicialmente al menos, en la evaluación de las políticas públicas con que el Estado cumple sus roles en materia de provisión de bienes públicos, políticas y programas sociales y función reguladora. No todo puede evaluarse simultáneamente ni con los mismos estándares o profundidad. Priorizar es necesario e inescapable. Aunque algunas políticas pueden merecer, por su naturaleza, una atención especial y permanente,²⁶ el mérito o prioridad de las evaluaciones es un asunto que varía con el tiempo y depende de la agenda política. Reconocer este elemento es crucial si se quiere que las evaluaciones tengan legitimidad política y, así, incidencia efectiva en el ciclo de vida de las políticas públicas.²⁷

Por ello, y junto al programa regular o permanente de evaluaciones que resuelva la agencia, se debe permitir que este sea complementado por las solicitudes que

26. Especial justificación merece la evaluación de las políticas transversales, esto es, aquellas que concitan esfuerzos y recursos convergentes de diversos organismos o ministerios. Estas políticas, más complejas en su diseño y ejecución, suelen escapar a los criterios sectoriales de medición. De igual manera, parece recomendable priorizar la evaluación de la “nueva agenda de políticas”, esto es, de aquellas que carecen de experiencias previas o precedentes y que, por lo mismo, suelen tener dificultades para contar con líneas base o para comparar sus efectos con diseños o modos de ejecución alternativos.

27. Es objetivo esencial de la agencia aumentar el impacto esperado de sus evaluaciones dentro del ciclo de las políticas públicas. Para ello importa que la agenda de las evaluaciones coincida con las prioridades políticas. La agencia debe ayudar a que se haga bien, o se corrija oportuna y adecuadamente, aquello para lo cual exista apoyo o impulso político suficiente. De otra manera se corre el riesgo de transformarse en un ente con marcado sesgo de denuncia o control, o en un generador de documentos irrelevantes o marginales al debate concreto de las políticas públicas.

emerjan del Ejecutivo y/o del Congreso.²⁸ Los productos de la agencia deben colaborar con el debate presupuestario ofreciendo, por ejemplo, evaluaciones a demanda de lo que requieran las comisiones legislativas que evalúan el presupuesto.

En general, como se ha dicho, son susceptibles de evaluación todas las intervenciones estatales realizadas por el Estado para cumplir con su rol en materia de bienes públicos, su rol social y rol regulador. Ello incluye la evaluación de:

- a. Políticas públicas en sentido amplio. Esto es, el conjunto de programas o planes orientados al cumplimiento de dichos objetivos globales. Muchos de esos programas se ejecutan por organismos diversos que, a su vez, dependen de ministerios distintos.
- b. Programas. Corresponde a las actividades que, contando con presupuesto propio, son desarrolladas por organismos o servicios para la satisfacción de determinados objetivos específicos. Sobre la materia, existe abundante experiencia en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión impulsado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En el marco de este sistema, se ha desarrollado desde 1997 la Evaluación de Programas e Instituciones.²⁹ En aras de la consolidación de una entidad evaluadora de políticas nueva y específica, una primera opción consiste en que la nueva agencia asuma las tareas que, hasta el momento, ha desarrollado la DIPRES. Otra alternativa es que ambas instituciones realicen en paralelo este tipo de evaluaciones. En caso que se prefiera —por razones de economía política o de otro tipo— mantener exclusivamente en la Dirección de Presupuestos esa función, la agencia debiera desempeñar, al menos, una función de metaevaluación, o de segundo piso, que permita sistematizar y procesar los resultados de las múltiples evaluaciones de programas realizados. En tal caso, la agencia debiese contar con la capacidad de definir las directrices o guías metodológicas comunes de modo de facilitar la comparación de resultados.
- c. Servicios. La prestación regular y continua de servicios públicos es un tipo de intervención estatal que favorece la aplicación de metodologías más cuantitativas (cantidad, velocidad de respuesta, indicadores de eficiencia por funcionario o servicio). Con todo, también es posible aplicar evaluaciones cualitativas de calidad percibida por los usuarios del servicio, tales como las que han servido de base a las propuestas legales recientes que

28. En caso de tomar esta alternativa, es necesario idear un mecanismo que impida la posibilidad de que el Ejecutivo o el Congreso copen su agenda, impidiendo el desarrollo del plan de evaluación programado por la propia agencia. Una alternativa es establecer que la agencia debe destinar al menos la mitad de sus recursos productivos a cumplir con las evaluaciones determinadas de manera autónoma.

29. Su objetivo es evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de los programas y el proceso de asignación de recursos. La metodología aplicada se basa en la de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID.

vinculan remuneraciones con la superación continua de indicadores de satisfacción de usuarios.

- d. Impacto regulatorio o análisis de costo efectividad de la regulación. Ello incluye tanto la definición de metodologías comunes para ser aplicadas por los reguladores sectoriales en los procesos de evaluación ex ante de cada propuesta regulatoria, como la aplicación directa de evaluaciones ex post acerca de la relación entre costos y beneficios de la regulación. Pertinencia, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, correcta generación de incentivos, prevención de distorsiones o arbitrajes regulatorios, son algunos de los criterios o indicadores que debieran considerarse al medir la calidad de una regulación pública.
- e. Rentabilidad de la inversión pública. Esto implica realizar un análisis del impacto ex post de la inversión pública. Hoy en día el Sistema Nacional de Inversiones realiza el análisis ex ante de la inversión, pero existe una carencia de evaluación sobre el alcance efectivo de los proyectos de inversión una vez que han sido materializados.

Cómo evaluar

La forma en que la agencia desarrolle la evaluación dependerá, finalmente, de las funciones que se le asignen. En términos amplios, una agencia de este tipo podrá revisar y sistematizar evaluaciones realizadas por terceros —sin afectar por ello la autonomía de estos—, encargar o realizar evaluaciones por sí misma, y definir guías, directrices o metodologías para evaluaciones ex ante o ex post.

Específicamente, la agencia podrá:

- a. Realizar metaevaluaciones o evaluaciones de segundo piso, revisando las diferentes evaluaciones que existan sobre programas o políticas, y realizar una síntesis crítica de aquellas.
- b. Proponer directrices o metodologías comunes para las evaluaciones que autónomamente encarguen los organismos responsables de las políticas o del control presupuestario.
- c. Realizar evaluaciones propias de políticas, ya sea con su personal o delegando en terceros previa definición de términos de referencia precisos.
- d. Desarrollar y proponer metodologías de evaluación ex ante, en especial en lo relativo al impacto regulatorio (costo-efectividad) esperado de las normas.³⁰
- e. Realizar o encargar evaluaciones ex post del impacto regulatorio efectivo de las normas, de modo de contrastar los resultados esperados con los verificados.

30. De hecho, es posible pensar en un sistema que obligue a los responsables de las políticas que en su oportunidad se definan, a utilizar obligatoriamente una metodología común de evaluación ex ante que, al definir, por ejemplo, líneas base o estimaciones de impacto regulatorio, faciliten la evaluación ex post por la vía de contrastar los objetivos declarados con los efectivamente conseguidos.

- f. Realizar o encargar evaluaciones ex post para determinar la influencia de las políticas públicas en relación a fines públicos especialmente valorables, tales como el aumento de la competitividad o la equidad social y todo tipo de inversiones públicas, como complemento a la labor desarrollada por el SNI.

Como se aprecia, es amplio el espectro de evaluaciones posibles y los roles que le correspondan a la agencia al respecto. Postulamos la conveniencia de contar con metodologías abiertas, flexibles y evolutivas. Estas pueden ser materia de ley o reglamento. Con todo, la agencia deberá siempre explicitar y publicitar las metodologías de forma previa a su aplicación.

De igual modo, aquellas directrices que se propongan o definan para ser utilizadas por terceros, deberán contar con mecanismos de participación y debate previo a su sanción definitiva, de modo de favorecer su aplicabilidad, legitimidad y aceptación por quienes deban someterse a sus términos.

Objetivos específicos de la evaluación

En términos generales, hemos señalado los beneficios esperados de la evaluación respecto de los decisores de políticas públicas y de la calidad de la participación democrática. Más específicamente, y en torno al primer ámbito, los objetivos serían:

- a. Contribuir al mejor cumplimiento del ciclo vital lógico de toda política pública: diseño-ejecución-evaluación-corrección. El principal objetivo es mejorar la calidad de las políticas públicas mediante diagnósticos y propuestas de corrección que cuenten con sólido respaldo técnico y credibilidad política. Una buena evaluación ex ante minimiza el riesgo de falla en diseño y ejecución, y permite optimizar el impacto en relación al objetivo deseado. Una buena evaluación ex post ayuda a corregir oportunamente las intervenciones estatales cuya relación costo beneficio se desvíe negativamente de la presupuestada. En todo caso, la vinculación de los informes de la agencia con el proceso de formulación, debate y control del presupuesto es fundamental.

Este es uno de los temas clave a resolver en esta materia e incide directamente en la solución del dilema entre preservar y reforzar lo que hoy hace la DIPRES, o proponer derechamente la creación de una agencia estatal autónoma que asuma buena parte de las tareas de evaluación de calidad de políticas reservando a la DIPRES la función de generar información útil al gobierno para justificar sus propuestas presupuestarias.

Creemos que, si bien la dependencia de DIPRES puede garantizar la inserción de los reportes generados dentro del proceso regular de formulación presupuestaria, ello también puede lograrse a través de arreglos institucionales alternativos que supongan la autonomía de la agencia, pero la obligación de considerar sus informes en la elaboración presupuestaria. La utilización de esa información por los congresistas durante el debate presupuestario —y siempre que se debatan políticas públicas— creemos que debiera incluso aumentar si a la agencia se la percibe como de excelencia

profesional y carente de sesgo partidista. Ello también reza para alimentar el ejercicio de la función de control y participación social de la ciudadanía. Creemos, pues, que la incidencia de los informes de evaluación de calidad de políticas públicas en el debate presupuestario no depende necesariamente de su dependencia de la DIPRES. Lo esencial, a nuestro juicio, es la credibilidad o autoridad técnica que concite a través del rigor y calidad de su trabajo. Por el contrario, la dependencia institucional de DIPRES —y más allá del esfuerzo consciente de la DIPRES en tal sentido— siempre resulta vulnerable al juicio, justo o no, de que la información generada pueda ser sesgada a favor de los objetivos políticos de la administración. La autonomía de la agencia, nos parece, es el único medio de concitar la credibilidad transversal que el ejercicio de evaluación de programas y políticas requiere para cumplir a cabalidad su función.

- b. La certeza o alta probabilidad de ser evaluado de modo público estimula el mejor esfuerzo en eficiencia y eficacia de parte de los responsables de las políticas, programas o servicios susceptibles de ser evaluados. La anticipación de la evaluación puede generar, por tanto, una saludable disciplina en el diseño y ejecución.
- c. La evaluación es complemento necesario para el sistema de la alta dirección pública. Los contratos o compromisos de desempeño asociados a las designaciones de los altos funcionarios públicos podrán contar con sistemas de medición de resultados más objetivos y rigurosos que permitan, por ejemplo, recomendar la remoción o renovación del directivo.
- d. La existencia de evaluaciones creíbles, pertinentes e inobjektadas de la calidad de las políticas públicas es, también, condición necesaria para la adopción futura de remuneraciones asociadas a desempeño.³¹

¿Evaluación ex ante?

La evaluación ex ante de los programas e inversiones sirve de apoyo, pero no fuerza su aprobación e implementación por cada gobierno. En su condición de apoyo a la gestión gubernamental, su ejercicio debe corresponder a organismos del Poder Ejecutivo. Esta es la función que hoy desarrolla MIDEPLAN mediante el Sistema Nacional de Inversiones que considera la evaluación ex ante de los proyectos de inversión pública. Nos parece que, en la medida en que se prefiera reconocer autonomía a la agencia, no es razonable incluir dentro de sus funciones la evaluación previa, más propiamente gubernamental, de inversiones y programas, salvo que aquello ocurra por expresa petición del ejecutivo. Esto ofrece, por cierto, un espacio natural de expansión a las tareas de evaluación propias del

31. En la actualidad, este objetivo se logra, aunque en escala menor, mediante los Programas de Mejoramiento de la Gestión administrados por la DIPRES. La expansión futura de estos esquemas de remuneración variable en el sector público se facilita, ciertamente, si se cuenta con evaluaciones independientes y no manipulables por los mismos evaluados de la calidad e impacto de programas esenciales. Incluso, los mismos PMG pueden hacer referencia a las evaluaciones de la agencia.

gobierno que hoy realiza DIPRES, y que ella misma considera necesario reforzar en los años siguientes.³²

Con todo, la agencia podrá cumplir con una función de normalización o armonización metodológica que incluye la definición de guías o directrices para la aplicación de evaluaciones ex ante por parte de los diversos organismos ejecutores de políticas, programas, servicios y de los entes reguladores.

La armonización metodológica es fundamental en el mediano plazo: ello permite comparaciones justas entre diversas evaluaciones y es fundamental para garantizar consistencia entre evaluaciones ex ante y ex post. En suma, nos inclinamos por una agencia que, si bien no ejecuta ni encarga evaluaciones ex ante, contribuye a la normalización de las metodologías de evaluación, incluyendo aquellas utilizadas en forma previa a las intervenciones estatales.

La cuestión del impacto regulatorio

Toda regulación supone costos. Los hay directos, asociados a los costos que supone contar con una entidad regulatoria. Los hay indirectos, en cuanto alteran los mandatos, prohibiciones, autorizaciones o requisitos aplicables a los sujetos regulados, llegando, en el extremo, a desincentivar la actividad regulada. Toda regulación persigue beneficios y su sola adopción haría pensar que previamente se ha realizado un concluyente análisis que demuestra que aquellos exceden los costos.³³ Sin embargo, el análisis previo de “costo-efectividad” de la regulación no es práctica frecuente.³⁴

Si bien dentro de la revisión de la calidad o impacto de una intervención estatal debe entenderse incluido el análisis del impacto regulatorio, esta materia ha merecido ya un trato especial en la experiencia comparada. La unidad de impacto regulatorio del Reino Unido se aboca exclusivamente a esta materia.³⁵ Por su parte, la Agencia de Evaluación y Calidad de España tiene, entre otras funciones, elaborar las metodologías y directrices para la evaluación del impacto regulato-

32. Berner, Heidi, “Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Presupuesto por Resultado: la experiencia chilena”. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Octubre de 2008.

33. En general, los reguladores son más sensibles a los beneficios esperados de la regulación que a los costos que ella supone. Los regulados tienen la mirada inversa. No siempre el choque de intereses o perspectivas se ilumina con criterios, ponderaciones y metodologías claras y explícitas.

34. En el artículo tercero del proyecto de ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño se intenta avanzar hacia la explicitación de estimaciones de impacto regulatorio estimado. El proyecto, aún en primer trámite constitucional, señala en relación a la preparación de la normativa que “los antecedentes deben contener una estimación simple del impacto social y económico que la nueva regulación generará en las Empresas de Menor Tamaño”.

