

Capítulo 3

Modernización del Estado: una agenda necesaria

Alejandro Ferreiro

Síntesis

Adecuar las funciones estatales a las nuevas expectativas sociales y optimizar la gestión pública son exigencias permanentes e ineludibles de todo gobierno. Los planes en que ha de expresarse la reforma del Estado son múltiples, tanto que en cada función pública es posible imaginar y es deseable ejecutar mejoras en eficiencia e impacto. Un amplio y consensuado catastro de reformas para optimizar la gestión del Estado se concretó el año 2009 en el marco del trabajo del Consorcio para la Reforma del Estado. Más que diagnósticos y propuestas, entonces, lo que falta es reponer los acuerdos políticos y el sentido de urgencia para concretar las mejoras propuestas.

Con todo, se deben definir algunas prioridades fundamentales en este empeño. Parece necesario resaltar la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas que mida el impacto de las políticas y los programas que impulsa el Estado, y contraste los objetivos propuestos con la evidencia de los resultados obtenidos con una metodología objetiva y rigurosa. Pero instalar en el Estado la práctica de medir los resultados requiere más que una agencia de evaluación: se necesita un nuevo marco legal que imponga obligaciones metodológicas (marco lógico) a todo programa y política, de modo de facilitar la medición posterior de su impacto. Es imprescindible que la agencia sea autónoma del gobierno, puesto que solo así sus evaluaciones tendrán la autoridad transversal necesaria para constituir información validada por todos, y que por ello facilite la toma de decisiones acerca de la conveniencia de escalar, modificar, reducir o eliminar programas o

políticas. El Estado cada vez gasta más recursos en miles de programas diversos; mejorar sustantivamente la capacidad de medir su costoeffectividad probablemente sea el proyecto más rentable en que puede embarcarse el proceso de reforma del Estado. Si junto con ello además se favorece un debate político informado –con insumos objetivos, rigurosos y transversalmente legitimados–, es posible aspirar a una mejoría significativa en la capacidad institucional de adecuar oportunamente las políticas a las conclusiones que fluyen de la evidencia de su impacto.

Un segundo tema es la modernización de las relaciones laborales en el Estado. El régimen de contrata, ya mayoritario, lleva la flexibilidad al extremo de desproteger a los trabajadores de un modo que resultaría legalmente inaceptable si el empleador fuera privado. Se propone reformar ese régimen, incluyendo los beneficios que el Código del Trabajo ofrece a los trabajadores: seguro de desempleo, indemnizaciones y regulaciones propias del derecho laboral colectivo. En este campo, se propone adecuar la norma a la realidad observada, sincerando y regulando la negociación colectiva y la huelga, preservando así la continuidad de servicios esenciales, y contemplando, en ciertos casos, el arbitraje obligatorio.

Además, se aborda la necesidad de reformar el gobierno corporativo de las entidades reguladoras, abogando por el establecimiento de direcciones colegiadas, autónomas del gobierno y con atribuciones reforzadas. Por último, se propone la regulación de la gestión documental del Estado velando por la accesibilidad y preservación de la información.

Introducción

Conceptualmente un Estado se puede modernizar o reformar en dos aspectos. Primero, cuando se incrementa la pertinencia o se modifican los énfasis o prioridades de sus funciones. Entonces la reforma apunta a realizar cambios en la agenda de la función pública y responde a la pregunta “¿qué hace el Estado?”.¹ Segundo, se habla de reforma del Estado cuando se moderniza la gestión pública, lo que responde a la pregunta “¿cómo cumple el Estado sus funciones?”. En la práctica, sin embargo, las grandes reformas siempre impactan en ambas dimensiones. De hecho, mejorar sensiblemente la gestión incide tanto o más en el impacto efectivo de la actividad estatal como los cambios explícitos en su agenda.

Una segunda consideración importante dice relación con las dificultades que supone introducir cambios mayores en la gestión pública. La reforma del Estado concita unánimes apoyos en el plano de las declaraciones y los debates, pero mucho menos impulso eficaz por parte de quienes gobiernan y legislan. Es cierto que todo gobierno puede destacar algunos avances incrementales en la gestión, pero desde hace un tiempo que Chile no se beneficia del tipo de reformas de gran alcance que supuso, por ejemplo, a mediados de la década pasada, la creación del Sistema de Alta Dirección Pública o de ChileCompra. Los gobiernos cortos y sin reelección condicionan la agenda de las políticas públicas de modo que lo urgente y lo que genera rentabilidad política inmediata predomina por sobre lo importante, especialmente si se trata de un asunto complejo y caro de diseñar, debatir e implementar.

El escaso sentido de urgencia que parece tener la agenda de reforma del Estado en Chile puede deberse también a la relativa fortaleza que muestra el país en las mediciones internacionales sobre institucionalidad. Chile cuenta con un Estado relativamente pequeño y eficaz: su tamaño, en torno al 24% del PIB, se compara con un promedio de los países de la OCDE cercano al 44% del PIB entre 2008 y 2010 (OCDE, 2012a). Si se atiende a los factores que determinan el indicador de competitividad de las economías del mundo preparado por el Foro Económico Mundial, se advierte que la calidad de las instituciones le “sube el promedio” a Chile. Otra buena aproximación al funcionamiento del sector público es la percepción que se tiene sobre la corrupción. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2012), Chile sigue liderando la región de América Latina y se ubica en el lugar 20 en el mundo, con menores niveles de corrupción percibidos que en Francia y un lugar por debajo de los Estados Unidos. En esta materia –como en pocas otras– Chile se encuentra marginalmente mejor que el promedio de los países de la OCDE (**Cuadro 1**).

Desde la perspectiva comparada, entonces, no se ve mal la calidad del Estado de Chile. Con todo, si atendemos a la decisiva importancia de las instituciones para el desarrollo económico, no es responsable excluir la modernización del Estado de las prioridades de política pública del futuro. La calidad del Estado puede ser un obstáculo o una ventaja competitiva frente al desafío

Cuadro 1
Competitividad y transparencia

Institución u organismo	Foro Económico Mundial (Reporte de Competitividad Global)				Transparencia Internacional
	Índice de Competitividad Global	Instituciones	Transparencia en las decisiones de política	Ausencia de despilfarro en el gasto público	Percepción de la corrupción
Puntaje de Chile	4,7	5,0	5,3	4,8	72,0
Puntaje promedio mundial	4,2	4,0	4,3	3,3	43,3
Lugar de Chile en el ranking	33	28	15	10	20
Número de países considerados			144		176

Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Global 2012-2013, y Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2012.

¹ La pregunta acerca de las funciones del Estado involucra preferencias normativas que resultan de la confianza que se tenga en el Estado y la disposición a asumir mayores porcentajes de gasto público respecto del producto. De cualquier modo, el catálogo de funciones básicas del Estado incluye el desempeño de sus funciones correctoras de fallas de mercado y de desequilibrios, redistributivas, promotoras y de fomento, y de garante de la seguridad social.

de avanzar en crecimiento y equidad.² De poco sirve confiarle nuevas políticas o prioridades al gobierno si su ejecución se ve limitada por la relativa inoperancia estatal.

