



# **UN MEJOR ESTADO PARA TODOS**

**Abril, 2008**

# INDICE

I. Introducción .....	3
II. Agenda pendiente.....	5
III. Enfoque ágil y moderno para el aparato estatal.....	8
III.1 Organización de la administración superior del Estado .....	8
III.2 Selección de personal y normas contractuales para los trabajadores del sector público.....	10
III.3 Mayor eficiencia en la gestión.....	12
III.4 Transparencia y rendición de cuentas .....	14
IV. Mejor gobierno para las empresas públicas .....	18
V. Necesidad de una revolución descentralizadora .....	20
V.1 Autonomía frente al gobierno central .....	20
V.2 Capacidad financiera .....	21
V.3 Recursos humanos.....	21
V.4 Participación y control ciudadano.....	22
Anexo 1 - Agenda legislativa pendiente .....	23
Anexo 2 - Decisiones administrativas pendientes.....	29
Anexo 3 - Promesas legislativas pendientes.....	32

## **I. Introducción**

Valoramos la invitación formulada por el Ministro del Interior a participar en la elaboración de un proyecto de reforma del Estado que contribuya a cambiar la forma de operar del aparato estatal, convirtiéndolo en un ente dinámico, probo y transparente, que esté al servicio de todos los chilenos, y transformarlo en un factor que contribuya a potenciar y no a entorpecer el crecimiento económico y la generación de empleos.

Estamos convencidos de que los signos de fatiga que hoy día muestra la economía chilena responden principalmente a un estancamiento en la capacidad de mejorar la productividad, aspecto fundamental para poder obtener mejores resultados con los recursos de que se dispone. El deterioro que se advierte en las ganancias de productividad como fuente de crecimiento económico se está traduciendo en una pérdida de competitividad de vastos sectores productivos del país, situación particularmente delicada cuando el desafío fundamental para poder desenvolverse con éxito en un mundo globalizado y crecientemente integrado es ser más competitivos.

Buena parte de la responsabilidad de esta pérdida de dinamismo recae en el anquilosamiento de nuestro aparato estatal. Las empresas privadas han debido introducir profundas adaptaciones en su estructura organizativa y en su forma de operar para adaptarse a un contexto dinámico que exige permanentes cambios, y ello ha sido la clave del éxito. El sector público, que hoy gestiona más de la tercera parte de los recursos que anualmente se gastan en la economía chilena, no ha evolucionado a la par del sector privado. El atraso del aparato estatal en esta necesidad de modernización no sólo se está traduciendo en una mala utilización del cuantioso volumen de recursos que debe administrar, sino que además se está convirtiendo en un lastre para el engranaje productivo del país, conformado por miles de empresarios que diariamente deben lidiar con un andamiaje regulatorio y con una burocracia estatal paralizante.

Pero una revolución en la gestión del aparato público no se justifica sólo por la necesidad de fortalecer los pilares que sustentan el proceso de crecimiento de nuestra economía, sino que también por el requerimiento de una institucionalidad que aminore los riesgos de que los funcionarios públicos incurran en conductas reñidas con la probidad. Esto último es de vital importancia cuando se administran recursos que son de propiedad de todos los chilenos. Los casos de corrupción que el país ha conocido constituyen una nueva señal de alerta respecto de la necesidad de modificar

la estructura organizacional del sector público, mejorando las instancias de control y estableciendo un efectivo sistema de rendición de cuentas en todas las instancias. El cuoteo político y la falta de transparencia son el peor enemigo para la modernización del estado

Los institutos que suscribimos este documento queremos sumarnos a esta iniciativa por cambiar la forma en que está organizado el aparato estatal chileno, así como su modo de funcionamiento, eliminando rigideces innecesarias y otorgando mayores grados de libertad en su gestión a los altos directivos públicos, pero instaurando como contrapeso mecanismos de rendición de cuentas efectivos y transparentes. Asimismo, resulta fundamental reconocer y potenciar a los cientos de miles de chilenos que se desempeñan como servidores públicos.

Por razones de eficiencia y transparencia creemos firmemente en la necesidad de introducir cambios que nos permitan contar con “Un mejor Estado para todos”. En algunas materias se va a requerir un esfuerzo transversal para vencer inercias paralizantes que se van a oponer a cambios que necesariamente habrán de ser profundos, y que van a despertar la resistencia de intereses corporativos enquistados en el aparato público. En otras sólo será necesario que el Gobierno apure el tranco en iniciativas legales que ya han sido enviadas a tramitación, pero que no han recibido la prioridad que merecen. Un gesto ilustrativo de voluntad política para avanzar en estas materias se va a traducir en un fuerte aliciente para que los distintos sectores contribuyan con sus mejores esfuerzos a la puesta en práctica de esta iniciativa.

## **II. Agenda pendiente**

El tipo de ejercicio al cual nos ha convocado el Ministro del Interior encuentra sustento en una práctica común para la democracia chilena, la cual, desde 1990, se caracterizó por su capacidad de articular acuerdos institucionales para dar solución a los problemas que enfrentamos en el período de la transición.

Durante los últimos cuatro gobiernos hemos encontrado espacios, como el que ahora se está creando, para consensuar miradas sobre los caminos adecuados para instalar en Chile determinados principios, leyes y acciones concretas. Es así como en períodos anteriores hemos logrado definir una serie de agendas que permitieron instalar el principio de probidad, la creación de sistemas de selección de altos funcionarios públicos e, incluso, la reforma constitucional de 2005. En cada caso surgieron avances en lo relativo a modernización del Estado, todo lo cual ha redundado en beneficio del país, aunque han ido quedando una serie de materias pendientes que deberían revisarse para ser incorporadas en esta agenda.