35. De acuerdo al website de la RIU, “La unidad de impacto regulatorio está basada en el centro del gobierno británico, en la oficina del Gabinete. Su función es trabajar con otras reparticiones gubernamentales, agencias y reguladores para contribuir a asegurar que las regulaciones sean justas y efectivas. Las regulaciones son necesarias para proteger a las personas en el trabajo, a los consumidores y al medio ambiente, pero es importante conseguir el balance adecuado, de modo que no impongan cargas necesarias a los negocios o perjudiquen el crecimiento”.

rio.³⁶ La misma OECD a la que Chile aspira ingresar próximamente en propiedad, definió en sus principios de buena regulación la necesidad de “evaluar el impacto y revisar sistemáticamente las regulaciones para asegurar que cumplan con los objetivos perseguidos en forma eficiente y eficaz, en un ambiente social y económicamente cambiante y complejo”.³⁷

En suma, siguiendo las saludables tendencias internacionales, y favoreciendo con ello nuestra convergencia a los principios de la OECD, nos parece necesario que la agencia propuesta incluya dentro de sus tareas un doble rol en la materia: en primer lugar, la proposición —o incluso, definición— de metodologías comunes para que los órganos reguladores sometan a evaluación ex ante los proyectos de regulación; y, en segundo término, la apertura de una línea específica de evaluación ex post de regulaciones en vigencia.

Estructura organizacional

Adscripción institucional

Experiencia internacional

No existe modelo único a nivel internacional, ni en cuanto a funciones, ni en lo relativo a su inserción institucional. En algunos casos se observa el propósito de configurar un ente central de evaluación de políticas que apoye las tareas del gobierno central, del Parlamento, y de organismos públicos de nivel nacional y federal. En otros casos, la función de evaluación está desconcentrada a nivel de cada ejecutor de política.

Con todo, parece prevalecer la opción de contar con una agencia de alto nivel, dotada de un estatuto que le reconozca suficiente autonomía funcional, pero vinculada a la Administración del Estado. En general, las recomendaciones internacionales apuntan a garantizar autonomía de la agencia, tanto en quienes son evaluados, como en quienes ejercen el control presupuestario.³⁸

En efecto, se ha señalado que la función de evaluación es distinta a la de control de gestión o presupuestario, y que por tanto no debe quedar subordinada a quienes desempeñan esa función. En el sitio web de la Agencia de Evaluación española se lee: “La evaluación es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad”.³⁹

36. El artículo 6, número 2, letra j) señala que a la agencia le corresponde “elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis del impacto regulatorio o normativo, en el ámbito de sus competencias”.

37. Principio 2, en OECD, “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, 2005.

38. Ver, “Good Practices Guidelines for the Management of the Commission Evaluation”. Unión Europea, 2000.

39. http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/

Excepcionalmente, la tarea de evaluar políticas públicas se desarrolla por organismos adscritos al Parlamento. Este es el caso de la General Accounting Office, GAO, de Estados Unidos, y el Controle Parlementaire de l'Administration de Suiza.

Opciones para Chile

En Chile las opciones teóricas para la inserción institucional de la agencia son las siguientes:

- Dependencia del Parlamento.
 - Dependencia del Gobierno. Esta opción admite, a su vez, su radicación en torno al Ministerio de Hacienda o, en su defecto, en MIDEPLAN.
 - Agencia Pública Autónoma. Si bien pertenece a la Administración del Estado, su estatuto reconoce una dirección autónoma del gobierno de turno.
- a. **La dependencia del Parlamento.** Configura la versión extrema de la autonomía que la agencia requiere para evaluar las políticas públicas impulsadas desde la Administración. A favor de este modelo —solo contemplado en Estados Unidos y Suiza— se puede estimar su contribución a que la corrección de políticas que requiera la ley cuente con una base de legitimidad relevante derivada del diagnóstico efectuado por una entidad cercana a los parlamentarios. Con todo, esta sería una función enteramente nueva para el Congreso y que requeriría una reforma constitucional para su concreción. Una opción posible es hacerla dependiente de la Biblioteca del Congreso, entidad que cuenta con un gobierno corporativo establecido ya relativamente blindado frente a las oscilaciones y agendas propias de las mayorías parlamentarias y que, en la práctica, desarrolla, a solicitud de los congresistas, un conjunto de estudios e informes relativos, entre otras materias, al funcionamiento de instituciones e impacto de políticas públicas.

Una aparente debilidad de esta propuesta consiste en la menor incidencia que probablemente tendrían los resultados de las evaluaciones emanadas de una agencia relacionada al Poder Legislativo respecto del ciclo de ejecución-evaluación-corrección de políticas que, por definición, es propio del Ejecutivo. La agencia que proponemos no debe contentarse con elaborar buenos estudios que luego se archiven. Su diseño —y la adscripción institucional es parte esencial de este— debe maximizar las posibilidades de incidir material y positivamente en el ciclo vital de las políticas. Por lo mismo, resulta fundamental buscar el equilibrio que, sin sacrificar la autonomía de la agencia, la acerque al ámbito en donde las políticas se diseñan, ejecutan, evalúan y, deseablemente, se corrigen oportunamente: la Administración del Estado.

La ausencia de iniciativa parlamentaria en proyectos que suponen gasto público refuerza la inconveniencia de radicar la agencia de evaluación de calidad de políticas en quienes carecen, por lo general, de capacidad de proponer los cambios sustanciales a las mismas a que debe conducir toda evaluación.

- b. **La dependencia del “gobierno”.** Una opción de vinculación institucional, que no carece de exponentes en la experiencia comparada, es la dependencia ple-

na del Poder Ejecutivo como una suerte de entidad de apoyo a la gestión. Este sería el caso, por ejemplo, de la Agencia para la Gestión Pública de Suecia; la Strategy Unit —de la cual depende la Unidad de Impacto Regulatorio— adscrita a la oficina del Primer Ministro en el Reino Unido,⁴⁰ y el Secretariat du Conseil du Trésor, de Canadá. En la misma línea se insertan las oficinas de evaluación desconcentradas, que se radican a nivel de cada ministerio, como es el caso de Holanda.

En algún sentido, la incipiente experiencia chilena en el sistema de evaluación y control de gestión que lleva a cabo la DIPRES obedece a este esquema. Este modelo, por cierto, le permite al gobierno una mejor vinculación entre la asignación de recursos públicos y el impacto de los programas. En especial, los resultados de las evaluaciones favorecen la corrección o rediseño de programas e incluso, en el extremo, permiten validar su supresión.

Con todo, la vinculación directa al Ejecutivo resta la autonomía y distancia crítica que puede requerirse para dotar a las evaluaciones de la legitimidad transversal que permita su mejor incidencia en el ciclo vital de las políticas públicas. Si bien los gobiernos y, en especial, los encargados de las finanzas públicas, tienen suficientes incentivos para velar por la “costo-efectividad” de las políticas, no siempre cuentan con la disposición para someter a evaluación programas políticamente sensibles ni aquellos de los que son directamente responsables.

La experiencia comparada demuestra que uno de los principales desafíos de la agencia consiste en lograr instalar una cultura de evaluación en la Administración, lo que requiere esfuerzos de difusión, capacitación y promoción que trascienden los horizontes de un gobierno, e incluso pueden suponer conflictos con éste. Adicionalmente, la agencia requiere definir y perfeccionar metodologías y desarrollar evaluaciones de mediano y largo plazo. Finalmente, importa incorporar la medición de la calidad de las regulaciones, la que no siempre lleva aparejado el uso de recursos públicos por el que velan las oficinas de presupuesto. Por lo anterior, nos inclinamos a pensar que, en lo sustancial y desde una perspectiva de futuro, la función de evaluación de políticas corresponde más a una función de Estado que de gobierno.

Los argumentos anteriores nos fuerzan a creer que la dependencia del gobierno, especialmente si se radica en un servicio de confianza política, es contraria al objetivo perseguido, por cuanto este trasciende y supera lo que hoy hace —y mañana puede hacer— la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

- c. **Una agencia estatal autónoma.** Resulta de lo dicho anteriormente que la inserción institucional adecuada para la Agencia de Calidad parece corresponder, en el caso chileno, a la de un órgano de la Administración del Estado que

40. Más detalles sobre la labor de la Strategy Unit, se pueden obtener en <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>>

cuenta con importantes niveles de autonomía del gobierno y con capacidad prospectiva y estratégica.

Aunque el detalle de la estructura interna de la agencia escapa al ámbito propio de este informe, parece posible y necesario fijar algunos rasgos básicos:

- Consejo Directivo. El órgano máximo de dirección será su Consejo Directivo. Sus integrantes serán nombrados por plazos que excedan los del gobierno, y se renovarán por parcialidades. La designación se hará a propuesta presidencial y con aprobación amplia del Senado. La inclusión en el Consejo de especialistas en políticas públicas y en evaluación de proyectos, provenientes del mundo académico y del sector público, con experiencias a nivel nacional y regional, parece recomendable. La amplitud de visiones políticas, así como la inclusión de quienes provengan de la sociedad civil (usuarios), debiera contribuir adicionalmente a la amplitud y representatividad necesarias para dotar de legitimidad tanto la selección de prioridades a evaluar como las metodologías y resultados de las revisiones realizadas.
- La agencia como servicio público. Bajo el Consejo Directivo, debe estructurarse un servicio público autónomo y de indiscutible excelencia técnica. Analistas, investigadores y estadísticos deberán operar siguiendo las directrices globales del Consejo y regirse por las normas del Código del Trabajo. La dirección ejecutiva de la agencia deberá recaer en un reconocido especialista en políticas públicas. Se sugiere que este sea propuesto por el Presidente y ratificado con acuerdo de los dos tercios del Senado. Su permanencia en el cargo no debiera ser inferior a seis años.

Las funciones principales de la agencia

Una agencia como la que visualizamos debiera estar en condiciones de abordar las siguientes funciones:

- a. **Promoción de una cultura de la evolución de las políticas al interior del Estado de Chile.** Se trata de lograr en el mediano plazo, ya no la mera aplicación de normas y procedimientos, sino de una cultura de gestión pública que reconozca y adopte la disciplina de la evidencia durante el ciclo de vida de las políticas. La elaboración de estudios, investigaciones y difusión de mejores prácticas, el desarrollo de programas de formación, la creación de Premios a la Calidad y una política activa de comunicación al público de sus actividades son tareas propias de la construcción de una cultura de la calidad y su medición.
- b. **Sistematización y registro de la información relevante.** Esto apunta a transformar a la agencia en un Observatorio de políticas públicas y de las evaluaciones disponibles. Adecuados sistemas de información, documentación y archivo son esenciales, tanto para que la propia agencia realice sus tareas, como para que la comunidad entera pueda revisarla y complementarla, favoreciendo el escrutinio social de la función de la agencia y, más importante aún, de la totalidad de las políticas públicas.

- c. **Normalización metodológica.** Contar con metodologías adecuadas y comunes es esencial para evaluar y comparar resultados. Esa es una función básica de la agencia. Elaborar y normalizar protocolos, guías o directrices de evaluación, y criterios estándares para medición de líneas base y utilización de grupos de control o equivalentes, es esencial para la correcta aplicación de evaluaciones ex post, ex ante y de impacto regulatorio.
- d. **Desarrollo de evaluaciones.** Sobre la base del programa sancionado por el Consejo, como también de las solicitudes específicas del Gobierno y del Parlamento, la agencia podrá conducir un programa de evaluaciones, ya sea desarrollado con recursos humanos propios, o mediante la contratación de terceros. Debe cuidarse su relación con la agenda política y, en especial, con el debate presupuestario. Es más, la misma Ley de Presupuestos puede encomendar, a partir de las modalidades que se establezcan, un programa de evaluaciones en función de las prioridades que resulten del debate presupuestario. Es en este punto en que deberá definirse la división de competencias entre la agencia y la DIPRES. De hecho, es posible que la agencia desarrolle la evaluación ex post de la inversión pública, materia que hoy no está cubierta.
- e. **Análisis y revisión de evaluaciones realizadas por terceros.** Corresponde a la tarea de metaevaluación o evaluación de segundo piso. Permite sistematizar, ponderar y procesar el universo de evaluaciones disponibles, optimizando la obtención de conclusiones válidas para iluminar el proceso de construcción de políticas públicas. Asimismo, permite generar información y criterios que ayuden a mantener coherencia y calidad en el número creciente de evaluaciones de programas y políticas que hoy se subcontratan.⁴¹
- f. **Acreditación y certificación.** Esta función puede llevarse a cabo tanto respecto de quienes realicen evaluaciones de “primer piso”, como en relación a modelos de excelencia aplicados por los propios organismos públicos.⁴²
- g. **Asistencia técnica y apoyo a los organismos públicos.** Ello puede abarcar el apoyo a la aplicación de las metodologías definidas por la agencia, como al desarrollo mismo de evaluaciones de primer piso. En este sentido, también cabe considerar el apoyo que solicite el gobierno en la realización de evaluaciones ex ante de sus programas o políticas. La agencia debe tender a ser el principal referente nacional en materia de evaluación y para ello es fundamental cooperar con el desarrollo de la cultura de evaluación en otras instituciones.
- h. **Elaboración, ejecución y manutención de sistemas de participación ciu-**

41. Esta función deberá desarrollarse con el cuidado necesario para evitar que afecte la debida autonomía de las entidades que evalúan en el “primer piso”.

42. Si bien la agencia puede cumplir una función de certificar competencias, no necesariamente debe tener el monopolio en este ámbito.

dadana. En el entendido que toda política pública tiene por beneficiaria a las personas, y que la legitimidad global de la acción estatal se asocia a las percepciones ciudadanas acerca de la calidad de las prestaciones públicas que recibe, es importante mantener canales de participación que, evitando caer en la captura de grupos de interés, contribuyan a identificar y reconocer las expectativas e índices de satisfacción ciudadana con determinadas políticas y programas, especialmente en lo relativo a la función de prestación de servicios.

La autonomía presupuestaria

Dada la centralidad de las tareas que se proponen, y la estricta correlación entre el financiamiento que le asigne la Ley de Presupuestos y su capacidad de acción, debe existir un especial cuidado por la suficiencia y autonomía presupuestaria de la agencia. La previsible incomodidad que sus trabajos generen en los gobiernos, y los eventuales roces que pudiese tener su tarea con la realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, obligan a prestar especial cuidado al riesgo de que sus tareas se minimicen, neutralicen o condicionen indebidamente como resultado del proceso de discusión presupuestario que conduce aquella repartición.

Rendición de cuentas, transparencia e informe anual

La agencia debe ser, ella misma, ejemplo de una acción estatal sometida a escrutinio y control. Ayuda a ese propósito una política especialmente robusta de transparencia activa y la elaboración de un informe anual al Congreso Nacional acerca de sus actividades. Desde luego, todos los informes y sus metodologías debieran ser públicos y encontrarse disponibles en su sitio web.