En suma, sea por la miopía o el énfasis cortoplacista que conducen los gobiernos breves, o por una cierta complacencia derivada de evaluaciones internacionales relativamente positivas, lo cierto es que la agenda de reforma del Estado ha perdido vigor. Y no es por falta de propuestas afinadas o de consensos técnicos con apoyo transversal. Un esfuerzo encomiable, orientado a definir propuestas de reforma en varios planos y bajo una metodología de trabajo que buscaba generar consensos entre técnicos de diversas perspectivas políticas—Centro de Estudios Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Fundación Jaime Guzmán, Universidad Adolfo Ibáñez, Instituto Libertad y Desarrollo, Ciepán, Instituto Libertad, Centro de Políticas Públicas UC, Corporación ProyectAmérica y Fundación Chile 21— fue, precisamente, el que culminó el año 2009 el Consorcio para la Reforma del Estado. Decenas de propuestas surgieron de allí en torno a los roles e institucionalidad del Estado, a la descentralización, la gestión de personas, la planificación, y el control y la evaluación. Aunque altos funcionarios del gobierno de Sebastián Piñera fueron parte del comité ejecutivo del Consorcio, su compromiso personal no ha sido suficiente para transformar incipientes consensos técnico-políticos en una agenda amplia y operativa de reforma al Estado en Chile.

En su gran mayoría, las propuestas del Consorcio siguen vigentes y constituyen un plan ambicioso y meritorio. Ellas, junto a los énfasis y urgencias que se proponen en este capítulo, ofrecen material suficiente para recorrer un camino de reforma que ponga al Estado de Chile a la altura de sus desafíos. El tema no admite más dilaciones. Pese a las complejidades de transformar el aparato estatal, es mucho lo que está en juego como para caer en parálisis irresponsables con el futuro. Un Estado de excelencia para Chile es esencial para:

- Potenciar el crecimiento, como lo demuestran innumerables estudios recientes que correlacionan la calidad de las instituciones con el crecimiento económico.
- Aumentar la pertinencia, la eficacia y el impacto de las políticas sociales que combaten la pobreza y la desigualdad.
- Mejorar la costoefectividad de las políticas. Es espe-

rable que el gasto público como porcentaje del PIB siga creciendo en Chile, lo que refuerza la importancia de garantizar a los contribuyentes el uso eficiente de los recursos. En tiempos en que buena parte del mundo desarrollado enfrenta imperiosas necesidades de ajuste del gasto, la eficiencia del gasto público será una ventaja competitiva de los países exitosos en esta materia.

- Recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Hoy las personas parecen exigir cada vez más del Estado, pero a la vez revelan una preocupante desconfianza hacia las instituciones públicas. La gestión del Estado es cada vez más compleja, requiere coordinaciones entre múltiples agencias y está sometida a las exigencias de esta ciudadanía cada vez más exigente, vigilante y escéptica. La excelencia en la gestión, más que una opción, es entonces una obligación para una democracia desafiada por la crisis de legitimidad de la representación política.

- Adoptar y adaptar las mejores prácticas internacionales. Tenemos suficiente información acerca de procesos de reforma en otras latitudes. Sin soslayar las particularidades nacionales, hoy es posible recoger un conjunto de buenas prácticas ya probadas.

Estos objetivos y desafíos requieren de principios rectores que inspiren las reformas y la gestión de los directivos. Sin ánimo de ser exhaustivos, parece imprescindible impulsar los siguientes criterios en el proceso de reforma estatal:

- Claridad y transparencia en la definición de objetivos estratégicos, metas e indicadores para medir el impacto de toda intervención de política. Las acciones del Estado deben perseguir fines explícitos y verificables.

- Capital humano de excelencia para un Estado de excelencia: incentivos, capacitación y gestión de personas. Según el informe Volcker, muchos de los más talentosos se alejan del servicio público muy pronto, mientras que los menos capaces se quedan demasiado tiempo.³ En el trato del Estado a sus funcionarios se advierten hoy inequidades e inconsistencias incompatibles con el desarrollo de una política que promueva el talento y el compromiso.

- Orientación al ciudadano, subrayando el carácter de servicio al público con mediciones de satisfacción de usuarios y su utilización como indicador preferente de calidad en la gestión.

² Comentando el libro del Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Vittorio Corbo señala en la contratapa que “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 tareas es necesario, antes que nada, tener un diagnóstico adecuado y afinar propuestas concretas de reformas en políticas e instituciones. El libro del Consorcio para la Reforma del Estado, por su profundidad y representatividad, viene a llenar ese vacío y debiera servir de base para al diseño de reformas”.

³ Report of the National Commission on the Public Service (2003).

- Más flexibilidad y coordinación. La gestión pública es cada vez más compleja. La coordinación para abordar temas nuevos y multisectoriales es imprescindible, aunque las divisiones estancas propias del legalismo administrativo no siempre las permiten. Se requiere dotar a los gerentes públicos de las capacidades de gestión que les permitan más flexibilidad y coordinación con entidades públicas y privadas.⁴

- Mayor aprovechamiento de las tecnologías de información en el Estado, de manera de ampliar las posibilidades de información, interacción, acceso a servicios, control social y participación ciudadana. La adopción decidida de una política de datos abiertos es, además, necesaria para que los ciudadanos y emprendedores puedan agregar valor a partir de las bases de datos, los estudios y las estadísticas que maneja el Estado.

Propuestas

Chile cuenta ya con un catálogo de propuestas de reforma en materia de modernización del Estado que, además de su pertinencia técnica, tienen la fortaleza adicional de haber sido elaboradas bajo un modelo de trabajo colaborativo entre técnicos vinculados a los sectores políticos más representativos. Por ello, más que ofrecer ideas alternativas, a continuación se destacan y profundizan aquellas propuestas que parecen especialmente relevantes. Por su significación y trascendencia, el tratamiento de la descentralización del país se aborda en un capítulo independiente dentro de este libro.

Una agencia autónoma de evaluación de impacto de políticas públicas

Antecedentes

Toda política pública debiese recorrer un ciclo vital que se inicia con la discusión y elaboración de fundamentos relativos a su mérito y a los objetivos que persigue. Luego procede su aprobación en las instancias correspondientes, en particular el Congreso, si supone gasto o es materia de ley. En tercer lugar corresponderá su ejecución. En seguida, y esto es relativamente reciente en la práctica estatal, hay que evaluar con rigor metodológico el impacto de la ejecución de la política, contrastándolo

con los objetivos declarados en las fases iniciales, que fueron el fundamento y motivo de su aprobación y de la correspondiente asignación de recursos. Finalmente, el ciclo virtuoso de las políticas públicas debiese utilizar las conclusiones de la evaluación de impacto para resolver si mantener, corregir, escalar, reducir o cancelar una política o programa.

Sin embargo, en la práctica el debate acerca del mérito de las políticas suele basarse más en especulaciones prospectivas que en la evidencia. Discutimos mucho antes de aprobar un nuevo programa o política, pero una vez que entra en ejecución su continuidad parece depender más de la inercia, o de los intereses de sus beneficiarios o ejecutantes, que de una evaluación rigurosa de su impacto efectivo. Pero cuando el gasto público en Chile supera ya los 65.000 millones de dólares, pasando del 18,7% del PIB en 2006 al 23,6% en 2012, se hace evidente y creciente la importancia de medir el impacto de lo que hacemos para velar por su eficiencia.