Economía política

Consideramos que esta propuesta puede ser resistida especialmente por dos actores de la sociedad: el gobierno de turno y los escépticos de la efectividad de crear más instituciones.

- a. El gobierno de turno, ante la incomodidad que puede representar ser evaluado por terceros respecto de la calidad e impacto de las políticas. La oposición por parte del gobierno puede representar un escollo insalvable para el desarrollo de la agencia, máxime si se considera que su creación corresponde a una materia de iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo. Debemos recordar que esta agencia fue incluida en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, y si bien ha sido recomendada por comisiones asesoras del mismo gobierno, aún no se ha implementado.

Dentro del gobierno, la principal oposición pudiera encontrarse en DIPRES, pues ella realiza hoy una función similar, particularmente en lo relativo a evaluación de programas. La agencia podría ser vista como competencia y/o amenaza. Cabe recordar que en la actualidad todos los proyectos de ley que contemplen la creación de nuevas instituciones pú-

blicas, o la modificación orgánica de las existentes, requiere de informe de la Dirección de Presupuestos, según lo dispone la Ley de Administración Financiera del Estado. Ello subraya la capacidad de veto que la DIPRES tiene al respecto y que solo puede superarse si prevalece el compromiso y voluntad política contraria de la Presidencia y del ministro de Hacienda.

Debe considerarse, eso sí, que una adecuada distribución de roles entre la nueva agencia y la DIPRES, que reserve a esta última buena parte de las tareas que hoy desarrolla, puede ayudar a salvar el rechazo que hoy se adivina en DIPRES respecto de cumplir lo que la actual Administración ofreció en la campaña y en discursos públicos a finales de 2006.

- b. El segundo grupo de la sociedad que puede manifestarse contrario a la creación de esta agencia son todos aquellos grupos escépticos acerca de la efectividad de crear nuevas instituciones. Para ellos, no sería necesario el compromiso de recursos fiscales para desarrollar esta función, ya sea porque se cuestione la existencia de una falla de mercado que resolver, o porque se dude que la solución de Estado pueda superar adecuadamente la falla que se evidencie. El carácter autónomo, y algunos rasgos de su “gobierno corporativo”, pueden ayudar a vencer resistencias de los críticos a todo lo que parezca como más burocracia o crecimiento del Estado.

Conclusiones

Chile ha avanzado en la instalación de un sistema de evaluación de programas y políticas liderado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda cuyo diseño, tiempos y productos apuntan esencialmente a la generación de información que ilumine el proceso de formulación, discusión y evaluación del proyecto anual de presupuesto.

La adscripción de esta función a un organismo dependiente del gobierno tiene ventajas y limitaciones. Entre las primeras, destaca la clara capacidad de que el resultado de las evaluaciones incida directa y efectivamente en el momento en que, por antonomasia, se revisa la pertinencia de la asignación y uso de los recursos públicos. Como limitación debe señalarse el riesgo de que la agenda de evaluaciones, su metodología y resultados sean, o se perciban, sesgados en función de los intereses del gobierno de turno. Más allá de los esfuerzos de diseño (subcontratación mediante licitación de los estudios) es difícil, si no imposible, contrarrestar del todo el cuestionamiento a un esquema en el que, finalmente, evaluador y evaluado tienden a confundirse.

El país requerirá en los próximos años mitigar los riesgos de inconsistencia temporal derivada de gobiernos cortos sin reelección. La mayor frecuencia de cambios de gobierno a que conduce el actual periodo presidencial aumenta la necesidad de construir consensos trascendentes sobre determinadas políticas públicas que, en la medida en que ello sea posible, tenderán a ser más políti-

cas de “Estado” que de “gobierno”. Favorecen tales consensos las evaluaciones –también más de Estado que de gobierno– que arrojen luces no controversiales, al menos en lo que a datos se refiere, acerca de los efectos de una determinada política o programa. Creemos que aumenta la posibilidad de dar continuidad a lo que funciona bien, corregir oportunamente lo que merece enmienda, reforzar lo promisorio pero insuficiente y eliminar lo que no aporte valor público, si Chile es capaz de dotarse de un sistema de evaluación de excelencia, objetivo, no partidista y con mirada que trascienda gobiernos.

Por ello sugerimos la creación de una agencia autónoma de evaluación de políticas públicas que complemente y trascienda lo que hoy realiza el gobierno por parte, especialmente, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Referencias bibliográficas

- Agencia Estatal de Evaluación de Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas** (2004). “Informe de la Comisión de Expertos sobre la creación de la agencia estatal”. Disponible en <http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe_comision_expertos_esp.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo** (2006). “La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina”.
- Banco Mundial** (2005). “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas”. Informe 34589-CL
- Dirección de Presupuestos** (2009). “Metodología de elaboración de matriz de marco lógico”. disponible en <http://www.DIPRES.cl/572/articles-37369_doc_pdf.pdf>
- Dirección de Presupuestos** (2008). “Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009”. Octubre de 2008, disponible en <http://www.DIPRES.cl/572/articles-41339_doc_pdf.pdf>
- Dirección de Presupuestos** (2008). “Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Presupuesto por Resultado: la experiencia chilena”. Octubre de 2008, disponible en <http://www.DIPRES.cl/572/articles-42514_doc_ppt.ppt>
- Dirección de Presupuestos** (2007). “Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Inversiones”. Junio de 2007, disponible en <http://www.DIPRES.cl/574/articles-31633_doc_pdf.pdf>
- Dye, T.R.** (1992). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- OECD** (2005). “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”. Disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf>>
- Thoening, J.C.; Y. Meni** (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- Unión Europea** (2000). “Good practices Guidelines for the Management of the Commission Evaluation”.

Sitos web

- <www.anao.gov.au>
<www.pc.gov.au>
<www.tresor.gouv.qc.ca>

<www.aeval.es>

<www.gao.gov>

<www.omb.gov>

<www.evaluation.gouv.fr>

<www.actal.nl>

<www.audgen.gov.ie>

<www.riksrevisjonen.no>

<www.spear.govt.nz>

<www.nao.org.uk>

<www.audit-scotland.gov.uk>

<www.wao.gov.uk>

<www.niauditoffice.gov.uk>

<www.riksrevisionen.se>

<www.statskontoret.se>

<www.geneve.ch/cepp>

<<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>>

Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas

MARÍA ELIANA ARNTZ

Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Subsecretaria de Cultura, y se desempeñó, como Subsecretaria General de Gobierno. También ha trabajado como coordinadora general del Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (Fondart) y como Subdirectora de la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría General de Gobierno. Ha sido consultora internacional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Actualmente es miembro del Comité Ejecutivo de la Corporación ProyectAmerica.

SEBASTIÁN SOTO

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Derecho (LL.M.) con una mención especial del Parker School of Foreign and Comparative Law, Universidad de Columbia. En la actualidad se desempeña como director del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo y como profesor en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Cursa el Doctorado en Derecho en la Universidad de Chile.

El documento postula la necesidad de ampliar y perfeccionar la participación ciudadana en la gestión del Estado, a partir de dos argumentos principales: i) una ciudadanía más activa y consciente de sus derechos que demanda nuevas formas de relación con el Estado y, ii) en la necesidad de potenciar los beneficios de la participación ciudadana para el desarrollo de políticas públicas más eficaces.

El documento analiza la experiencia reciente, destacando casos de participación en todas y cada una de las funciones del Estado. Del análisis destaca el desarrollo del tema en la ejecución de políticas sociales, pero también se constata un menor desarrollo relativo en otras funciones esenciales, tales como fiscalización y regulación.

Sobre la base de estos hallazgos, se revisan –en la experiencia comparada– iniciativas susceptibles de adaptar a la experiencia chilena, lo que se complementa con un análisis de economía política que refiere, en lo principal, a los mayores costos en que los programas deben incurrir, al corporativismo de algunas iniciativas o la captura de algunos grupos de interés, y a la debilidad de la sociedad civil, origen de muchos de los obstáculos que se deben enfrentar.

El texto concluye con nueve propuestas que buscan resolver varios de los vacíos encontrados y que se refieren a: el acceso a la información como condición base para la efectiva participación; el aumento de la participación en la función reguladora del Estado; la revisión de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión de los servicios públicos; el incremento de los procesos de participación en la etapa de diseño de las políticas y programas públicos; la revisión de los fondos concursables en sus modos de relación con

las organizaciones de la sociedad civil (OSC); y la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación en los procesos de participación. Se finaliza recogiendo iniciativas de ley actualmente en discusión.

Con todo, cabe señalar que estas propuestas no reemplazan la premisa básica desarrollada en el texto, y es que cada escenario tiene sus características propias que no admiten fórmulas únicas de participación. Lo esencial es que éstas sean evaluadas en función del cumplimiento de tres condiciones esenciales: legitimidad, representatividad y resultados.

Introducción

El presente documento aborda la participación ciudadana como un mecanismo necesario y recomendable en el proceso de modernización del Estado. Para estos efectos se avanza en un diagnóstico y se elaboran diversas propuestas. Todo ello en el marco de la reforma a la gestión del aparato público que es, en términos generales, el campo en el que se inscribe esta investigación.

En las primeras páginas el documento adopta un marco conceptual necesario para acotar en parte la amplitud inherente al concepto de participación ciudadana. Con este objeto se avanza en algunos presupuestos y se coordinan las instancias de participación ciudadana con las diversas funciones del Poder Ejecutivo. Más adelante se hace un diagnóstico crítico de algunos casos emblemáticos de participación ciudadana vigentes en Chile. Posteriormente, el trabajo se abre paso a un somero análisis de las restricciones de economía política y luego a las diversas propuestas concretas que se estiman adecuadas para fortalecer la participación ciudadana en el proceso de modernización del Estado.

Marco conceptual: el concepto de participación ciudadana que estructura la propuesta

Una mirada general a la participación

Los cambios en la sociedad chilena obligan a repensar las maneras en que el Estado se relaciona con la ciudadanía. Hablamos de personas más conscientes de sus derechos y por tanto más exigentes. Se le pide al Estado más calidad en los servicios que presta y el absoluto respeto a los derechos de las personas.

Lo público dejó de ser sinónimo de estatal. Nuevos actores han entrado a escena y es necesario que el Estado los reconozca. La sociedad civil surge como una fuerza intermedia entre el ámbito político y económico para el desarrollo social. Así, se reconoce a la sociedad civil –según plantea Cohen y Arato– como un actor que incide en las cuestiones públicas dentro del sistema democrático,¹

1. Varas et al. (2006).

a la vez que se le reconoce su pluralismo y autonomía, y no como un actor social con identidad política.²

La irrupción de la sociedad civil en las cuestiones públicas no puede significar que el interés particular prime por sobre el interés general. Por otra parte, el temor a la corporativización de la gestión pública no puede significar que el Estado se cierre ante las exigencias de mayor participación ciudadana. El desafío para el Estado es generar las condiciones para que la participación sea viable y constructiva.

Acerca del alcance del concepto de participación ciudadana que se desarrolla en este documento

El concepto de participación ciudadana tiene variadas acepciones, según sea el punto de vista con el que se analiza. Una consecuencia de ello es la enorme dificultad para concordar estrategias frente a expectativas tan diversas sobre el tema. Por esta razón, hemos considerado necesario explicitar el enfoque y las opciones conceptuales que se han adoptado en el presente trabajo y que se presentan a continuación.

El documento no desconoce la existencia de fronteras muy difusas entre las esferas de la participación política, sociedad civil y participación en la gestión del Estado. Son, por cierto, partes de un sistema complejo que se determinan mutuamente.

No obstante, para los efectos del presente texto, nos referimos solo a la participación ciudadana como mecanismo utilizable para la modernización del Estado, prescindiendo del análisis y propuestas que se vinculen al fortalecimiento de la participación política o al fortalecimiento de la sociedad civil.

Con todo, parece necesario al menos detenerse un momento en los otros tipos de participación mencionados que, no por dejar de desarrollarse en este documento, merecen menor atención. En efecto, la participación ciudadana es difícilmente divisible y lo adecuado debiera ser dar una mirada global al asunto que incluya la participación política y la fortaleza de la sociedad civil. Todas ellas se enriquecen unas a otras. Sin embargo ello supera los límites de esta investigación. Por eso analizaremos muy brevemente ambos tipos de participación.

Participación política

Conviene detenerse en la situación de nuestro país a nivel mundial en lo que a participación política se refiere. Para hacerlo, consideraremos lo que tal vez es uno de los más importantes índices para medir el nivel de democracia en el mundo: el índice de democracia elaborado por la revista *Economist*.³ Para el año 2008, Chile está rankeado en el lugar número 32, formando parte del grupo de

2. Delamaza (2004).

3. The Economic Intelligence Unit's Index of Democracy (2008). También puede verse el Informe 2008 de la Corporación Latinobarómetro, en especial pp. 97 y ss.

países calificados como democracias defectuosas.⁴ Nos superan países tales como Costa Rica, Uruguay, Australia, Irlanda y Portugal.

El índice se compone de cinco categorías temáticas. La primera se refiere al proceso electoral y al pluralismo; la segunda, al funcionamiento del gobierno; la tercera, al nivel de participación política; la cuarta, a lo que se denomina cultura política; y la última, a las libertades civiles. Lo que interesa para este documento es el desempeño de nuestro país en la categoría de participación política, donde recibimos el puntaje más bajo dentro de todas las demás categorías (5 puntos de un total de 10). Conviene detenerse en este punto pues se vincula con lo que analizaremos en las próximas páginas.

Los factores que determinan el puntaje en esta categoría consideran variados aspectos, tales como la participación voluntaria en las elecciones —donde Chile por tener un sistema de voto obligatorio no recibe puntaje—, el nivel de participación en partidos políticos y ONG, la presencia de mujeres en el Parlamento, la “voz” que tengan las minorías en el proceso político, el interés de la población por las noticias políticas, y la disposición de la población a participar en demostraciones públicas legales, entre otros factores. Sin conocer el detalle de cada uno de estos factores, el hecho que Chile obtenga apenas la mitad del puntaje máximo confirma lo que parece ser un consenso: la participación política en Chile todavía tiene considerable espacio para mejorar y aumentar.

Para ello podrán discutirse las herramientas a utilizar. Creemos que un buen sistema de inscripción automática o facilitada permite avanzar en al menos un aspecto de la participación. Otras formas pasan también por perfeccionar los mecanismos de la *accountability* del Estado y los representantes de la ciudadanía.

Como se ha dicho, en este documento nos centraremos más bien en las formas de participación ciudadana en la gestión del Estado, y no entraremos a analizar la participación política ni los factores que podrían perfeccionarla. Sabiendo que eso es también un elemento importante, creemos necesario en esta oportunidad enfocarnos en un contexto de modernización del aparato del Estado, cuestión que es el centro de esta investigación.

Participación y sociedad civil

Es éste otro importante aspecto de la participación ciudadana que no puede ser dissociado. La fortaleza de la sociedad civil es un elemento vital no solo para dar fuerza a la participación ciudadana sino que, en general, para sustentar una democracia sana, un mercado competitivo y, en general, un país más próspero.

En Chile, un reciente estudio comparativo del sector sin fines de lucro en Chile y el mundo presentó un panorama alentador aun cuando todavía con gran

4. Los cuatro grupos en el que se insertan los países del mundo son: democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

potencial. Dicha investigación no duda en calificar al sector sin fines de lucro (SFL) en Chile como el mayor de Latinoamérica y como un actor relevante en la economía. En efecto, emplea a cerca de 303 mil personas, lo que constituye, si se considera solo el empleo remunerado, cerca del 2,6 por ciento de la población económicamente activa. A ello se debe sumar que Chile es un país de voluntarios donde, el año 2004, el 7 por ciento de la población aportó parte de su tiempo a distintos tipos de trabajo. Finalmente la sociedad civil que se ha conformado es diversa y heterogénea.⁵

Incluso ante este panorama optimista, hay espacios por los que avanzar, según narra el mismo documento, pues el Estado no reconoce en propiedad el aporte de la sociedad civil y las potencialidades de su acción. El marco legal que rige a las organizaciones sin fines de lucro es todavía débil. Los mecanismos de financiamiento están aún muy concentrados en el Estado, aumentando los riesgos de captura, haciéndose necesario potenciar otros mecanismos. Fortalecer el voluntariado y la competencia y asociatividad entre organizaciones sin fines de lucro son, entre otros tantos, diversos desafíos en los que se puede avanzar.

La participación para la modernización del Estado: presupuestos

Como se ha dicho, el estudio se centra en la participación en el contexto de la decisión de políticas públicas con un claro énfasis en el proceso de modernización del Estado. Así entendida, la participación ciudadana corresponde a la acción a través de la cual la ciudadanía, individual u organizadamente, se involucra en las decisiones que los afectan.

Un proceso o mecanismo de participación ciudadana de calidad es aquel que logra alcanzar:

- Legitimidad de las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan;
- Representatividad del conjunto de intereses y demandas de la población; y
- Resultados o rendimientos sustantivos del proceso, traducidos en una decisión o políticas públicas.

Del logro de estos propósitos dependen las modalidades de participación que se adopten, las que habitualmente se clasifican en informativa, consultiva o resolutive. Con esto estamos afirmando que la selección de los mecanismos de participación es una decisión en que las consideraciones prácticas son más relevantes que las distinciones acerca de los distintos paradigmas existentes en torno a los tipos de participación.

5. Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro en Chile, Irrarrázaval y Salomón (2006).



Por supuesto, es importante que se cuente con reglas claras y conocidas, es decir, con derechos y deberes definidos con la debida antelación.

Participación ciudadana y funciones del Poder Ejecutivo

La participación ciudadana es importante en todas las funciones que desempeña el Estado; sin embargo, las posibilidades de los ciudadanos para ejercerla no están igualmente distribuidas. Estas oportunidades dependen de la existencia o no de mecanismos establecidos en el marco jurídico que regula los servicios y de la disposición de la autoridad política de turno.

Si tuviéramos que hacer una clasificación general de las funciones del Poder Ejecutivo, se podría distinguir entre la subfunción Administrativa que concentra su actuar en la administración del aparato público y en la ejecución de programas; la subfunción Ejecutiva en la que reunimos las potestades reguladoras, fiscalizadoras y de asignación de recursos; y la subfunción Política, esto es, la elaboración y proposición de políticas. El siguiente cuadro muestra con mayor claridad la orgánica planteada.⁶

6. Para esto hemos tomado algunos elementos presentados por Cea (1999).

Funciones del Poder Ejecutivo



Como veremos, el ámbito de la gestión del Estado que reúne mayores experiencias de participación ciudadana es la ejecución de programas, particularmente focalizados en el área social. En términos generales, la participación ciudadana en este ámbito es funcional al cumplimiento de los objetivos de los programas; tanto es así que se le conoce como participación de tipo instrumental. Sobre esta materia existe bastante literatura que recoge la experiencia acumulada.

Un ámbito de mucha significación para las personas es la potestad reguladora del Estado, por cuanto la regulación se refiere a materias que inciden directamente en la calidad de vida de las personas. Por ejemplo, la provisión por agentes privados de bienes y servicios, los instrumentos de ordenamiento territorial, o la evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

Experiencias muchísimo menos desarrolladas se encuentran asociadas a la fiscalización y asignación de recursos.

Respecto de la subfunción de Administración, ya nos referimos al peso creciente de la participación ciudadana en la ejecución de programas. Pero junto con ello se encuentra la experiencia reciente de la participación de la sociedad civil mediante su incorporación en distintos servicios públicos cuya dirección superior le corresponde a Órganos Colegiados de integración público-privada.

El documento pone el acento en ampliar la mirada hacia las experiencias de participación en funciones del Estado con menor experiencia relativa en la materia y con el foco puesto en la participación de tipo consultiva o resolutive.

Casos emblemáticos de participación ciudadana según funciones del Poder Ejecutivo

En las siguientes páginas analizaremos algunos de los casos en materia de participación ciudadana que nos servirán para elaborar un diagnóstico de la situación vigente. Para hacerlo seguiremos la estructura de funciones del Poder Ejecutivo que hemos planteado de manera de organizar de un modo más esquemático la exposición.

Subfunción administrativa

La subfunción Administrativa se refiere a las tareas de administración de los servicios públicos así como a la ejecución de los programas y proyectos que estos servicios desarrollan.⁷

Para ilustrar algunas experiencias significativas se han seleccionado dos casos emblemáticos para ambas funciones: el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), como un ejemplo de participación de la sociedad civil en la dirección de los servicios públicos, y el Programa “Pavimentos Participativos” del Ministerio de Vivienda, como un programa pionero en la incorporación de la participación ciudadana en la ejecución de programas públicos.

i. Administración del aparato público: el caso del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

La Ley de Bases de la Administración del Estado permite la existencia de órganos colegiados de dirección superior al interior de los diversos servicios. Potencialmente, estos órganos aportarían a la gestión de los servicios públicos respectivos las mismas cualidades que se le atribuyen a la participación ciudadana en general: legitimidad, representatividad y mejores resultados a mediano y largo plazo. Del mismo modo, se visualizan como amenazas los riesgos de la captura corporativista de los grupos de interés si es que logran formar parte de dichos órganos, la pérdida de eficacia y eficiencia por los mayores costos y tiempos que supone el proceso de toma de decisiones y —eventualmente— problemas de gobernabilidad interna.

Es evidente que no existen criterios claros y concordados acerca de cuándo un servicio u órgano público requiere estar encabezado por un órgano colegiado de dirección superior con participación de representantes de la sociedad civil. Hasta ahora pareciera que se resuelve caso a caso, según el criterio particular de quienes participan en la elaboración de la propuesta.

Lamentablemente no existe una sistematización y evaluación del impacto que ha tenido la creación o reconocimiento de los órganos colegiados, particularmente de aquellos que consideran la participación de la sociedad civil.

7. Un completo estudio comparado sobre la participación ciudadana en la administración y gestión de programas para la superación de la pobreza se encuentra en Irarrázaval (2005).

El caso del CNCA resulta interesante por dos cuestiones fundamentales: i) es uno de los servicios públicos que mejor representa la integración de la sociedad civil en el diseño y control de políticas públicas en sus ámbitos de competencia; y, ii) aspira a la gestión de políticas públicas concebidas desde una perspectiva más amplia, pasando de las políticas de gobierno a las políticas de Estado.

El CNCA es encabezado por un Órgano Colegiado de Dirección Superior, el Directorio Nacional, que está integrado por miembros de la sociedad civil vinculados al ámbito de la cultura y las artes y por representantes del sector público,⁸ cuyo presidente tiene el rango de ministro de Estado y es el jefe superior del Servicio. A este Directorio Nacional se suma un Comité Consultivo Nacional de carácter asesor. Este modelo se replica a nivel regional, a través de los Consejos Regionales de la Cultura y las Artes presididos por el respectivo director regional y de los Comités Consultivos Regionales.⁹

Este Directorio Nacional tiene entre sus principales atribuciones, hacer cumplir las funciones del CNCA; aprobar anualmente el plan de trabajo, la memoria y el balance del Servicio; conocer el anteproyecto de presupuesto; proponer al Presidente de la República los proyectos de ley y actos administrativos que crea necesarios para la debida aplicación de las políticas culturales y resolver la distribución de los recursos del FONDART.

ii. Ejecución de programas: el caso de los pavimentos participativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

El programa Pavimentos Participativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo es un buen ejemplo de programas que consideran la participación ciudadana en el logro de sus objetivos. Este programa tiene por objeto atender el déficit de pavimentación y repavimentación de calles y pasajes, incorporando a su financiamiento a los beneficiados y los municipios. Opera de manera descentralizada, mediante concursos a los cuales pueden postular las personas organizadas en los denominados Comités de Pavimentación, y está focalizado en los sectores de pobreza.

En la evaluación del programa que realizó DIPRES en el año 2007 a través de un panel de expertos, se concluyó que el programa cumple con sus objetivos, ha tenido éxito en la cobertura alcanzada y en la aplicación de un diseño que considera el involucramiento activo de sus beneficiarios en la gestión y financiamiento de los proyectos.

8. El Directorio está integrado por el presidente del Consejo, los ministros de Educación y de Relaciones Exteriores, y ocho personalidades culturales provenientes de la sociedad civil: cinco que nombra el Presidente de la República a propuesta de las organizaciones culturales del país, dos que designan el Consejo de Rectores y los rectores de las universidades privadas autónomas, respectivamente, y un representante de los Premios Nacionales.

9. Ministerio de Hacienda. DIPRES, 2007.

En 2006, los municipios y las propias comunidades beneficiarias aportaron un 23 por ciento del financiamiento total del programa, el cual ha logrado una reducción de un 20 por ciento del déficit de pavimentos a nivel nacional.¹⁰

Respecto a sus deficiencias en materia de participación ciudadana, el Panel señala que “debiera haber una mayor preocupación por los efectos del programa para sus beneficiarios, sobre los cuales prácticamente no se cuenta con información sistemática que permita tanto pequeñas reorientaciones que signifiquen mejorar su impacto en el bienestar de los beneficiarios (como podrían ser algunas obras anexas) como una mejor inserción dentro del conjunto de las políticas sociales, que resultaría de la disponibilidad de mayor información sobre los beneficios generados”.¹¹

Subfunción ejecutiva

La subfunción Ejecutiva agrupa, en nuestro esquema, la potestad reguladora, la potestad fiscalizadora y la asignación de recursos. Desde estas tres perspectivas, analizaremos los mecanismos de participación ciudadana existentes.

i. Potestad reguladora¹²

Los procesos de elaboración de regulaciones se llevan a cabo en nuestra institucionalidad principalmente en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo. El Poder Judicial, la Contraloría General de la República y otros órganos autónomos, como el Banco Central, el Ministerio Público, las municipalidades, etc., también dictan regulaciones que, en ocasiones tienen carácter general que también merecen atención. Sin embargo, son el Congreso Nacional y el Gobierno, con sus ministerios y servicios, los que concentran la dictación de regulaciones.

La transparencia y, con ello, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de proyectos de ley, es un asunto que ha ido mejorando en los últimos años. Entre otros, la publicación y registro de votaciones en el Senado (2004), la publicidad de las sesiones y de las votaciones que se realizan en el Senado cuando se ratifica la nominación a miembros a diversas instituciones del Estado (Poder Judicial, Banco Central, etc.) (2005), las permanentes modificaciones a las páginas web del Senado y de la Cámara de Diputados con el objeto de informar acerca de los parlamentarios y también sobre las más variadas materias del quehacer legislativo, son una muestra de estos cambios. En la misma línea, las audiencias que se suelen llevar a cabo en las comisiones legislativas con motivo de la discusión de proyectos de ley, además de la utilización de medios tecnológicos, son también una forma de promover la participación ciudadana. Con todo, es posible encontrar déficit y espacios para mejorar el contacto. El denominado

10. Irrarrázaval (1999).

11. Gaymer, Fernández, y Weinstein (2007).

12. En lo que sigue no se analiza otro importante ejemplo de participación ciudadana en la potestad reguladora como son los planes reguladores. Para un completo y reciente estudio de ese mecanismo ver Poduje (2008).

Informe Tironi, realizado a petición de la Cámara de Diputados, realizó algunas propuestas en las que pudiera avanzarse.¹³

Como lo demuestra la tendencia mundial, la complejidad de la regulación ha llevado a que el legislador delegue crecientemente espacios de regulación a agencias u organismos administrativos que se perciben con mayor capacidad técnica para hacerlo. En nuestro país, esta realidad se exagera con la amplia potestad reglamentaria de ejecución que tanto la Contraloría General de la República como el Tribunal Constitucional le han reconocido al Ejecutivo. En este contexto, el procedimiento de elaboración de reglas que emanan del Poder Ejecutivo es un asunto que debiera observarse con mayor detención para hacer de éste un proceso más transparente y participativo. Hoy, en la elaboración del reglamento de una ley en cualquier ministerio, o en la dictación de normas con carácter general de los servicios, hay escasa, por no decir ninguna, información ni participación ciudadana. La redacción la lleva a cabo el órgano público, con los asesores u oficinas de abogados que contrate, luego —en ciertos casos— la Contraloría conoce del asunto e inicia un diálogo con el órgano que se atribuye la autoría y finalmente se publica en el Diario Oficial. No hay información alguna que permita la participación de los interesados o de la ciudadanía para hacer valer sus opiniones o, al menos, para permitir la discusión pública de un asunto.

Si se analiza lo sucedido año 2008, se pueden encontrar ejemplos de casos de alta connotación pública que hubieran podido contar con espacios formales de consulta. Uno de ellos es el decreto que dictaba las Normas Generales de Regulación de la Fertilidad,¹⁴ que, como se sabe, terminó siendo analizado por el Tribunal Constitucional. En este caso, solamente se conoció la normativa una vez publicada en el Diario Oficial.

En definitiva, la mirada al proceso de elaboración de reglas en el Poder Ejecutivo es desalentadora si se hace desde la perspectiva de la transparencia y la participación. No obstante que hay algunas instituciones que han innovado, hay todavía mucho espacio para avanzar.

ii. Potestad fiscalizadora

La participación ciudadana en las tareas de fiscalización debe analizarse desde dos perspectivas. La primera dice relación con la fiscalización ciudadana del Estado. La segunda se vincula más con la contribución que los ciudadanos prestan al Estado en el contexto de la fiscalización que ésta realiza en diversos sectores. Se expondrán brevemente ambas perspectivas.

a) Transparencia. Tal vez una de las mejores formas de promover la participación de las personas en la fiscalización del Estado es fomentar la disponibilidad y acceso de la información pública. En Chile se ha avanzado sustancialmente en

13. "Estudios y Elaboración de Estrategia Comunicacional Cámara de Diputados". Enero 2008.