Definiciones básicas acerca de la evaluación de políticas

Todo es evaluable, por ello hay que priorizar

En principio, toda intervención de política pública puede, e idealmente debiera, someterse a una evaluación de impacto. Ello incluye acciones y omisiones; políticas integrales, instituciones, programas específicos, transferencias, regulaciones y desregulaciones, etc.; y cada evaluación exige la previa definición de un marco lógico que considere, al menos, líneas base, metas claras, indicadores y sistemas confiables de recolección de información. Con todo, es dudoso que los beneficios superen siempre los costos si todo se somete a evaluaciones. Además, evaluar intervenciones públicas que no cumplieron inicialmente con la definición del marco lógico no es simple, y las conclusiones tenderán a ser controvertidas. Por ello, resolver qué se evalúa es tan ineludible como esencial. Es difícil e inconveniente establecer en la ley, de modo rígido y completo, la agenda de lo que debe evaluarse. Es más, el valor de la evaluación de políticas depende en buena parte de la validación política y social de su agenda, aspectos esencialmente dinámicos. Así, la definición de qué políticas evaluar debe ser primordialmente tarea de los llamados a resolver sobre ellas, pues eso aumenta su pertinencia e incidencia potencial en el ciclo vital de las políticas.

⁴ El principio de legalidad restringe la acción de los organismos solo a aquello para lo que están expresamente autorizados por ley (art. 7, inc. 2° de la Constitución). Con todo, ello no impide que la ley habilite formas de coordinación y de gestión más flexibles. Desde luego, el control social favorecido por la transparencia, así como las evaluaciones de impacto, contribuyen a evitar que esa flexibilidad derive en abusos o arbitrariedades.

El aparente dilema entre incidencia en el ciclo presupuestario y autonomía

Un argumento frecuente para cuestionar la autonomía de una agencia evaluadora de políticas públicas apunta a que una agencia distante del Ejecutivo –y, más específicamente, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres)– no tendría la capacidad de incidir en la elaboración presupuestaria, corriendo el riesgo de transformarse en un centro de estudios irrelevante en el proceso concreto de decisión de políticas.

Este argumento ha sido, de hecho, el que ha marcado la oposición soterrada pero eficaz del Ministerio de Hacienda a la creación de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas autónoma, aun cuando los dos últimos gobernantes lo han propuesto de modo claro y explícito en sus programas de gobierno.⁵

Es cierto que en las últimas décadas la Dipres ha desarrollado un respetable sistema de evaluación de programas y políticas, favoreciendo con ello la elaboración y gestión presupuestaria de esa repartición. Y si bien toda autoridad fiscal debiese contar con capacidad propia para evaluar la efectividad del gasto público, eso no excluye la posibilidad de dotar de autonomía a un organismo aparte, puesto que solo la autonomía percibida por el resto de los actores políticos puede ofrecer la necesaria legitimidad transversal con que las mediciones de impacto pueden influir en los distintos sectores políticos a la hora de resolver. Si bien la dependencia de la autoridad fiscal parece asegurar que los resultados de las evaluaciones sean tenidos a la vista por los responsables del presupuesto, tal dependencia debilita el ascendiente transversal necesario para iluminar un debate que suele entraparse políticamente. Dada la centralidad del debate sobre el “domicilio” de la agencia, se volverá sobre este punto.

Las precondiciones metodológicas

La evaluación de una política o un programa nace, en rigor, en su formulación inicial, toda vez que ya entonces se hace necesario definir los criterios que permitirán luego cotejar los objetivos perseguidos con los logrados. Por ello es preciso definir el marco lógico de toda acción estatal que se desee evaluar después.⁶ Si bien desde 1999 la Dipres exige que todo programa nuevo contenga un marco lógico

que precise objetivos e indicadores, subsisten programas de anterior origen, o impulsados bajo urgencia o decisión estrictamente política, que exhiben carencias o debilidades fundamentales en el marco lógico.

Como se aprecia, la evaluación requiere una práctica y una cultura previa que aseguren su realización bajo el necesario rigor metodológico. Explicitar la línea base o situación inicial, los objetivos deseados, los indicadores para medirlos y el modo de recabar la información necesaria es la base sin la cual la evaluación se torna un ejercicio subjetivo, controvertido y, finalmente, inútil.⁷ Importa también, en la medida de lo ético y políticamente posible, contar con grupos de control que permitan comparar los efectos de las políticas entre quienes han estado sujetos a su impacto y quienes no lo han estado.

La evaluación incide en función de su credibilidad, pero no es vinculante

Los resultados de las evaluaciones aspiran a ser una fuente de consulta y orientación para las decisiones que corresponde adoptar por quienes gobiernan y legislan. Ellos gozan de la legitimidad democrática para resolver, por lo que las mediciones de impacto de una agencia no pueden, a riesgo de caer en un automatismo tecnocrático, imponerse sobre la decisión de quienes tienen la potestad de decidir sobre los asuntos públicos. Cabe, en tal sentido, recordar la distinción del derecho romano entre la *auctoritas* y la *potestas*. La primera aludía a la legitimidad social de las opiniones informadas y sabias de quienes gozan de autoridad moral; su ascendiente no depende de la ley sino de la convicción formada a partir de la reflexión persuasiva. La *potestas*, por su parte, correspondía a las atribuciones o competencias emanadas por ley, y que por ello obligan.

Una agencia autónoma de calidad de las políticas públicas aspira a conseguir la *auctoritas* que surge de hacer aflorar la voz de la evidencia obtenida con metodologías incuestionables. No pretende reemplazar el rol de quienes tienen la *potestas* democrática, sino ofrecer elementos de análisis que orienten sus decisiones.

La *auctoritas*, legitimidad o ascendiente en los planos técnico, político y social no se logran espontáneamente o sin esfuerzo. Por eso, resulta imperioso garantizar que

el gobierno corporativo del nuevo organismo garantice excelencia operativa, que su agenda de evaluaciones sea socialmente pertinente y debidamente priorizada, y que cuente con profesionales y metodologías de alto nivel. Pero, sobre todo, es esencial su autonomía. Se trata de que el resultado de su trabajo sea reconocido y respetado por todo el espectro político, lo que no parece posible cuando evaluados y evaluadores tienden a confundirse o cuando la agenda de lo “evaluable” la resuelve siempre y solo el gobierno.

¿Evaluación antes o después?

La evaluación *ex ante* de un programa o política es un ejercicio –en parte abstracto y en buena parte político o normativo– relativo al mérito del objetivo esperado. En la política democrática más virtuosa, aquella en la que compiten más las propuestas programáticas alternativas y no tanto los carismas o la propaganda de los candidatos, los programas de gobierno debieran servir de orientación efectiva a la gestión gubernamental. La validación de la agenda del gobierno proviene esencialmente de las urnas. Los programas de gobierno encarnan las preferencias, los valores y prioridades de quienes los promueven. Unos pondrán más énfasis en la distribución, otros en el crecimiento; algunos en las regulaciones, otros en la desregulación. No parece conveniente, desde esta perspectiva, que una agencia autónoma –y esa es nuestra preferencia– intervenga en evaluaciones previas del mérito de definiciones de política pública.

Si bien siempre es posible –y en algunos casos deseable– hacer una estimación de la rentabilidad social esperada de políticas y programas, ello involucrará apreciaciones de causalidades y juicios de valor acerca de los objetivos planteados que pueden generar conflictos y desgastes en la relación entre la agencia y el gobierno. Por otro lado, resulta impensable que un gobierno vea paralizada su gestión a la espera de la evaluación aprobatoria de un cuerpo técnico autónomo.

En Chile, sin embargo, existe un sistema de evaluación previa de proyectos de inversión en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (antes Mideplan) y, en parte,

de la Dipres. No parece necesario desmontar una práctica de más de treinta años, aunque cabe reflexionar acerca de cuál debiese ser su dependencia institucional y cómo aumentar su agilidad. En tal sentido, es posible que la nueva agencia de calidad asuma funciones de evaluación social de proyectos permitiendo siempre que, por prioridad presidencial explícita y fundada, se decida avanzar en algún proyecto de inversión, ya sea sin dicha evaluación o incluso en casos en que esta haya sido negativa.