14. Decreto Supremo Reglamentario 48, del Ministerio de Salud. 3 de febrero de 2007.

esta materia desde hace algunos años. Recientemente, la creación del Consejo para la Transparencia —que inicia su tarea en abril próximo—¹⁵ constituye un paso decisivo en facilitar el control ciudadano a través de la información que fluya desde el Estado. El desafío de este Consejo será no solo conocer de aquellas solicitudes de información pública que generan controversia, sino que también, igualmente importante, regular normas de transparencia activa para los órganos de la administración del Estado, que faciliten el acceso masivo a la información pública.

En la misma línea, la figura de un defensor del ciudadano podría contribuir a fortalecer las capacidades de fiscalización de la gente. Sin embargo, en este tema, resta bastante discusión no solo respecto al modo cómo se inserta esta estructura en nuestra Constitución, sino que también cómo se le regula posteriormente en la ley.¹⁶ En las próximas páginas analizaremos más en profundidad el estado actual del debate y algunas propuestas para avanzar.

b) Denuncias y reclamos. Otro modo de promover la participación ciudadana en las tareas de fiscalización, pero esta vez como colaborador del Estado, es a través de los mecanismos de denuncias y reclamos tanto ante los tribunales de justicia como en sede administrativa. En ese contexto, la actual institucionalidad presenta numerosas instancias de recepción de reclamos, como las superintendencias, el Servicio Nacional del Consumidor, la Fiscalía Nacional Económica, ciertos servicios públicos con competencias especializadas y otras instituciones de la administración del Estado.

No es del caso entrar a analizar en detalle el funcionamiento de las denuncias y reclamos en sede administrativa. Simplemente conviene destacar que existe un fino equilibrio que debe intentar alejarse de los extremos constituidos, en un lado, por la eventual judicialización excesiva de este tipo de mecanismos y, en el otro, por la imposibilidad de acceder a la justicia y hacer valer la defensa de derechos. Si se facilitan las denuncias y reclamos, se promueve la judicialización de las controversias. Por el contrario, si se limita el acceso a órganos de resolución de conflictos, se daña severamente la defensa de los derechos.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana, la institucionalidad debe procurar facilitar el acceso a la justicia para una efectiva defensa de derechos pues, en democracia, es ese el modo adecuado de resolver conflictos. Sin embargo, perpetuar controversias, en sede judicial o administrativa, no contribuye a la estabilidad ni a la eficiencia. Aunque alejándonos un poco del marco de nuestro estudio, el principal desafío que presenta este tema se relaciona con las reformas

15. Ley 20.285, Diario Oficial de 20 de agosto de 2008.

16. En el Congreso Nacional, la idea se ha discutido en numerosas ocasiones. Las más recientes en la Reforma Constitucional que crea el Defensor del Ciudadano (Boletín 3429-07) y Reforma Constitucional que crea la Defensoría de las Personas (Boletín 6232-07).

de modernización a la justicia y la creación de efectivos mecanismos de resolución de conflictos.¹⁷

c) El sistema de atención integral a los usuarios. El Modelo Integral de Atención al Usuario/a busca que los espacios de atención e información ciudadana recojan las inquietudes de la ciudadanía y provean a ésta de respuestas oportunas, eficaces y certeras a sus demandas e inquietudes.

Dos son los instrumentos que han viabilizado la instalación y perfeccionamiento de los sistemas de atención a usuarios en el sector público:

- La incorporación del tema en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, constituyéndose el Sistema Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS, teniendo como objetivo central el desarrollo e implementación de un Modelo Integral de Atención al Usuario/a que eleve los estándares de calidad en los espacios de atención a usuarios garantizando el ejercicio no discriminatorio de los derechos ciudadanos y su igualdad de acceso y oportunidad en el sector público.
- La promulgación de Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, que establece las normas particulares para los Servicios Públicos en el tratamiento de solicitudes de las personas en los espacios de atención; transparenta los procedimientos y plazos de tramitación de las solicitudes; y garantiza a las personas igualdad de oportunidad y acceso no discriminatorio a los servicios públicos.

Hasta el año 2007, el sistema contaba con 153 servicios que comprometieron un Modelo Integral de Atención de Usuarios, de los cuales 138 (90 por ciento) validaron el sistema de PMG. Según la DIPRES, los resultados generales de la Evaluación del Cumplimiento del PMG Sistema Integral de Atención al Usuario, para el año 2007, señalan que persisten deficiencias en los siguientes aspectos:

- Insuficiente análisis de las percepciones de los usuarios.
- Deficiencias en determinación de las brechas.
- Ausencia o error en tipificación de usuarios.
- Incumplimiento de indicadores.
- Mal catastro de espacios de atención.

Se espera que la entrada en vigencia, en abril de este año, de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, dé un nuevo impulso a las iniciativas que en esta dirección se vienen realizando, particularmente en lo que respecta a la regulación y garantía del derecho de acceso a la información pública, bajo el principio de máxima divulgación y la instalación definitiva del principio de transparencia activa.

d) El caso de la Superintendencia de Salud. La Superintendencia de Salud es uno de los servicios públicos que mayores avances han demostrado en el mejoramiento de los sistemas de atención al cliente. El servicio define que su Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s, está compues-

to por todos aquellos procesos, actividades e instrumentos de trabajo que se relacionan directamente con la calidad de la atención ciudadana. A partir del año 2003 comenzó el proceso de Certificación ISO 9001-2000, y posteriormente incorporó, desde el año 2006, el Modelo de Excelencia de Malcolm Baldrige.

El servicio cuenta con un amplio sistema de atención compuesto por: atención presencial; telefónica; back office (responde las consultas no resueltas en el call center externo); consultas escritas; consultas web.

Considerando este esquema de trabajo, y de acuerdo a lo informado en su Balance de Gestión Integral, para el año 2007 ha logrado metas importantes, como la reducción de los tiempos de espera a tres minutos en las oficinas de atención a público y que el 88 por ciento de reclamos administrativos sean resueltos en un tiempo menor o igual a 90 días y la totalidad es resuelto a los 180 días.

Complementariamente, a partir de mayo de 2006, implementó la mediación como un método de resolución de conflictos entre las instituciones de salud previsual y sus beneficiarios. El sistema permite lograr el acuerdo en forma rápida y eficaz en términos de tiempo, dinero y esfuerzo. A la fecha, se han obtenido los siguientes resultados:

| Resultado mediación | N° mediaciones | N° mediaciones | | TOTAL | | Total en |
|-------------------------|----------------|----------------|----------|-------|-------------|----------|
| | Año 2006 | % | Año 2007 | % | Mediaciones | % |
| Acuerdo Total + Directo | 54 | 65 | 130 | 79 | 184 | 74 |
| Sin Acuerdo + Abandono | 2 | 2 | 21 | 1 | 4 | 2 |
| Acuerdo Parcial | 27 | 33 | 32 | 20 | 59 | 24 |
| TOTAL | 83 | 100 | 164 | 100 | 247 | 100 |

Fuente. DIPRES. Balance de Gestión Integral 2007 Superintendencia de Salud.

Acuerdo Total: El acuerdo o solución es plenamente satisfactorio para ambas partes.

Acuerdo Parcial: Se logra solución para parte del conflicto planteado por el reclamante.

Acuerdo Directo: En la premediación, la aseguradora resuelve otorgar la solución directamente al afiliado.

Abandono: Cuando una o ambas partes no comparecen luego de una segunda citación a reunión.

Sin acuerdo: Las partes no logran llegar a un acuerdo respecto de la situación reclamada.

iii. Asignación de recursos: los presupuestos participativos

Contrariamente a lo que se piensa, existen diversas experiencias en que la asig-

nación de recursos es delegada o compartida por el Estado con la sociedad civil. En la mayoría de los casos, se establece que una proporción de los recursos de que disponen los servicios se asignará bajo una modalidad participativa. Algunos ejemplos los podemos encontrar en:

- Los Órganos Colegiados de Dirección Superior con representantes de la sociedad civil, que tienen la función de asignación de recursos.
- Los Jurados de los Fondos Concursables.
- Las Consultas Ciudadanas de los municipios para la jerarquización de proyectos de desarrollo comunal.
- Presupuestos participativos a nivel comunal.

Este último caso, el Presupuesto participativo, es un instrumento de planificación anual que, bajo diversas metodologías, busca que una proporción significativa de los recursos del municipio sean distribuidos en función de los intereses de la población de la comuna. Suponen un ciclo ordenado y metódico de trabajo, cuyos productos finales se expresan en la ejecución de proyectos concretos de desarrollo y beneficio comunitario. Tiene su origen en Porto Alegre, Brasil, en 1989.

Actualmente, la SUBDERE desarrolla un programa para apoyar la incorporación de esta metodología en los municipios del país, y aun cuando varios municipios declaran desarrollar esta metodología, no existe una evaluación que sistematice la calidad de los procesos implementados ni los resultados alcanzados.

A pesar del potencial de esta herramienta, presenta una gran debilidad: la representación efectiva y real de la ciudadanía de la comuna.

Subfunción política

La participación ciudadana en la subfunción Política, es decir, en aquellas áreas de las tareas de gobierno que se preocupan de la elaboración y proposición de políticas, ha ido consolidándose con más fuerza en el último tiempo. Ello, en primer término, porque ya es común que los candidatos a ocupar cargos de elección popular abran espacios de participación ciudadana para la recepción de proyectos e ideas que más tarde conformarán el programa de gobierno y, eventualmente, serán el fundamento de las políticas que se adoptarán.

i. Consejos asesores

A esto debe agregarse una instancia que ha ido adquiriendo más fuerza en los últimos años, como son los consejos asesores o consultivos ad-hoc que convoca el Poder Ejecutivo¹⁸. La Presidenta Bachelet ha sido especialmente activa en este

17. Sobre la modernización del poder judicial se ha escrito bastante. Un estudio completo y reciente es el de Silva et al. (2005).

18. Una mirada global y crítica de estas instancias, en Aguilera (2007). El documento argumenta que al menos las tres instancias evaluadas no operaron como mecanismos participativos sino más bien como consejos de expertos. También agrega que la concepción sobre la que se construyeron responde a una visión "vertical" de la relación Estado-Sociedad en la elaboración de las políticas públicas.

ámbito. En efecto, ya en marzo del 2006 convocó al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, integrado por 19 expertos.¹⁹ Luego le siguieron otros tantos como, en junio del 2006, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que reunió a 81 especialistas, académicos e interesados;²⁰ el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad (agosto, 2007), con 48 expertos;²¹ el Consejo Asesor de Políticas de la Infancia (junio, 2006), integrado por 14 especialistas;²² y el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (abril, 2007).

Todos estos Consejos han dado lugar a un debate de políticas públicas que ha reunido, en general, a especialistas en la materia y a actores interesados. Todas estas instancias, aun cuando unas más y otras menos, han abierto en alguna medida espacios de participación ciudadana directa a los demás interesados. Este debate ha trascendido a la opinión pública y ha generado un intercambio de ideas, ciertos consensos en las diversas materias y una sana confrontación de las posturas donde no hay acuerdo. Además, al menos algunas de las propuestas se han traducido en cuerpos legales que se discuten en el Congreso Nacional y, en algunos casos, han entrado finalmente en vigencia.

En definitiva, esta es una herramienta de participación ciudadana que se ha ido extendiendo y que presenta ventajas. Si bien no puede pedirse que sea este el único instrumento de los diversos gobiernos para fijar políticas, sí es una herramienta útil para promover la participación de expertos e interesados en ciertos momentos y para ciertas materias que podrían ser relevantes.

ii. Consultas ciudadanas y plebiscitos²³

Los procesos de consultas ciudadanas son otra forma de abrir la definición de políticas a la participación de la gente. Si bien en Chile no son usuales, sí están contemplados como mecanismos para la definición de políticas y reglas.

La normativa vigente, en lo que nos interesa, contempla plebiscitos a nivel comunal. Sin embargo, desde 1990 a la fecha solo se han realizado dos plebiscitos: uno en Las Condes, convocado por la municipalidad para fijar prioridades de gasto, y otro recientemente en Vitacura, convocado por los vecinos, para pronunciarse sobre algunos aspectos del plan regulador.²⁴ Diversas razones pueden explicar el escaso uso que se ha dado a los plebiscitos. Tal vez la más recurrente es que la organización de plebiscitos implica costos —no solamente financieros, sino también en el uso de los locales de votación, vocales, etc.— que desincentivan su realización.²⁵

19. <www.consejoreformaprevisional.cl>

20. <www.consejoeducación.cl>

21. <www.trabajoyequidad.cl>

22. <www.consejoinfancia.cl>

23. Para una mirada de la participación ciudadana a nivel municipal puede verse Irrarázaval (1999).

24. Los plebiscitos comunales están regulados en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en el artículo 99 y siguientes.

25. Ver Bettina Horst, "Lecciones de un Plebiscito", en *El Mercurio* de 18 de marzo de 2009. A2.

Más comunes, aun cuando tampoco masivas, son las consultas ciudadanas que permiten a los gobiernos locales acercarse a la ciudadanía para medir la intensidad y preferencia de los vecinos sobre diversos temas. Estas consultas han sido realizadas en diversas comunas y suelen preguntar acerca de la distribución de los recursos del municipio. Los resultados de las mismas no son vinculantes. No contamos con información para analizar las consultas que han sido realizadas y los efectos de sus resultados en las decisiones de la autoridad comunal.

Las consultas ciudadanas, con todo, han tenido un difícil devenir institucional. La Constitución, desde el año 1997, reconoce en el inciso quinto del artículo 118 la posibilidad de realizar plebiscitos y consultas no vinculantes.²⁶ Sin embargo, más tarde, el Tribunal Constitucional declaró contraria a la Carta Fundamental la regulación de este tipo de consultas.²⁷ En razón de este y otros antecedentes, la Contraloría General de la República en diversos dictámenes ha decretado que no es posible que los municipios organicen este tipo de consultas no vinculantes. No obstante ello, la misma Contraloría reconoce el derecho de los municipios a establecer otros mecanismos de participación ciudadana como sondeos de opinión a través de encuestas locales.²⁸ Es de este modo, en la práctica, como se ha concretado este mecanismo de participación ciudadana.

En definitiva, como puede apreciarse, los mecanismos de consulta ciudadana a nivel local o bien son escasos por los costos inherentes a ellos, como en los plebiscitos, o bien adolecen de un difuso marco institucional, como en las consultas ciudadanas.

Otros casos que merecen atención

i. Participación ciudadana en materias medioambientales

La participación ciudadana en materia ambiental es uno de los clásicos casos de estudio tanto por su antigüedad como por la extensión que ha alcanzado su uso. A la fecha, hay diversa literatura que analiza los costos, beneficios y proyecciones de este mecanismo.

La Ley 19.300 contempla diversos espacios para la amplia participación de la ciudadanía en diversas instancias vinculadas a las decisiones medioambientales que toma la autoridad. De hecho, el proyecto enviado por el Ejecutivo a inicios de los noventa tenía entre sus cinco pilares al así llamado principio participativo. Ya en el mensaje que dio origen a la Ley 19.300 se advertía que “el principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto, tal vez no con la fuerza que algunos los hubiesen querido, o, para otros quizá

26. Ley 19.526, D.O. 17 de noviembre de 1997.

27. Sentencia Rol 284, de 1999. El TC fundó la inconstitucionalidad en razones de forma respecto a la regulación que se proponía (i.e. no se había establecido la proporción de ciudadanos que estaban facultados para requerir la consulta, no se había autorizado al Concejo para requerirla, y no se había determinado correctamente quienes podían votar).

28. Dictamen 16.363 de 3 de mayo de 2001. En el mismo sentido, otros posteriores como el 40.385 de 10 de agosto de 2004 y el 41.283 de 1 de septiembre de 2008.

consagrado con demasiada extensión. Pero ha sido necesario compatibilizar este principio con el de la responsabilidad de las opiniones”.²⁹

En la ley vigente, según expone Astorga,³⁰ hay diversos instrumentos o instancias que dan lugar a diversas formas de participación ciudadana, entre las cuales destacan:

- Los mecanismos de participación de la comunidad en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, específicamente en los Estudios de Impacto Ambiental;
- Las etapas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de normas de calidad ambiental, de emisión, los planes de prevención y los de descontaminación;
- La acción ambiental para obtener la reparación del medio ambiente dañado (art. 53);
- El Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales;
- El Sistema Nacional de Información Ambiental;
- El Fondo de Protección Ambiental (art. 66).

Si bien hay una mirada positiva respecto de la existencia de la participación ciudadana en materia ambiental, en la evaluación de su funcionamiento surgen variadas críticas. Paola Vasconi, de la Fundación Terram, critica que la “participación ciudadana ocurre con escasa información, cuando las decisiones están tomadas y se mueve, fundamentalmente, en el ámbito técnico dejando de lado a muchas comunidades”.³¹

Julio Lavín, abogado experto en derecho ambiental, reconoce que la ciudadanía “participa activamente en el conocimiento de los alcances de los distintos proyectos”, pero es crítico de que ésta se extienda “a otros (aspectos ambientales) que son demandables al Estado en su deber de promoción del bien común”. Agrega “que los aspectos de mejora de infraestructura de las localidades y otros beneficios sociales esperados no pertenece a este ámbito”. Finalmente, señala que la participación ciudadana “muchas veces resulta insuficiente, ya que se encuentra con proyectos en etapa de evaluación, es decir, ya definidos, por lo que enfrenta a la ciudadanía con hechos en cierto modo consumados y de difícil reversión”. En la misma línea, también cuestiona el hecho que no puede haber participación ciudadana “cuando, avanzado el proceso de evaluación ambiental, se ofrecen soluciones que importan modificaciones al proyecto original”. Todo esto, “impide acuerdos que puedan facilitar este proceso y, por lo mismo, activa instancias de discusión al margen del SEIA, como son los Tribunales de Justicia o la Contraloría General de la República”.³²

29. Boletín 808-12. Mensaje, 5.

30. Astorga (2006), p. 311.

31. <www.lanacion.cl> Participación ciudadana y medio ambiente, 5 de abril de 2006.

32. Lavín (2006).

Así como los mencionados, hay otros documentos y opiniones que analizan críticamente la participación ciudadana en materias medioambientales.³³ Uno de los más importantes es la Evaluación Ambiental de nuestro país, que llevó a cabo la CEPAL en conjunto con la OECD, y que se tradujo en un completo informe el año 2005. En lo que respecta a la participación, el informe da cuenta de interesantes logros que han ido fortaleciendo la denominada democracia ambiental. Se incluye dentro de ésta la provisión y acceso a la información ambiental, y el acceso a la justicia y la participación pública. Específicamente en esta última área, el informe destaca que la Ley de Bases del Medio Ambiente cuente entre sus principios el de participación, lo que ha llevado a que “en el año 2003, todas las evaluaciones de impacto ambiental supervisadas por la CONAMA contaron con participación del público”.³⁴ También menciona la existencia de organismos asesores al gobierno en materia ambiental donde está presente la sociedad civil como el Consejo Consultivo de la CONAMA, los Consejos Consultivos Regionales y el Consejo para el Desarrollo Sustentable. En lo referente al rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG), el informe señala que éstas “participan en los debates sobre políticas ambientales y colaboran en el desarrollo de proyectos comunitarios, además de brindar capacitación y asistencia técnica, facilitar el acceso del público a la información y a los mecanismos de participación, y fortalecer la conciencia ambiental”.³⁵

Esta mirada, en general positiva, concluye con algunas recomendaciones. Entre otras, se motiva a “continuar mejorando la participación pública en procesos como evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos y las evaluaciones ambientales estratégicas de los planes, políticas y programas públicos”.³⁶ Además, el informe también recomienda consolidar los esfuerzos para producir información ambiental que considere las metodologías ambientales para utilizar dicha información en los procesos de toma de decisiones.

Para concluir, solo cabe constatar que la discusión ambiental de hoy, en lo relativo a participación ciudadana, gira principalmente en torno a la participación pública más que en torno al acceso a la información ambiental disponible. Por otra parte, y en lo que respecta a participación pública, uno de los principales temas de discusión pública es si ampliarla a las Declaraciones de Impacto Ambiental con opiniones favorables y adversas.³⁷

33. Orellana (2001).

34. OECD y CEPAL (2005) 196.

35. Ídem. P. 196.

36. Ídem. p. 192.

37. Lucas Sierra ha escrito que “es un contrasentido la propuesta que hace el proyecto de ley al incorporar la participación ciudadana en los procesos para las DIA”. Ello por cuanto “una propuesta muy importante es distinguir claramente entre DIA y EIA, y que se preserve en las primeras su carácter original: que se limiten a una declaración y que sean la regla general.” Sierra (2008), p. 97.

iii. La consulta y el consentimiento libre previo e informado del Convenio 169 de la OIT

La consulta orientada a obtener el consentimiento libre, previo e informado en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), que entra en vigencia el 15 de septiembre del presente año, implicará un gran desafío para el Ejecutivo, las comunidades indígenas y la ciudadanía en general, tanto respecto de los instrumentos que se aplicarán para su efectivo cumplimiento, así como de los actores involucradas de quienes se espera participen de forma responsable y de buena fe.

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6º, punto 1, señala en su letra a) que los pueblos indígenas deberán ser consultados “*cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”. El mismo Convenio establece específicamente, además, que deberá obtenerse su consentimiento cuando se considere autorizar la exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras,³⁸ y cuando los Proyectos de Inversión supongan el traslado y reubicación de comunidades indígenas.³⁹

Esta es una novedosa forma de participación ciudadana en nuestra institucionalidad pues, a pesar de la carencia efectiva de mecanismos para hacerla exigible, genera ciertas obligaciones al Estado que limitan su capacidad de promover políticas. Están por verse las consecuencias, virtudes y defectos de estas normas.

Las iniciativas gubernamentales en materia de participación ciudadana en la gestión pública

El gobierno del Presidente Lagos

El gobierno del Presidente Lagos, en el marco de la campaña presidencial, se comprometió con las organizaciones de la sociedad civil a impulsar una política de participación ciudadana. Esta Política se expresó en tres ejes de trabajo: participación ciudadana en la gestión pública, fortalecimiento de la sociedad civil, y fomento del voluntariado.

Estos tres ejes de trabajo tuvieron como apoyo un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que permitió realizar los estudios y el financiamiento de los programas de trabajo para cada una de las líneas de acción.

Entre las acciones destaca el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, cuya función era incentivar a los distintos servicios públicos a abrir oportunidades efectivas a la ciudadanía y sus organizaciones de participar en las políticas y programas públicos. En forma complementaria, se desarrolló un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que contempló una serie de instrumentos, los cuales tenían a las OSC como actores principales, bajo el fundamento de que

38. Convenio 169, artículo 15, punto 2.

39. Convenio 169, artículo 16, punto 2.

más participación requiere como contrapartida organizaciones ciudadanas más sólidas.

Esta política se cierra con la presentación de un proyecto de ley enviado al Parlamento a mediados de 2005, que aspira a que estas líneas de acción se consoliden como obligaciones estatales y no solo como acciones que dependen de la voluntad de la autoridad política de turno.

El gobierno de la Presidenta Bachelet

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet presentó en el año 2006 la Agenda Pro Participación Ciudadana, cuya realización le corresponde transversalmente a los ministerios y servicios públicos, así como a cada gobierno municipal, provincial y regional.

La agenda tiene cuatro ejes programáticos, que definen lo que debieran ser los diferentes componentes participativos de las políticas públicas:

- i. Derecho Ciudadano a la Información Pública.
- ii. Gestión Pública Participativa.
- iii. Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
- iv. No Discriminación y Respeto a la Diversidad.⁴⁰

La agenda tiene un componente legislativo, compuesto por la ya aprobada Ley sobre Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado y los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Proyecto de Reforma Constitucional que Incorpora la Iniciativa Ciudadana de Ley.
- Proyecto de Ley que Establece Medidas contra la Discriminación.⁴¹

Complementariamente a esta agenda, en agosto de 2008 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, que regirá hasta la total tramitación del proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la que Establece que cada Órgano de la Administración Pública deberá:

- Establecer una norma general de participación.
- Dar cuenta pública anual.
- Establecer Consejos de la Sociedad Civil de carácter consultivos.
- Poner en conocimiento público la información relevante del servicio.⁴²

40. Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006).

41. Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006).

42. Presidencia de la República (2008).

Matías Fernández realizó una investigación basada en el análisis de los compromisos de participación asumidos por parte de los distintos ministerios durante el gobierno de Michelle Bachelet, y que se contienen en la *Agenda pro participación ciudadana* de 2007.⁴³

El autor concluye que la agenda no ha logrado involucrar de manera efectiva a los ministerios para ampliar o profundizar los espacios de participación. El autor categoriza la información entregada por los distintos ministerios –contenidos en el informe de seguimiento que anualmente realiza la DOS– y constata que del total de iniciativas informadas, el 43,6 por ciento se inscribe en modalidades de participación instrumental, el 37,4 por ciento son mecanismos que no cumplen con los estándares propios de la participación ciudadana, y solo un poco más del 19 por ciento se acercaría a los estándares adecuados.

Es claro que el involucramiento voluntario de los servicios público en el tema no ha demostrado resultados, pues las iniciativas no se han acompañado de incentivos o sanciones efectivas de acuerdo a los resultados alcanzados. Ello se comprueba en las acciones desarrolladas por los dos gobiernos que han tenido políticas en la materia, los gobiernos de los presidentes Lagos y Bachellet.

Análisis de las restricciones de economía política

Toda propuesta en relación a la participación ciudadana presenta diversas restricciones que es conveniente analizar y tener en consideración. A continuación se señalan brevemente algunas de éstas.

a) Mayores costos. Esta suele ser una de las primeras críticas cuando se exploran nuevas instancias de participación ciudadana. Los costos a que se hace referencia no son solo económicos sino también en tiempo. Un ejemplo es la extensión de los procesos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental, específicamente en lo que se refiere a las declaraciones de impacto ambiental, que ha sido resistido por diversos actores, entre otros aspectos, por los costos en dinero y aquellos que se traducen en retrasos de proyectos.

b) Corporativismo. Otra restricción existente es aquella que se configura cuando la participación ciudadana se entiende como la representación en organismos públicos de los actores directamente interesados. Tal es el caso, por ejemplo, del Consejo de la Cultura o del Consejo Consultivo de la CONAMA. Los cuestionamientos surgen porque las decisiones de política pública que toman estos órganos están directamente relacionadas con los intereses de sus representantes, dejando en segundo plano el interés general. En esta línea, las decisiones de los órganos con representación corporativa pueden acoger visiones parciales de los problemas que enfrentan.

43. Fernández (2008).

c) La captura de los grupos de interés. Muy vinculado con lo anterior, también se sostiene que la participación ciudadana, sea a través de instituciones corporativistas o no, abre espacio para la captura del regulador por parte de los grupos de interés. Este problema se exagera cuando son los grupos de interés los que toman las decisiones de política. Cabe destacar que, sin mecanismos institucionalizados de participación ciudadana, también se dan figuras de captura y que ésta se puede combatir, al menos parcialmente, poniendo los diversos intereses a competir en un escenario de participación ciudadana institucionalizada.

d) Debilidad de la sociedad civil. La participación ciudadana también nos enfrenta a una restricción de larga data y de no fácil solución: la sociedad civil no es lo suficientemente poderosa como para ejercer roles de representación efectiva. Todo proceso de participación ciudadana confía de algún modo en la capacidad de la ciudadanía para hacer sentir su voz y asociarse en consecuencia. Chile, aun cuando cuenta con un amplio entramado de grupos intermedios, carece todavía de la densidad que tienen otras sociedades modernas.

e) Percepción de frustración. En esta misma línea, se puede apreciar que muchas veces los actuales espacios de participación ciudadana generan frustración entre quienes toman parte de ese proceso principalmente porque sus opiniones no fueron finalmente acogidas o sus intereses no fueron resguardados. Considerar y trabajar en torno a esta percepción es un elemento vital en un análisis institucional de participación ciudadana.⁴⁴

f) Consultiva vs. vinculante. La discusión en torno a si la participación ciudadana genera resultados vinculantes o no es otro de los temas relevantes. Mientras algunos sostienen que la no obligatoriedad es una de las principales causas de la frustración de los ciudadanos y además desoye la voz de la gente, otros señalan que optar por hacerla vinculante le quita herramientas de acción a los representantes democráticamente elegidos e impide tomar decisiones con una visión general y de largo plazo. En definitiva, el debate vinculante / no vinculante suele acompañar las propuestas de participación ciudadana.

g) Debilitamiento de la representación. Finalmente, las medidas que busquen fortalecer la participación ciudadana se enfrentarán a la posible crítica, en ocasiones justificada, de que con ello se está amenazando o debilitando los canales de representatividad tradicionales en un orden democrático.

Con todo, cabe señalar que estas restricciones y otras más que pudieran surgir en el tiempo pueden ser también oportunidades que exijan analizar cada caso en particular con miras a obtener los mejores resultados para esa situación específica. Así, en ciertos ámbitos, el riesgo mayor será la captura o los riesgos de decisiones corporativas; en otros, la restricción estará dada por los costos inherentes o por la debilidad de la sociedad civil. Cada escenario tendrá sus características

44. Ver Recabarren y Aubry (2005).

propias que no admiten fórmulas únicas de participación. Por esa razón, la autoridad a cargo debe lograr, por una parte, equilibrar estas u otras restricciones propias de la participación y, por la otra, intentar encontrar espacios de apertura que permitan tomar decisiones que sean útiles y eficaces. Desde esta perspectiva más flexible, muchas de las restricciones o debates en torno a la participación ciudadana dejarán de ser un tema más teórico y a veces ideológico y pasarán a constituirse más bien en una discusión en torno a las herramientas adecuadas para adoptar decisiones de políticas públicas.