En suma, la definición de lo que un gobierno decide impulsar no debiera quedar subordinada a otra evaluación u opinión que el mandato electoral recibido. Con todo, cualquiera sea el conjunto de definiciones de un gobierno, todas perseguirán determinados objetivos, cuyo cumplimiento debe verificarse. Establecer mecanismos para dicha verificación, lejos de contradecir la legitimidad democrática, es un modo de garantizar su primacía, puesto que ayuda a que se concrete en la práctica lo que se ha propuesto a la ciudadanía, mejorando la rendición de cuentas. Por esa razón las evaluaciones *ex post* son un instrumento privilegiado para el control social y para mejorar la información que nutre el debate y la participación política.

Agencia de amplio espectro o sectorial

Otra definición relevante respecto de una agencia de evaluación es si abordará las mediciones de impacto de todo tipo de política y en función de la diversidad de los objetivos que persigan, o si, por el contrario, su foco consistirá en medir el modo como las políticas impactan un determinado objetivo. Este es el caso, por ejemplo, de la Productivity Commission de Australia, que inspira una parte de la propuesta del capítulo de crecimiento de este volumen, y cuya tarea es evaluar las políticas públicas –e incluso el funcionamiento de mercados e instituciones privadas– bajo el prisma de su efecto sobre la competitividad de la economía australiana.

Si bien una agencia especializada en promover la productividad tiene méritos sobrados para justificar su adopción en Chile, ello no excluye la necesidad de crear un modelo e institucionalidad “neutros”, esto es, que permitan verificar la eficiencia y eficacia con que se consiguen los resultados que cada política se haya definido.⁸

⁵ “Estoy contigo”, programa de gobierno 2006-2010 de Michelle Bachelet, p. 77, y “Para el cambio, el futuro y la esperanza, Chile 2010- 2014”, programa de gobierno de Sebastián Piñera, p. 35.

⁶ Según la Dipres, 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, y sus relaciones de causalidad, y sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos que pueden influir para su consecución. La institución responsable de cada programa debe elaborar una matriz de marco lógico que por un lado explicita 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 (Dipres, 2009).

⁷ En torno al marco lógico importan dos cosas esencialmente: afirmar su obligatoriedad para todo programa o política relevante, y establecer criterios de normalización metodológica que, sobre la base de las mejores prácticas, establezcan criterios comunes para definir y aplicar sus elementos esenciales. La calidad metodológica es fundamental para prevenir cuestionamientos a hallazgos que, con frecuencia, resultarán frustrantes o contrarios a los intereses de quienes promovieron o ejecutaron una determinada acción estatal.

⁸ Una evaluación integral de impactos puede y debe incorporar la medición de las externalidades relevantes no deseadas de las políticas públicas. Para ello, por cierto, es imprescindible contar con buena información de las líneas base y, en lo posible, con grupos de control.

En la experiencia comparada, de hecho, son mayoritarios los ejemplos de las agencias que miden el desempeño de las políticas a partir de la verificación de sus propios y diversos objetivos. Nuestra propuesta también tiene alcance global.

Experiencia internacional

Para una breve descripción de los organismos encargados de la evaluación de políticas, sus funciones y dependencia institucional, es útil revisar Ferreiro y Silva en el documento del Consorcio para la Reforma del Estado (2009). En esta sección se destacan algunos casos usualmente citados por la bibliografía especializada.

Productivity Commission, Australia (www.pc.gov.au)

Surgeon 1998 de la fusión de la Industry Commission, el Bureau of Industry Economics y la Economic Planning Advisory Commission, y es un cuerpo asesor dedicado a revisar políticas y proponer reformas, en general microeconómicas, dirigidas tanto al sector estatal como al privado.⁹ Sus funciones principales son:

- Desarrollar investigaciones sobre industria y productividad, tanto a solicitud de órganos del gobierno como de oficio
- Investigar y reportar reclamos respecto de la neutralidad en implementación de las políticas de competitividad del gobierno
- Aconsejar al gobierno en temas de su interés en industria y productividad
- Promover el entendimiento público en torno a la competitividad

Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, España (www.aeval.es)

La agencia española se propone mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos en la sociedad de las políticas, promoviendo una mayor racionalidad del gasto público, la eliminación de trabas burocráticas y la optimización en el uso de los recursos. Define las metodologías base y buenas prácticas en materia de evaluaciones.

Si bien cuenta con cierta autonomía y flexibilidad de gestión, está adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que impide considerarla propiamente como una agencia autónoma. De hecho,

su máximo órgano de gobierno es el Consejo Rector, conformado por representantes de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Presidencia, y Asuntos Exteriores y Cooperación, de las organizaciones sindicales y profesionales independientes. La agencia evalúa programas y políticas bajo solicitud del Consejo de Ministros.

National Audit Office, Reino Unido (www.nao.org.uk)

La National Audit Office (NAO) inglesa supervisa el gasto público otorgando información al Parlamento, del cual depende. La Cámara Baja nombra a su presidente y sus actividades son supervisadas por el Parliamentary Committee y la Public Accounts Commission. Sus prioridades son el control y reporte del gasto público, y el análisis de costoefectividad de las políticas. Desarrolla una evaluación financiera de los diversos proyectos y programas, y elabora recomendaciones públicas para su mejora. Aunque su foco está en el control del gasto público, la NAO ha cumplido funciones más amplias, incluyendo estudios acerca del sistema impositivo inglés, la funcionalidad de las regulaciones laborales y diversos análisis sobre impacto regulatorio. Su tarea se focaliza en tres áreas que influyen en la capacidad de las agencias gubernamentales de conseguir *value for money*: mejoramiento del manejo y reporte financiero, mejor uso de la información disponible y verificación de la costoefectividad de los servicios públicos.

De acuerdo con la propia NAO, la rentabilidad social de su desempeño, incluyendo ahorros y ganancias de eficiencia en los organismos públicos, se cifró en más de 890 millones de libras esterlinas para el ejercicio 2009-2010 y más de mil millones para el período 2010-2011.¹⁰

Productivity Commission, Nueva Zelanda (www.productivity.govt.nz)

Se creó en abril de 2011 para replicar la experiencia australiana. Ayuda al gobierno a mejorar las leyes, regulaciones, instituciones y decisiones de política con la finalidad de aumentar la productividad atendidas las particularidades nacionales, la diversidad de las comunidades y los intereses que integran la nación y sus desafíos particulares (pequeño país insular, lejano, con escaso mercado interno). Su lema es "Crecimiento de la productividad para maximizar el bienestar social".

Reporta a un conjunto de ministros y su agenda de estudios se construye por solicitudes del gobierno,

su actividad principal, y por las investigaciones que su consejo directivo estime necesarias para contribuir al incremento sostenido de la productividad. Además la Comisión se impuso la tarea de promover en la sociedad la comprensión de los temas asociados a la productividad y su importancia para Nueva Zelanda.

US Government Accountability Office, Estados Unidos (www.gao.gov)

Creada en 1921 como reacción al desorden financiero que siguió a la Primera Guerra Mundial, depende del Congreso y es reconocidamente independiente. Su tarea principal es evaluar el modo en que se gasta el dinero público y realizar las demás investigaciones que contribuyan a incrementar su efectividad.