Una mirada a alguna experiencia comparada

Las experiencias comparadas pueden servir como un modelo a considerar al momento de utilizar herramientas de participación ciudadana. A continuación se analizarán solo algunas de ellas en diferentes áreas sin pretender agotar todos los ámbitos de participación ciudadana que pueden encontrarse.

En la participación en la elaboración de reglas, la experiencia internacional muestra algunas tendencias. En las últimas décadas, por ejemplo, la participación privada en los procesos regulatorios ha tendido a aumentar y a tomar diversas formas. En la Unión Europea, por ejemplo, Francesca Bignami destaca tres etapas en el ámbito de la participación de la sociedad civil. La primera, en los setenta, la constituye el derecho a una audiencia en procedimientos de competencia y luego en casos de dumping. La segunda etapa es la valoración de la transparencia en los noventa, lo que permitió que tanto personas como instituciones de la sociedad civil siguieran más de cerca el proceso de elaboración de las políticas públicas. Finalmente, en la etapa más reciente, el debate se centra en la participación de la sociedad civil en temas legislativos de la UE y en los procesos regulatorios.⁴⁵ En Estados Unidos la tendencia también ha avanzado en la línea de fortalecer la participación ciudadana. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 establece un marco regulatorio que rige la toma de decisiones de las agencias. En ella, la participación del público juega un rol relevante. Si bien previo a la discusión de la ley se había propuesto la exigencia de una audiencia como requisito para aprobar cualquier regla o regulación, finalmente en la Ley de Procedimiento Administrativo solo prosperaron lo que a juicio de un académico es la reforma más importante de dicha ley. Esto es, las normas que exigen anunciar las propuestas de nuevas regulaciones y recibir los comentarios de las personas interesadas.⁴⁶ Otras experiencias han sido analizadas y recopiladas por la OECD. También pueden encontrarse otras en el documento *Evaluating Public Participation in Policy Making* (2005).

En lo que respecta a Consejos Consultivos, diversos países presentan interesantes experiencias que pueden destacarse. Uno de ellos es el Reino Unido, donde

45. Bignami (2004).

46. Shepard (1996).

existe una larga tradición de consulta para la creación de políticas (Acts) o la definición de regulaciones. Es el caso del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional para la Salud y Atención Clínica del Reino Unido, un órgano asesor conformado por 30 ciudadanos de diversos orígenes y lugares de Inglaterra y Gales, cuya función es mantener a NICE en contacto con la opinión pública, entrega su opinión sobre los temas que NICE resuelve y en lo esencial se espera que entregue su “sentido común” sobre las materias consultadas. Estas se refieren a los estándares de salud y las normas de la calidad de atención a los pacientes y al desarrollo farmacéutico.

El reclutamiento de los miembros del Consejo se lleva a cabo por una empresa especializada independiente –Visión 21–. Una vez seleccionados, los miembros del Consejo deberán asistir a una reunión introductoria que dura hasta dos días, cuyo sentido es informarles qué se espera de ellos y que conozcan a los otros integrantes del Consejo. El Consejo se reunirá dos veces al año y cada sesión tendrá una duración de hasta tres días. Reciben una remuneración de £ 150 por día, además de los gastos de viaje y alojamiento en que incurran. Los integrantes del Consejo pueden permanecer en él hasta tres años como máximo.

Otro mecanismo utilizado son los *Green* y *White Papers*, que buscan explicitar las posiciones gubernamentales sobre un determinado tema que se someten al debate público, de manera de ampliar o modificar esas premisas.

El “Libro Verde” es un informe provisional del gobierno que contiene una propuesta que no necesariamente compromete una acción futura. Es un documento cuyo fin es estimular el debate a través de un proceso de consulta. Habitualmente derivan en la elaboración de un Libro Blanco o en un proyecto de ley. Un Libro Blanco es un documento oficial de un gobierno referido a un problema de política pública y las estrategias para enfrentarlo. Son ambos instrumentos de referencia y orientación de políticas de largo plazo.

Estos instrumentos son muy utilizados en la elaboración de políticas públicas de países anglosajones (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda) y por la Unión Europea. Entre diversos ejemplos posibles está el “Green Paper”: “Propuesta del Gobierno de los Estados Unidos para el Control y Desarrollo de Internet”, de enero de 1998, que fue el documento previo que derivó más tarde en el Acuerdo de los Estados Unidos con ICANN (“White Paper”) para Reformular la Organización de la Red.

Finalmente, en lo que respecta a las consultas ciudadanas, la experiencia de Estados Unidos es tal vez uno de los mejores ejemplos de permanente consulta con la ciudadanía. Cabe destacar que en la última elección del año 2008 el mismo día en que se votaba para Presidente y legisladores, muchos ciudadanos también participaron en otras elecciones estatales. Así, por ejemplo, y mas allá del merito de cada una de las votaciones, en Maine se buscaba derogar un impuesto al vino; en Connecticut, Illinois y Hawaii se buscaba convocar a una convención constitu-

yente; en Massachusetts la votación intentaba eliminar las penas para la posesión de pequeñas cantidades de marihuana; en Oregon se votaba para eliminar los aumentos salariales de los profesores por antigüedad y, en cambio, promover los aumentos sobre la base del desempeño en la sala de clases; en Arizona y California se pretendía prohibir el matrimonio homosexual; en Arizona también se votaba respecto a un aumento en el sueldo de los congresistas; y así otra serie de materias. Si bien, como analizaremos en las propuestas, esta no es una experiencia del todo replicable en nuestro país, al menos es un buen ejemplo a considerar.

Propuestas y proyecciones

Acceso a la información pública

Más que una propuesta, creemos necesario llamar la atención sobre la importancia de una gestión eficaz del Consejo para la Transparencia. Como órgano rector y regulador de la transparencia en el sector público, tanto activa como pasiva, esta institución es la llamada a asumir un liderazgo que permita una apertura real y la entrega de información que facilite la fiscalización por parte de los ciudadanos.

Para hacerlo, el Consejo para la Transparencia tiene variados desafíos. En lo que dice relación con la puesta en marcha del sistema, el Consejo deberá exigir el cumplimiento de las normas legales que regulan la transparencia activa a las diversas instituciones públicas. Tal vez el mayor reto será sumar a este proceso a todos los municipios del país. En lo que dice relación con la aplicación de la ley, el Consejo deberá interpretar diversas disposiciones ambiguas a fin de garantizar la transparencia efectiva cuando un ciudadano solicite información. De este modo, si el Consejo interpreta laxamente las causales de reserva, si permite que sigan vigentes gran parte de las normas antiguas que contemplan el secreto, o si no genera precedentes adecuados que faciliten la aplicación de la ley, se corre el riesgo de que esta ley no facilite el acceso a la información pública y, de paso, disminuya las posibilidades de participación ciudadana en la fiscalización de las labores de gobierno.

Aumentar la transparencia en los procesos de elaboración de reglas

Ya se dijo que la transparencia y la participación ciudadana en los procedimientos de dictación de normas al interior del Poder Ejecutivo estaba lejos de ser la adecuada. No obstante ello hay interesantes ejemplos que podrían imitarse. En efecto, excepcionalmente, y de modo voluntario, algunos servicios y organismos públicos han abierto espacios para la participación ciudadana previo a la dictación de sus regulaciones. Un caso de estudio es la Superintendencia de Pensiones que, a través de su sitio web, permite el envío de comentarios a futuras regulaciones.⁴⁷ En la misma línea, la Dirección General de Aeronáutica Civil ha implementado un sistema de recepción de comentarios.⁴⁸

47. Ver <<http://www.safp.cl/573/article-2657.html>>

48. Ver <http://www.dgac.cl/portal/page?_pageid=238,82936&_dad=portal&_schema=PORTAL>

Esta modalidad permite un diálogo entre la sociedad civil y el Estado que muy probablemente aumentará la calidad de las regulaciones. No obstante, es necesario idear una institucionalidad que evite la eventual captura del regulador por parte de los grupos de interés. Para ello, el mecanismo no solo tiene que ser transparente sino que también contar con reglas de procedimiento claras, plazos conocidos para la participación y criterios técnicos que acompañen la decisión.

Adicionalmente, debieran explorarse mecanismos de corregulación y autorregulación al estilo de lo que hoy se está haciendo en la Unión Europea y, en menor forma, en Estados Unidos.⁴⁹ Si bien muchos de esos ejemplos resultan en ocasiones ajenos a nuestra tradición legal y cultural, es posible idear instancias ad hoc que permitan la generación de normas previo acuerdo entre reguladores y regulados.⁵⁰ Una vez más, en este caso debe ponerse atención en la institucionalidad escogida para evitar la captura o acuerdos perjudiciales al bien común. Será en gran medida la transparencia, la apertura a la participación y la primacía de elementos técnicos, lo que permita llegar a regulaciones adecuadas.

Gestión del aparato público

Como se dijo, no es posible encontrar algún elemento que dé coherencia a la institucionalidad por la que se opta al momento de organizar el aparato público. En ocasiones, la inclusión de los grupos interesados se da a nivel de consejo consultivo, mientras que en otros casos se efectúa dentro del órgano decisorio.

Creemos necesario estudiar con mucha mayor profundidad este tema para ir avanzando en la configuración de determinados factores, estándares o criterios que permitan guiar la decisión. Para ello se debe estudiar en qué instituciones y por qué es necesaria la incorporación de órganos asesores de integración externa. Además, también se hace necesario fijar criterios para determinar cuál es la mejor forma de integración de dichos órganos.

A modo de propuesta, pareciera adecuado que al menos ciertas instituciones relevantes dentro de la Administración del Estado tuvieran a la cabeza un órgano directivo colegiado y no, como es en la actualidad en la gran mayoría de los casos, una autoridad unipersonal. El órgano colegiado sería el llamado a tomar las decisiones de políticas que luego pondría en marcha el secretario ejecutivo o alguna otra autoridad que asuma los roles de gestión propios del jefe de servicio. Esta estructura debiera estar integrada por expertos conocedores del campo en el que se aplicarán las políticas institucionales. Para que ello sea posible puede promoverse la participación del Consejo de Alta Dirección Pública en la presentación de los candidatos a integrar el órgano colegiado que luego serán elegidos

49. En Estados Unidos está la Negotiated Rulemaking Act (5 U.S.C. §§ 561 - 70a). En la Unión Europea: European Parliament, Council and Commission, Interinstitutional Agreement on Better Law-Making (2003/C 321/01) (31.12.2003).

50. Ejemplo de esto son los Acuerdos de Producción Limpia (www.pl.cl) y otras instancias de autorregulación en el mercado de valores.

por la autoridad política correspondiente, sea el ministro o el Presidente de la República.⁵¹

En este esquema de directorio se abren nuevos canales de contacto ciudadano con el órgano directivo de la institución. El simple hecho que ciertas decisiones son tomadas ya no por una sola persona sino que por un órgano colegiado aumenta las posibilidades de acceder a quienes toman la decisión. En la misma línea, el riesgo de captura de la institución completa disminuye, pues las decisiones ya no dependen de una sola autoridad sino que de un órgano más amplio. El costo de captura, en consecuencia, aumenta.

Al mismo tiempo, podrían institucionalizarse mecanismos de participación ciudadana específicos para cada uno de los órganos que adopten este esquema, de forma tal de lograr un contacto más directo entre el órgano directivo, la ciudadanía y los grupos de interés. En ocasiones, estos mecanismos derivarán en un consejo consultivo permanente integrado por los grupos interesados, pero en otras la participación ciudadana podría darse en ciertas instancias o a través de mecanismos periódicos.

Participación ciudadana, diseño e implementación de políticas

Otro grupo de propuestas se encamina a instalar como práctica regular la participación ciudadana en el diseño e implementación de nuevas políticas o en la adopción de decisiones de significancia o impacto público. Nos referimos tanto a los procesos de consulta eventuales —que indagan acerca del nivel de aprobación de determinado acto o decisión— o permanentes —que acompañan los procesos de diseño o implementación de determinada política o programa—. En este espíritu, diversos instrumentos deben ser revisados.

i. Consultas ciudadanas

Si bien, como se ha señalado, es posible realizar plebiscitos y consultas ciudadanas, lo cierto es que el marco institucional no parece el más adecuado. En lo que respecta a los plebiscitos, la normativa los hace excesivamente engorrosos, no solo por los costos que implica organizarlos, sino también porque imponen sobre los vecinos obligaciones que no deben menospreciarse. La obligación de votar, la de ser vocal y la de cerrar los locales comerciales que vendan bebidas alcohólicas en la medianoche del día que comienza el plebiscito son algunos ejemplos. Adicionalmente, el hecho que se prohíba realizar ese tipo de votaciones en años de elecciones municipales parece dificultar las cosas más que facilitarlas.

Por esta razón, la regulación en torno a los plebiscitos debiera simplificarse para, por una parte, dar garantías a la ciudadanía de un proceso eleccionario confia-

51. La estructura que se propone no es totalmente novedosa a nuestro sistema. Actualmente se tramita en el Congreso Nacional un proyecto de ley que crea la Agencia de Calidad en materia educacional cuya estructura es como la que se propone.

ble y, por la otra, evitar o disminuir lo más posible los trastornos que este tipo de actividades genera. Así, debiera permitirse a los municipios, supervisados de algún modo por el Servicio Electoral, la determinación de lugares de votación más accesibles (un centro comercial por ejemplo), la votación por medios electrónicos, el desarrollo del acto en más de un día y, en general, la determinación de todas aquellas materias que, sin dañar la confiabilidad del proceso, permitan llevar a cabo una elección con verdadera participación. Muy probablemente será cada municipio, y no el legislador, el que mejor conozca las maneras adecuadas para promover la participación y garantizar la confiabilidad del proceso en cada comuna.

En el caso de las consultas ciudadanas sucede lo mismo. El hecho que éstas carezcan de regulación y sean no vinculantes lleva a que cada municipio las regule libremente. No obstante lo anterior, parece aconsejable establecer algún grado de institucionalidad que permita dar garantías de confiabilidad. Actualmente, el Servicio Electoral se limita a informar el padrón electoral de inscritos en esa comuna.