Específicamente, se encarga de auditar si los recursos se gastan de manera eficiente y eficaz, investiga actividades impropias e ilegales, reporta sobre el cumplimiento de objetivos de los programas y políticas de gobierno, y realiza análisis de políticas y sistemas de relevancia pública, incluyendo el funcionamiento de entes privados regulados.¹¹

De acuerdo con la misión institucional, la GAO "asesora al Congreso y a las jefaturas de las agencias públicas para que el funcionamiento del gobierno sea más eficiente, efectivo, ético, equitativo y responsable. Nuestro trabajo conduce a leyes y regulaciones que mejoran la operación gubernamental ahorrando al gobierno y a los contribuyentes billones de dólares".¹² El contralor general, cabeza de la GAO, es elegido por el Presidente a propuesta del Congreso y ejerce por un término único de quince años.

La evidencia internacional permite inferir algunas conclusiones. En primer lugar, la práctica de evaluar el impacto de las políticas o la efectividad del gasto público se consolida como función preponderante del buen gobierno en la mayoría de los países que sirven de referentes en la materia. Si bien existen casos de organismos con foco sectorial (Australia y Nueva Zelanda en productividad), la mayoría atiende a la revisión de la eficiencia y eficacia gubernamental en sentido amplio. Se observan diferencias relevantes en cuanto al "gobierno corporativo" o dependencia institucional. La mayoría de los casos analizados muestra independencia y autonomía del Poder Ejecutivo, ya sea en formato de agencia independiente (Australia, Noruega, Suecia, Holanda) o como entidades dependientes del Congreso (Estados Unidos o Suiza).

También existen entidades de apoyo al gobierno y bajo su dependencia, como en España y Chile.

Propuesta 6 Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile

A la luz de todo lo anterior, creemos que los rasgos esenciales de la agencia deberían ser los que se mencionan a continuación.

Autonomía

El aspecto central a resolver en el caso chileno es la dependencia de la agencia. El modelo que de hecho ha operado en Chile radica las competencias de evaluación de impacto y efectividad del gasto en la Dipres. El argumento técnico que se esgrime para sostener la situación actual consiste en que solo una agencia inserta directamente en el proceso de elaboración presupuestaria puede garantizar que el resultado de las evaluaciones retroalimente efectivamente el ciclo de debate de las políticas. Este argumento descansa en una premisa discutible: el debate relevante acerca de la efectividad de las políticas ocurriría preferente y decisivamente al interior del Ministerio de Hacienda. Ello soslaya el rol del debate en el Parlamento y en la sociedad. Además, el control del proceso evaluador por parte del gobierno debilita su posibilidad de incidir más allá de sus partidarios, restringiendo la posibilidad de contar con evidencia objetiva de legitimidad transversal.

Para un país que tiene elecciones y cambios de gobierno cada cuatro años, la decisión de cambiar, continuar o eliminar una política pública puede quedar sometida más a los vaivenes de la polarización electoral que a la evidencia de su efectividad. Para mitigar los riesgos del cambio por el cambio, o para justificarlo cuando sea procedente, contribuye más la opinión de un ente autónomo con *auctoritas* que la opinión emitida por quienes, más allá de su esmero y rigor profesional, inevitablemente serán percibidos como parte de los bandos en disputa.

Finalmente, y más allá de la eventual objetividad e imparcialidad de los contenidos de los informes, es esencial

⁹ La comisión se rige, por ley, por los siguientes principios y reglas: análisis independiente; resultados y metodologías abiertos al público; preocupación por el bienestar de la comunidad como un todo; mejorar la productividad y el desempeño económico; reducir la regulación innecesaria; promover el desarrollo eficiente, sustentable y de competitividad internacional de Australia; facilitar la adaptación al cambio estructural; promover el empleo y desarrollo regional; tomar en cuenta los compromisos y tratados internacionales; autonomía y transparencia de los procesos; propiciar el desarrollo de una visión de comunidad australiana; trabajar de manera cooperativa con la comunidad; diversidad de puntos de vista en los análisis e integridad intelectual y compromiso.

¹⁰ Ver "What we do" en www.nao.org.uk.

¹¹ A consecuencia de los escándalos financieros que dieron origen a la ley Sarbanes-Oxley, se consideró la posibilidad de incluir la rotación obligatoria de las empresas auditoras externas como medio de fortalecer su independencia y objetividad. El Congreso encargó un estudio a la GAO con el fin de procurarse una visión rigurosa e independiente. Dicho informe (GAO, 2003) recomendó no adoptar la propuesta.

¹² "About GAO", en www.gao.gov.

garantizar la legitimidad y pertinencia de la “agenda evaluadora”. Y aquí, otra vez, la autonomía muestra evidentes ventajas. Una agencia gubernamental muy probablemente tendrá un sesgo de selección vinculada a los intereses del gobierno, excluyendo, por ejemplo, las revisiones cuyos hallazgos posibles puedan suponer costos políticos.

Por cierto, en la conformación de la agenda evaluadora debe tener un papel importante el gobierno. La colaboración entre agencia y gobierno es un valor que convendrá cultivar. Pero ello no debe impedir que el Congreso y el órgano directivo de la propia agencia determinen otras materias a tratar, contribuyendo así a la pertinencia, transversalidad, amplitud y legitimidad en el trabajo de una entidad que debe ser más del Estado que del gobierno.

Centralidad del gobierno corporativo

La autonomía y excelencia profesional de la agencia debe reflejarse a partir de sus órganos de gobierno. Se propone que una mayoría calificada del Senado apruebe a los integrantes del consejo directivo luego de una audiencia pública. Los seleccionados deberán contar con demostrada experiencia profesional o académica en temas vinculados a políticas públicas. La agencia contará, además, con un director ejecutivo, quien será su representante legal, seleccionado por su consejo directivo a través del sistema de la Alta Dirección Pública.¹³

Al consejo directivo le corresponderá, especialmente, la dirección superior de la institución, la definición de sus orientaciones estratégicas, la revisión previa de los informes de evaluación, la aprobación de las normas y metodologías de evaluación, y la selección de temas por revisar que complementen la “agenda evaluadora”, también conformada por el Congreso y el Ejecutivo.

Una segunda dimensión de la excelencia operativa es la calidad de los equipos que trabajen en la agencia. Chile cuenta con un creciente número de profesionales expertos en políticas públicas graduados en las mejores universidades del mundo. A la luz de las ganancias esperadas en ahorro y efectividad del gasto público, el país puede y debe invertir los recursos que le permitan reclutar y mantener los equipos de excelencia necesarios. Ello no solo ayudará al cumplimiento cabal de las tareas del organismo, sino que contribuirá explícitamente a la

necesaria legitimidad de una institución cuya relevancia depende más de su *auctoritas* que de la *potestas*.

Tema frecuente y no siempre bien resuelto en relación con la autonomía institucional es su dimensión presupuestaria. Salvo el Banco Central, todas las demás entidades autónomas, incluso las de rango constitucional, se financian con cargo a un presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por un Parlamento con escasas atribuciones prácticas para incidir en él. La solución a este tema trasciende el perímetro de una futura Agencia de Calidad de Políticas Públicas. Con todo, y dada la presumible oposición y rivalidad entre esta Agencia y la Dipres, debe tenerse especial cuidado con que el presupuesto que se le asigne sea adecuado.

Funciones de la agencia

Una agencia de evaluación como la que delineamos aquí debiese cumplir, al menos, las siguientes funciones:

- Realizar las investigaciones y los estudios solicitados por el Ejecutivo, el Congreso y su propio órgano directivo.¹⁴
- Velar por la excelencia y homologación metodológica de los marcos lógicos y de los demás aspectos relevantes de la disciplina evaluativa.¹⁵
- Capacitar y asesorar a los organismos públicos que así lo soliciten en el diseño de programas, políticas y regulaciones, de modo de favorecer la medición posterior de su impacto.
- Mantener y difundir los trabajos realizados bajo estándares de máxima transparencia y datos abiertos.

A modo de conclusión, conviene destacar el valor que supone contar con políticas y programas de calidad, cuya estabilidad descansa en el consenso informado. Como señalaba el Consorcio, “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

¹³ Para acentuar el rasgo autónomo de la Agencia, se ha optado por un sistema de designación del director similar al que hoy rige para la selección del director general del Consejo para la Transparencia, esto es, entregando al consejo directivo plural su selección a partir de una terna propuesta por el Sistema de la Alta Dirección Pública, lo que excluye la participación del gobierno en esta materia.

¹⁴ Las mediciones de costoefectividad de las políticas públicas pueden abarcar todo tipo de acción estatal, incluyendo políticas globales, programas específicos y desempeños integrales de instituciones. Comprenden también las mediciones de impacto regulatorio y, eventualmente, el desempeño por privados de funciones de interés público.

¹⁵ No todas las evaluaciones de políticas las realizará la agencia. Es posible, incluso, que la propia Dipres retenga una parte de sus tareas actuales para alimentar sus propias decisiones mediante la subcontratación a terceros de evaluaciones de políticas y programas. En tal caso, parece importante que la normalización metodológica definida por la agencia aplique también a estas evaluaciones. Asimismo, podría contar con un registro de entidades evaluadoras externas acreditadas para cumplir esas tareas.

Cuadro 2

Crecimiento de la contrata y congelación de la planta, 2002-2011

Personal civil del gobierno central según calidad jurídica										
Total*										
Calidad jurídica	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Planta	87.762	83.600	90.696	90.316	89.454	87.119	86.069	86.352	85.547	84.387
Contrata**	68.520	71.661	68.435	73.938	79.954	88.366	97.430	106.473	113.823	119.043
Código del Trabajo	978	964	976	1.042	1.079	1.077	1.416	1.587	1.502	2.157
Honorarios asimilados a grado	90	53	72	64	64	37	24	14	9	11
Jornales permanentes	2.096	1.935	1.838	1.793	1.466	1.530	2.113	2.160	2.212	1.848
Total sector público	159.446	158.213	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446

Fuente: Dirección de Presupuestos, Estadísticas de recursos humanos del sector público 2002-2011.

Nota: * Hasta 2006 se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año.

A contar de 2007 se presenta la distribución de la dotación efectiva al 30 de junio.

No incluye senadores, diputados ni personal de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Para el cálculo de la dotación efectiva según calidad jurídica se consideró el número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los servicios de salud, afecto a las Leyes 15.076 y 19.664

** Se incluye personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que a la fecha de corte de la información se desempeñaba en un cargo a contrata. A contar de esta publicación se excluye de la dotación de los servicios de salud los profesionales médicos becarios, debido a que las becas no constituyen cargo o empleo sino hasta la fecha de término de la misma, momento en el cual pasan a formar parte de la dotación a contrata.

de un sistema de evaluación de excelencia, objetivo, no partidista y con mirada que trascienda gobiernos”.¹⁶

Régimen laboral de funcionarios públicos

Antecedentes del empleo público en Chile

La hegemonía de la contrata: flexibilidad con precariedad extrema

Un Estado moderno requiere personal calificado, motivado y expuesto a capacitación continua. El régimen laboral de los empleados públicos debe equilibrar, por un lado, la flexibilidad necesaria para ajustar la dotación y las calificaciones del personal a las necesidades del servicio público y, por otro, la protección frente a formas de clientelismo que arriesguen transformar la planilla del Estado en botín político.

Este equilibrio no es fácil de lograr y, de hecho, más que buscar una síntesis balanceada de ambos objetivos a través de un régimen laboral único, Chile ha optado por consolidar un modelo dual en el que la flexibilidad extrema inspira la modalidad de contrata y la estabilidad caracteriza la designación en planta.¹⁷

La inequívoca preferencia tácita del Estado de Chile en cuanto empleador ha sido reducir la planta y aumentar la contrata. En 1995, de un total de 130.000 funcionarios públicos, 91.965 (70%) pertenecían a la planta, 33.415 (27%) a la contrata y el restante 3% se regía por otras formas de contratación (honorarios, jornales y Código del Trabajo). En 2011 el panorama era completamente distinto: de un total de 207.000 funcionarios, solo 84.387 (40%) está en planta, 119.043 (58%) a contrata y el 2% en las demás categorías (**Cuadro 2**).

Puede explicarse, y es incluso meritorio desde la perspectiva de la gerencia pública, la preferencia por un sistema

¹⁶ Consorcio (2009), 728.

¹⁷ La modalidad de contrata consiste en contratos de duración anual, renovables. La no renovación no requiere expresión de causa, genera la desvinculación al mes siguiente y no da derecho a indemnización por años de servicio ni al cobro del seguro de desempleo. En el caso de planta, la designación corresponde a un nombramiento en propiedad, salvo que se produzca la remoción previo sumario administrativo o por haber sido calificada la persona dos años seguidos en lista 3 o un año en lista 4. Las desvinculaciones en el caso de planta son muy infrecuentes.

flexible de contratación. Menos explicable resulta que la flexibilidad de la contrata no se acompañe de, al menos, la misma protección y los derechos que el Código del Trabajo brinda a los trabajadores. La Constitución (art. 19, N° 6) prohíbe la huelga de los funcionarios públicos y la ley los excluye de la negociación colectiva.

Largas jornadas, alto ausentismo y aplanamiento salarial

Con más de dos mil horas de trabajo al año, los funcionarios públicos chilenos son los que tienen las jornadas más largas de todos los países de la OCDE, cuyo promedio asciende a 1.750 (OCDE, 2012b). Con todo, las largas jornadas –y escasas vacaciones– parecen compensarse parcialmente con un elevado ausentismo respecto de sus pares de la OCDE. Chile, con 15,9 días de licencia por año, muestra el segundo mayor ausentismo por enfermedad (superado marginalmente por Alemania); el promedio de los países de la OCDE es de 10,3 días.¹⁸ Las remuneraciones son más bajas (ajustadas por PPC) y más desiguales que el promedio de la OCDE, pese a que las brechas salariales en el sector público son sensiblemente menores que las observadas en el ámbito privado. Las rentas públicas tienden a ser menores que las del mercado en cargos profesionales y, especialmente, directivos. En cargos de menor calificación, son marginalmente superiores a los privados.

Una planilla pequeña en perspectiva comparada

El empleo público corresponde en Chile a cerca del 9% del total de la fuerza de trabajo, y es el país con menor incidencia del empleo público en el mercado laboral después de Japón entre los países de la OCDE, cuyo promedio asciende al 15%.

La evolución de las tendencias modernas en gestión de personas en el sector público

Los principios que rigen el diseño de los sistemas de contratación de personas en el Estado han evolucionado en el tiempo. El modelo del servicio civil –al que se asocia nuestra modalidad de planta–, inspirado en parte en los principios de racionalidad, jerarquía y legalidad propuestos por Max Weber, predominó en buena parte del siglo XX. Sus rasgos fundamentales siguen vigentes: objetividad, legalidad, estabilidad; protección contra el clientelismo y la politización, y desarrollo de una *ethos* racional del servicio público.