Creemos que esta forma de participación ciudadana es más adecuada para el ámbito local. Esto por cuanto, tal como argumentan Navia y Aninat, en plebiscitos nacionales “existen dificultades para definir las preguntas en procesos legítimos ausentes de manipulación política. Es más, resulta más fácil hacer campañas para distorsionar la forma en que se expresa la voluntad popular en un plebiscito”.⁵² En el ámbito local, en cambio, aun cuando el riesgo existe, es más probable que los temas a decidir tengan impacto local y haya altos incentivos a informarse, lo que disminuye las posibilidades de manipulación.

ii. Consejos consultivos y *Green & White Papers*

En relación a los consejos consultivos, interesa aumentar el número ellos en los ministerios y servicios e innovar en sus prácticas, de manera que estos constituyan un aporte efectivo al mejoramiento de la gestión y de la calidad de las decisiones que se adoptan. En esta línea, conviene volver la mirada sobre una discusión que recoge acertadamente el Informe del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, el llamado Informe de la Comisión Meller. En esa oportunidad se desarrollaron las conveniencias e inconveniencias de optar, en lo que respecta a participación, por un modelo más cercano a un Consejo de Diálogo Económico Social –integrado por representantes de grupos corporativos, sindicales y empresariales– o por un modelo más cercano a los Consejos Asesores Presidenciales –integrados principalmente por expertos relacionados con el tópico en cuestión–. En dicho informe se acuerda en forma unánime la preservación y no institucionalización de los Consejos Asesores Presidenciales. Sin embargo, en lo que respecta a los Consejos de Diálogo Económico y Social, hay dos posturas. Uno grupo estuvo de acuerdo en su creación. Otros la rechazaron pues, no obs-

52. Aninat y Navia (2005).

tante valorar el diálogo al interior de la sociedad, no era la institucionalización de un Consejo la forma de hacerlo, por tratarse de una instancia de representación corporativa y no representativa.⁵³

Este debate es replicable en esta oportunidad pues cabe preguntarse si los consejos consultivos que se propone crear cuando sean necesarios debieran seguir uno u otro modelo. Para decidirlo, lo adecuado es analizar cada caso concreto y sus características especiales. En ocasiones será razonable sentar en una misma mesa a partes en conflicto para solucionar un determinado desafío de política pública. En otras, lo adecuado será convocar a un grupo de expertos que analice en profundidad la materia y proponga las soluciones óptimas. La mayoría de las veces, ambas instancias podrán constituir un aporte. Lo importante, llegado el momento de decidir, es no olvidar los desafíos que este tipo de participación presenta en la elaboración de políticas públicas. Como ya se ha dicho, los riesgos de captura o de corporativizar las decisiones son especialmente atendibles en estas circunstancias.

En relación a los *Green & White Papers* debiera evaluarse la opción de importar este tipo de herramientas a nuestro debate político. Ello podría constituir un aporte que incentivaría el diálogo sobre decisiones de política sin estar necesariamente constreñidos por la institucionalidad propia de la tramitación de la ley. Según propone Lucas Sierra, “lo más adecuado parecería que el gobierno publicara un documento con su posición ya más o menos definida y, una vez recibidas las opiniones que el documento despierte, el gobierno elabore el articulado a ser enviado al Congreso, con la discusión pública que ha servido de antecedente”.⁵⁴ De este modo, la etapa prelegislativa se abre a la discusión ciudadana aumentando así los espacios de debate público.

Revisar institucionalidad de fondos concursables

El financiamiento del quehacer de las organizaciones de la sociedad civil constituye uno de los grandes problemas que este sector enfrenta. Siguiendo el estudio de Irrarázabal ya citado sobre las organizaciones sin fines de lucro, el 46 por ciento del financiamiento de las OSC provienen de las subvenciones y los pagos del sector público, alcanzando el 46 por ciento de los ingresos. En el mismo estudio se indica que esta proporción del financiamiento del sector duplica lo que ocurre en países en desarrollo (23 por ciento) y es más cercano a lo que se da en países tipo europeo de Estado de bienestar (55 %).

Esta realidad obliga a repensar el sistema de transferencias de recursos a la sociedad civil, de modo que permitan, por un lado, limitar la cooptación estatal del quehacer de estas organizaciones, fomentando su autonomía, a la vez que se incrementen las exigencias por resultados y transparencias en el uso de los recursos públicos.

53. Informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad (2008), p. 143 y ss.

54. Sierra (2003).

Entre las herramientas más utilizadas está la contratación de servicios y los fondos concursables. Respecto de estos últimos resulta deseable incrementar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la convocatoria de los concursos, y otorgar mayor espacio para el desarrollo autónomo de programas y proyectos de las OSC, que representen más genuinamente la misión institucional de las organizaciones, independientemente si estos se enmarcan en las políticas públicas que desarrollan los ministerios y servicios respectivos.

De este modo se incentiva la innovación, la mirada crítica a las políticas públicas y la autonomía de la sociedad civil respecto al quehacer público.

Utilización de internet como herramienta de apoyo a los procesos de participación

A nivel mundial, internet se ha convertido en uno de los aliados más importantes para que cada vez más gobiernos incrementen la calidad y cobertura de los procesos de participación.

Aunque en países como el nuestro —con brechas digitales tan significativas— aún no es posible pensar en su uso como herramienta exclusiva de consulta e información ciudadana, es importante la habilitación de las instituciones públicas en herramientas informáticas y capacitación a sus funcionarios, que viabilicen el uso de esta herramienta en la relación con sus usuarios, beneficiarios y ciudadanía en general.

Incentivar la transparencia activa en las organizaciones de la sociedad civil que reciben fondos públicos

La entrega de fondos públicos a las OSC, a través de las distintas modalidades disponibles, debiera ser condicionada a la incorporación de estándares de transparencia de la gestión de las OSC. Eso implica poner a disposición de la ciudadanía en general, los fondos recibidos, sus usos y los resultados alcanzados.

Participación ciudadana en la evaluación de la gestión de los órganos públicos

Progresivamente, en algunos países se está incorporando la evaluación ciudadana como insumo para el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos, adaptando las prácticas de satisfacción de los clientes de las empresas privadas. Una de las fórmulas innovadoras es aquella que no solo considera la percepción ciudadana en los procesos de planificación estratégicas, sino que tiene expresión en el sistema de incentivos remuneracionales de los funcionarios del servicio respectivo.

Este tipo de experiencia ha sido utilizada en algunos servicios aun cuando no siempre va acompañada de premios o sanciones. Por ejemplo, el Registro Civil

lleva realizando encuestas de satisfacción a los usuarios desde hace algunos años.⁵⁵ El Servicio de Impuestos Internos también ha avanzado en esta línea.

Se propone incorporar estas experiencias, de manera piloto, en algunos servicios donde la satisfacción del usuario es clave en la misión institucional, particularmente en los servicios de prestación de servicios directos a la ciudadanía como son FONASA o el Registro Civil, a modo de ejemplo.

Otras iniciativas actualmente en discusión: defensor del ciudadano e iniciativa popular de ley

Ya se ha mencionado que la figura del Defensor del Ciudadano podría contribuir a aumentar las alternativas de participación ciudadana en la fiscalización del aparato público.

Al respecto, cabe señalar que la discusión que se ha llevado a cabo en Chile tiende a seguir, en cuanto a la orgánica, los modelos europeos de defensoría que, a diferencia del sistema norteamericano, conciben la defensoría del ciudadano como un órgano centralizado. Otro aspecto que ha sido más debatido se refiere al ámbito de competencias de un órgano como éste, debiendo dilucidarse si se le enfoca exclusivamente en la acción de los órganos del Estado o se extiende también a otras instancias privadas que ejerzan funciones públicas.

En esta materia se propone, ante todo, evitar la duplicidad de funciones entre la nueva institucionalidad que se crea y las actuales existentes. En caso de crearse una defensoría de las personas con un ámbito de competencias excesivamente amplio, se desnaturaliza la institución que se está creando. Como tendrá recursos limitados, al igual que todos los organismos públicos, deberá priorizar los objetivos que se impondrá. Esa priorización quedará a criterio de la autoridad de turno y será susceptible de todo tipo de presiones. En cambio, si se entregaran tareas acotadas, resultaría mucho más fácil definir los objetivos de la institución y evaluar la gestión. Adicionalmente, al otorgar un amplio abanico de facultades aumentan las posibilidades de que se produzca una duplicación de funciones. No parece adecuado ni eficiente duplicar funciones entregando al defensor las mismas competencias que ya tienen otros órganos de la Administración del Estado.

Desde la perspectiva orgánica, más que crear una institucionalidad centralizada parece razonable analizar la conveniencia de crear este tipo de figuras al interior de los organismos públicos y de los municipios. Ello por cuanto resulta difícil que un organismo centralizado llegue a ocuparse de los problemas que pueden tener personas en las comunas más pequeñas o alejadas de los grandes centros urbanos. La descentralización promueve también la especialización y la cercanía con el ciudadano, facilitando su intervención.

55. Ver <http://www.registrocivil.cl/Institucion/gestion_institucional/PDF/Informe_Parcial_Encuesta_Nacional_2008.pdf>

En lo que respecta a la iniciativa popular de ley, es esta otra muy sentida aspiración de quienes promueven una agenda de participación ciudadana. Así lo consideran, por ejemplo, el Observatorio Parlamentario, que coordina la Corporación Humanas e integran el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, OXFAM, Fundación Ideas y el Centro de Estudios de la Mujer.⁵⁶

Sin embargo, en el régimen político vigente, donde la iniciativa de ley está compartida entre legisladores y el Poder Ejecutivo, concentrando este último importantes atribuciones en materias financieras, algunos creen que parece difícil idear un mecanismo de iniciativa popular de ley que sea eficaz y no simplemente un instrumento no utilizable en la práctica. En efecto, muchos de los proyectos que tendrían su origen en la iniciativa popular serían inadmisibles por decir relación con materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que aumentaría el desprestigio del instrumento. Por lo demás, en una democracia representativa son los parlamentarios los encargados de reflejar los intereses ciudadanos en la discusión legislativa, operando al mismo tiempo como canalizadores y como filtros. Complementario a lo anterior, en lugar de otorgar el derecho a las personas para presentar directamente proyectos de ley, es un paso en la misma dirección fortalecer un sistema de audiencias públicas más permanentes y más amplias que las que hoy día se convocan. Otra opción igualmente interesante es la que se ha planteado en relación a los *Green & White Papers*.

Referencias bibliográficas

- Aguilera, C.** “Participación Ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Los Consejos Asesores Presidenciales”. En *América Latina Hoy*, vol. 46, Agosto 2007.
- Aninat, C.; P. Navia** (2005). *Reformas Políticas: los avances y lo que falta*. Serie En Foco, 41, Expansiva - UDP.
- Astorga, E.** (2006). *Derecho Ambiental Chileno*. Lexis Nexis.
- Bignami, F.**, *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*, Jean Monnet, Working Paper 11/03. 2004.
- Cea, J.L.** (1999). *Teoría del Gobierno, Derecho Chileno y Comparado*. Ediciones UC.
- Cordero, L.** (2008). Minuta Órganos de Dirección Superior Colegiada. *Sin Editar*.
- Delamaza, G.** (2004). “Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El Caso de las Políticas Sociales (1990-2004). Programa Ciudadanía y Gestión Local”. *Revista Política*, 43, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile .
- Directorio Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.** (2007). www.consejodelacultura.cl.
- Erazo, X.; M.P. Martín, H. Oyarce** (2007). *Políticas públicas para un estado social de derechos: El paradigma de los derechos universales*. Santiago: LOM Ediciones.

56. Ver Balance Ciudadano a la Labor Parlamentaria elaborado por las mencionadas instituciones. En <<http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/empresarios-el-sector-mas-escuchado-por-el-congreso/>>

- Estudios y Elaboración de Estrategia Comunicacional Cámara de Diputados.** 2008.
- Figueroa Valdés, J.E.** (2001). "Los Planes Reguladores Urbanos". En: *Revista del Abogado*. Colegio de Abogados de Chile.
- Font, J.** (2001). *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.
- Gaymer, M.; V. Fernández, M. Weinstein** (2007). Informe Final de Evaluación Programa de Pavimentación Participativa. <http://www.dipres.cl/574/articulos-31626_doc_pdf.pdf>
- Informe del Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad.** 2008. <<http://www.trabajoyequidad.cl>>
- Irrarzával, I.** (FOCUS) y Salomón Lester (Johns Hopkins University). Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro en Chile. 2006.
- Irrarzával, I.** (1999). "Participación y Descentralización: ¿Mito o Desafío?". En *Desafíos para Chile en el siglo. XXI*, Universidad Alberto Hurtado y Konrad Adenauer Stiftung.
- Irrarzával, I.** Participación Ciudadana en Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina: Experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Diálogo Regional de Política Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto 2006.
- Latinobarómetro** 2008.
- Lavín, J.** (2006). "El SEIA: Visión Crítica a 10 Años de su Vigencia". Expansiva, *En foco*, 95.
- Mezones, F.** (2005). Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: estudio de caso Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. DIPRES** (2007). Balance de Gestión Integral. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno** (2006). *AGENDA PRO PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2006-2010*. <http://www.participemos.cl/docs/agenda_participativa.pdf>
- MINVU** (2008, Octubre 23). Ley-20.296 Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- OECD y CEPAL** (2005). Evaluaciones del Desempeño Ambiental.
- OECD** (2005). Evaluating Public Participation in Policy Making.
- OIT** (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.
- Orellana, M.** (2001). *Participación Ciudadana en el Ámbito Ambiental*, Universidad de Talca.
- Orrego Larraín, C.** (2001). *Internet en Chile*. Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Poduje, I.** (2008). Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores. Temas de la Agenda Pública, Universidad Católica de Chile.
- Presidencia de la República** (2008). *Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <http://www.participemos.cl/docs/Instruct_presidencial_part_ciud.pdf>

- Recabarren, L.; M. Aubry** (2005). Resultados del Estudio de Asociatividad y Participación Ciudadana. En “Más Democracia, Propuestas para la Participación Ciudadana”. Más Ideas.
- Secretaría General de la Presidencia.** Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. (2001). *La Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Marco Conceptual*. Santiago.
- Shepard, G.** (1996). Fierce Compromise: *The Administrative Procedure Act Emerges from New Deal Politics*, 90 Nw. Univ. L. Rev. 1557, 1583.
- Sierra, L.** (2003). La Iniciativa en la Potestad Legislativa Chilena. *En Foco*, 5. Expansiva-UDP.
- Sierra, L.** (2003). Reforma de la Institucionalidad Ambiental: Problemas y Oportunidades. Centro de Estudios Públicos, 111, 2008.
- Silva, J.P.; J.F. García, F. Leturia** (2005). Justicia Civil y Comercial: Una Reforma Pendiente. Bases para el Diseño de la Reforma Procesal Civil. Universidad Católica, Libertad y Desarrollo y Universidad Autónoma de Madrid.
- The Economic Intelligence Unit's Index of Democracy** (2008).
- Varas, A.; M. Abregú, M.A. Palacios, J.P. Lacoste, G. Delamaza, M. Fernández et al.** (2006). *La Propuesta Ciudadana: Una Nueva Relación Sociedad Civil-Estado*. Santiago: Catalonia.
- Viveros, F.** (n.d.). Participación: dimensiones teóricas, políticas y jurídicas. Visitado en enero 2009, en <http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_pdf/2005-10-25.4785762907/folder.2005-10-25.3074147462/34%20participacion.pdf>

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

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

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

Edmundo Pérez Y., Ministro del Interior.

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

Vittorio Corbo L., ex Presidente del Banco Central.