Con todo, el modelo weberiano fue exhibiendo con el tiempo crecientes debilidades. Su inflexibilidad para responder a desafíos emergentes, y la falta de incentivos y de una práctica

de medición de desempeño y mejora continua, forzaron la revisión del modelo y la introducción de herramientas de gestión de uso frecuente en el mundo privado. Así, al modelo del servicio civil le sucedió, a fines del siglo XX, el paradigma de la *gerencia pública*, que propugnaba más flexibilidad en la gestión, el uso de incentivos al desempeño y el uso extensivo de la planificación y evaluación en cada repartición. Este modelo supuso un cierto relajamiento del marco legal que “racionalmente” ordenaba la gestión pública en el esquema del servicio civil, y abrió paso a una mayor libertad de gestión de los gerentes públicos. Si bien la efectividad de la gestión pública ha solido beneficiarse de los espacios de mayor innovación, flexibilidad y uso de incentivos, en años recientes han surgido críticas asociadas al riesgo de que esa mayor discrecionalidad gerencial se traduzca en clientelismo, politización, captura o inconsistencias injustificadas entre las distintas formas de gestionar un servicio. Inevitablemente, la mayor flexibilidad gerencial que es inherente a este modelo lo hacía especialmente dependiente de la calidad y el desempeño –variables– del propio gestor.

La escuela del “gobierno responsable” ha intentado corregir esos riesgos. Su propósito es disminuir la volatilidad o dependencia de los liderazgos gerenciales, fortaleciendo el rol de la comunidad como principal a través de mecanismos que incrementan la sensibilidad de la función pública al entorno. Transparencia, rendición de cuentas públicas, consejos ciudadanos consultivos, sistemas de medición de desempeño que releva la importancia de la calidad de la atención percibida por el público son expresión de este modelo. El ciudadano deja de ser un mero “consumidor” de servicios públicos y asume un rol de *stakeholder* al que se le rinde cuenta de manera sistemática.

Propuesta 7 Un nuevo trato laboral para los funcionarios públicos

Un régimen único de contratación que armonice flexibilidad y protección

La dualidad de regímenes no parece tener racionalidad. Trabajadores de planta o a contrata sirven indistintamente cargos similares. La preeminencia creciente de la contrata irrita a los gremios del sector público y, paradójicamente, ha hecho de la precariedad y la desprotección la regla general de contratación pública: sin indemnización por

despido, derecho al subsidio de desempleo, negociación colectiva y huelga, este régimen de contratación trata a sus trabajadores de un modo que sería inaceptable e ilegal si el empleador fuera privado. Un Estado moderno no puede prolongar un estado de cosas tan resistido por los empleados como injustificable desde una perspectiva conceptual. No hay capacitación, gestión del talento, carrera funcionaria ni desarrollo de una cultura de servicio público bajo la amenaza permanente de que, sin expresión de causa, simplemente no se renueve la contrata el 30 de noviembre de cada año.

Por ello, es preciso transitar desde la dualidad extrema planta-contrata hacia un régimen general de contratación administrativa con mayores derechos para los funcionarios. En concreto, se propone una forma de *contratación administrativa indefinida* con una protección en caso de despido similar a la que la ley ofrece al resto de los trabajadores bajo contrato indefinido (indemnización por años de servicio, con tope, y cobertura del subsidio de desempleo). En caso de avanzarse, como se sugiere en el capítulo 11, a la sustitución de las indemnizaciones por año de servicio por un sistema de cuentas individuales a todo evento complementado por un seguro de desempleo más robusto, la contratación administrativa debiese seguir esa tendencia.

Todo nuevo contrato o renovación de las contrata debiera transitar hacia la nueva modalidad. Y la nueva forma de contrato administrativo debiera estar disponible para el personal de planta que voluntariamente decida acogerse a él. Con esta medida se corrige una distorsión según la cual el Estado empleador somete a sus trabajadores a condiciones que no son aceptables para el Estado regulador de las relaciones laborales entre privados.

Negociación colectiva y huelga reglada para quienes integren ese régimen de contratación

La negociación tendría dos niveles. El primero, de alcance general, es similar al que de facto hoy desarrollan los gremios públicos con el Ministerio de Hacienda y el Parlamento. Pero esa negociación debe tener parámetros objetivos definidos por ley que indexen los reajustes posibles a aumentos de productividad, inflación y/o evolución de los ingresos fiscales. Una segunda negociación, acotada al cumplimiento de metas de desempeño, debiese desarrollarse en cada organismo o Ministerio.

En caso de que la negociación no concluya en acuerdo, la huelga podrá declararse en aquellos servicios y cargos declarados por ley como no esenciales, debiendo aplicarse estrictamente los descuentos por días no trabajados. La ley podrá establecer aquellas situaciones en que por la naturaleza del servicio la huelga sea del todo improcedente, en cuyo caso procederá el arbitraje forzoso para resolver.

La regulación de la huelga supone reconocer e intentar encauzar una realidad de facto hoy en Chile. En Chile se negocia y se va a huelga al margen de la ley. Y si bien el predominio observado de los hechos sobre el derecho puede reducir la efectividad de toda propuesta de ley en la materia, siempre es más viable la aplicación de una legislación que reconoce la realidad de las cosas que aquella que la niega. Las normas percibidas como justas y razonables tienden a cumplirse más y, por lo mismo, se hace más legítimo imponer sanciones por su incumplimiento.

Programa de capacitación de funcionarios públicos: Academia del Servicio Civil

En toda organización la gestión del talento supone el desarrollo de capacitaciones y entrenamientos permanentes. Esta práctica, sin embargo, se ha desarrollado por debajo de lo deseable respecto de los funcionarios públicos chilenos. Se gasta y hace poco en la materia, con lo que se prescinde de un mecanismo esencial para aumentar la productividad, el desarrollo y la motivación de las personas. Un programa de capacitación extendido y permanente debiese ser parte del nuevo trato del Estado a sus funcionarios. El rol del servicio civil debe potenciarse en tal sentido para desarrollar una verdadera Academia del Servicio Civil que desarrolle o subcontrate cursos especializados, presenciales y *online*, sobre habilidades transversales y especializaciones técnicas o sectoriales.

Una nueva institucionalidad para la regulación

Son pocas las novedades que cabe señalar en torno a la conveniencia de modificar el gobierno corporativo de las agencias reguladoras en Chile. La regulación de los mercados es una tarea esencial y compleja y, si bien admite la incidencia de cada gobierno en algunos énfasis y orientaciones, requiere de continuidad en lo esencial y demanda importantes grados de autonomía respecto del gobierno.

La regulación de los mercados está, en Chile, esencialmente contenida en la ley. De hecho, algunos cuestionan que los reguladores tengan las competencias para emitir normas de carácter obligatorio que no sean la simple aplicación o derivación de una ley previa que lo autorice. La reserva legal de la regulación económica obliga a debatir en el Parlamento una gran cantidad de normativas, incluso aquella que por su naturaleza y detalle es más propia de la reglamentación administrativa. Por lo engorroso que resulta, ello termina por impedir la actualización oportuna de la regulación y no siempre priman los criterios técnicos en su contenido final.

El gobierno corporativo de los entes reguladores deja mucho que desear. Pese a que la designación de jefaturas por el Sistema de la Alta Dirección Pública se aplica a casi la totalidad de los jefes de servicios públicos, no se ha extendido a los superintendentes de bancos y de valores y seguros. Por otro lado, todos los super-

¹⁸ Los incentivos en el sector público favorecen el uso de licencias. Por ley, no se aplica el deducible de los tres primeros días para las licencias de menos de diez días de duración, con lo que el ausentismo no supone merma en los ingresos del trabajador. Las cifras sugieren algún grado de abuso. En efecto, los casi 16 días de licencia de los funcionarios públicos se comparan con los 5,1 días del promedio de los afiliados a Isapres y los 8,7 días de los afiliados a Fonasa (Comisión Asesora Presidencial en Salud, 2010, p. 22).

intendentes pueden ser removidos a voluntad por el gobierno, lo que los hace vulnerables a las presiones del Ejecutivo y les resta la autonomía que los estándares internacionales exigen.

Los riesgos de la conducción unipersonal son claros. Aumenta el riesgo de captura, la probabilidad de cambios bruscos en orientaciones y políticas y, en la medida en que el regulador se percibe como dependiente del gobierno, reduce las posibilidades de que el Parlamento le reconozca mayores potestades normativas para resolver con agilidad los dinámicos desafíos regulatorios.

A principios de 2011, una comisión asesora presidencial (Comisión Desormeaux) propuso cambios importantes al modelo de supervisión financiera y a la estructura de gobierno corporativo de los reguladores, propiciando la conducción colegiada y una mayor autonomía de las agencias de regulación en el sector financiero. Al cierre de este trabajo tales propuestas no habían sido acogidas aún por el gobierno.

Propuesta 8 Reforma a la estructura de gobierno de las agencias reguladoras

En suma, se propone insistir en la reforma de la estructura directiva de las agencias reguladoras en Chile, sin que ello suponga privar totalmente a los gobiernos de una influencia democrática legítima. Para ello se propone establecer una conducción colegiada, con designación, en la que intervenga una mayoría calificada del Senado, que permita la integración de visiones y experiencias profesionales distintas. En la medida en que la conformación sea plural, se reduce el riesgo de adopción de decisiones abusivas, extremas o políticamente inspiradas. Ello, a su vez, crea las condiciones para asignar a estas agencias mayores potestades normativas, de modo que puedan actuar con flexibilidad, detalle técnico y oportunidad, lo que no siempre es posible cumpliendo los ritmos y procesos de la tramitación legislativa. En rigor, los fundamentos para una dirección colegiada no

son de exclusiva aplicación para las agencias reguladoras. En efecto, y como en este mismo libro se sugiere respecto de la mejora del gobierno de Fonasa, la posibilidad de establecer una agenda de largo plazo y menos expuesta a las particularidades de las conducciones unipersonales dependientes del gobierno de turno se fortalecen si se cuenta con un consejo directivo plural. En ocasiones, y aunque suene paradójico, para fortalecer el Estado se requiere restar discrecionalidad al gobierno: es el caso de la conducción de agencias públicas esenciales para velar por el correcto funcionamiento de los mercados y de la fe pública—como las superintendencias—o de administradoras del seguro de salud que protegen al 80% de los chilenos, como Fonasa.

Hacia una gestión documental moderna en el Estado de Chile

Diagnóstico

Chile ha avanzado notablemente en el campo de la transparencia. La Ley 20.285 de 2008 ha contribuido a iniciar un cambio práctico y cultural que transforma la transparencia y el acceso a la información pública en un derecho ciudadano que potencia el control desde la sociedad, la participación política informada y la rendición de cuentas. La ley de transparencia, de modo silencioso quizá, se ha transformado en un motor virtuoso de la modernización del Estado, toda vez que la eficiencia de la gestión estatal se potencia notablemente cuando se desarrolla en un escenario de apertura y mayor escrutinio ciudadano.

Pese a los avances, la ley de transparencia ha evidenciado fallas en su aplicación que amenazan su potencial benéfico. Especial mención merece el desorden observado en la conservación de los archivos y documentos estatales, lo que perjudica la disponibilidad práctica de la información estatal. Con preocupante frecuencia, los órganos de la administración responden a los requerimientos de información alegando la inexistencia de lo pedido. En ocasiones la información pedida existe, pero no es habida entre el caos de los archivos públicos. En otras ocasiones la información no existe, pero no ha quedado registro fiel de su destrucción. Finalmente, el desorden predominante da pie para que se alegue la inexistencia de la información cuando no se quiere entregar documentación pública cuya revelación

resulta incómoda para la administración: la inexistencia, alegación plausible en un contexto de desorden documental, se transforma en una excusa mañosa para burlar la ley.

La mala gestión documental no es solo obstáculo para la transparencia; también afecta la propia gestión del Estado y la gestión del conocimiento acumulado. No son poco frecuentes los casos en que se duplican estudios o esfuerzos solo porque se desconoce que ya otra repartición había hecho el mismo trabajo. Así, a la propia gestión pública le afecta el difícil acceso a la información histórica generada o financiada por el Estado.

Por último, en Chile los archivos de los Presidentes de la República han pasado a ser, en los hechos, patrimonio personal de quienes ejercieron esa magistratura o de las fundaciones que crean, cuando en rigor esos archivos debieran considerarse propiedad estatal y de acceso público. El déficit normativo en este aspecto da pie a una suerte de privatización de una parte de la documentación estatal más relevante, y no cabe extrañarse, entonces, ante la frecuente queja de las nuevas administraciones por la escasa documentación que heredan.

En suma, la mala gestión de archivos y documentos en el Estado se ha transformado en el principal obstáculo práctico para el pleno acceso a la información pública. Ello no debiese extrañar si, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países que regulan la materia con criterios modernos, en Chile solo se regula la obligación de remitir ciertos documentos al Archivo Nacional mediante el DFL 5.200 del año 1929. Solo un dictamen de la Contraloría General de la República, del año 1981, dictado a propósito de la necesidad de reglar el modo como se destruyen los documentos oficiales, ha contribuido a reglamentar algo más esta materia. Nada existe a nivel legal acerca de la conservación de los documentos electrónicos.

En suma, el pleno ejercicio de la transparencia y el acceso a la información, por un lado, y la necesidad de gestionar el conocimiento público en la administración del Estado, por otro, exigen para Chile una regulación moderna de sus archivos y de la gestión documental, tanto en sus versiones físicas como electrónicas.

Propuesta 9 Regular la gestión documental del Estado, velando por su accesibilidad y preservación

La nueva regulación debe normar el ciclo vital completo de un documento para permitir su trazabilidad y acceso. Se trata de definir cuándo un documento oficial debe ser creado como tal y, en tal caso, cómo debe preservarse, indexarse y, bajo ciertas condiciones y resguardos, destruirse al cabo de un plazo por definir. Esencialmente, corresponde velar por la accesibilidad de la información, para lo cual deberá ser un objetivo de la nueva regulación explicitar a la ciudadanía el universo de la información generada y preservada por el Estado, permitiendo su accesibilidad mediante índices y buscadores.

La regulación debiese incluir también definiciones de lenguajes o metadatos que faciliten la búsqueda de la información por Internet—es más, que la tornen preferente—, y exigir que aquellos documentos contemplados en una política de datos abiertos sean efectivamente puestos a disposición del público en la web. El aprovechamiento de la información generada con recursos públicos que redundará de este acceso crea valor público.

Chile ha desatendido esta materia históricamente. Las debilidades en la aplicación de la ley de transparencia a consecuencia de la supuesta inexistencia de la información pedida han puesto en evidencia la falla que existe. En tiempos en que solemos hablar de la sociedad de la información y de la potencia de los buscadores en la web, no es razonable que un Estado moderno gestione su información histórica bajo criterios obsoletos.