En la agenda legislativa que está pendiente en el Congreso podemos encontrar proyectos que merecen mayor atención y celeridad en el proceso legislativo (ver Anexo 1). Entre ellas, destacamos los proyectos relativos a la agenda de probidad y a los contenidos en los acuerdos sobre seguridad ciudadana y educación. Asimismo, los proyectos sobre tribunales tributarios y aduaneros, modernización de la normativa relativa al personal municipal, y gobiernos corporativos, solo por destacar algunos de los 47 proyectos contenidos en el anexo mencionado.

Asimismo, estimamos que el Gobierno puede y debe avanzar en una serie de materias que no requieren de la aprobación de una ley, y que a la vez pueden generar un fuerte impulso a la agenda modernizadora que se desea promover (ver anexo 2). Ello constituiría una señal muy importante para comprometer a todos los sectores. En este ámbito, deseamos destacar que estos procesos generan costos entre los trabajadores del gobierno y expectativas entre los ciudadanos que debemos valorar y ponderar. Por tanto, su tratamiento amerita señales claras sobre la dirección y voluntad existente para realizar estos cambios.

Sin necesidad de una nueva ley, sería posible avanzar al menos en los siguientes aspectos cruciales:

- a) establecer un calendario de concursos para los cargos de primer nivel jerárquico de Alta Dirección Pública aún no concursados.
- b) elevar las asignaciones de remuneraciones para dichos cargos al 100% que autoriza la ley, cada vez que ello sea viable.
- c) incrementar la transparencia en diversas áreas. Perfeccionar la página web que entrega antecedentes sobre las transferencias fiscales, explicitar las transferencias directas, sus criterios de asignación y beneficiarios.
- d) establecer que cada servicio deba presentar en su sitio web las evaluaciones de los programas de su responsabilidad y el cumplimiento de los compromisos adquiridos tras esa evaluación.
- e) externalizar todas las funciones que sea posible, entre ellas la unidad de subvenciones, creando una gerencia para tal efecto.
- f) transparentar los costos de inmuebles, depreciaciones y transferencias o prestaciones entre servicios públicos.
- g) perfeccionar la información financiera de corto y mediano plazo asociado a cada proyecto de ley.
- h) establecer mecanismos para delegar flexibilidad presupuestaria en base a convenios suscritos con los jefes de servicio.

Una muestra concreta de la necesidad de poner al día la agenda pendiente es que no obstante que en el Acuerdo de Modernización del Estado celebrado el año 2003 el Ejecutivo se comprometió a fortalecer y reorganizar las políticas públicas contra la extrema pobreza, en lo sustantivo Mideplán sigue funcionando de la misma forma como lo hacía antes. Asimismo, cabría hacer referencia a asuntos comprometidos en forma de promesas presidenciales que aún no son tratados y que tienen impacto sobre la capacidad del Estado de atender a los más pobres y hacer más eficiente su gestión (ver anexo 3). En este ámbito, nuestro deseo es retomar el compromiso de avanzar en el rediseño de la Contraloría General de la República y en la creación de una Agencia Nacional de Calidad de las Políticas Públicas, materias que consideramos de primera relevancia.

En síntesis, queremos participar en este acuerdo para transformar definitivamente al Estado en un ente más *“facilitador”* de la iniciativa individual, más adecuado a lo que los ciudadanos esperan y necesitan, y, finalmente, más eficaz. Para ello concurrimos con la expectativa de que en los tres ámbitos señalados más arriba contemos con la mayor celeridad y voluntad del Ejecutivo, para concretar las materias en las cuales encontramos puntos de convergencia.

### **III. Enfoque ágil y moderno para el aparato estatal**

Una visión compartida por los firmantes de este documento, avalada por numerosos trabajos publicados sobre la materia durante los últimos años, se refiere a la imperiosa necesidad de dotar al aparato estatal de un nuevo diseño institucional, que contenga incentivos naturales para lograr mejores resultados en el uso de los recursos, y en un ambiente de mayor probidad. La propuesta del ministro Pérez Yoma se enmarca en una concepción similar: una revolución en la gestión, creándose estímulos específicos para estimular a los altos directivos al logro de resultados concretos, flexibilizando la operación de las distintas entidades públicas y facilitando la subcontratación de servicios con el sector privado. Todo esto, mejorando los mecanismos de evaluación y fiscalización para velar por un buen uso de los recursos, y con mejores instancias de rendición de cuentas que conduzcan a una efectiva mayor transparencia en la función pública.

Aunque algunas de las ideas contenidas en el documento oficial “El Estado que Chile necesita” apuntan en esta dirección, nos parece que los cambios requeridos para efectivamente lograr una revolución en la gestión deben ser de una mayor profundidad y alcance.

Nuestras principales propuestas para modernizar el funcionamiento del aparato estatal son las siguientes:

#### **III.1 Organización de la administración superior del Estado**

Muchas de las deficiencias del Estado se explican porque el Estado tradicional hace lo que no debe, ya que sigue inmiscuido en áreas productivas donde su presencia es innecesaria y en muchos casos negativa. Por otra parte es evidente que el Estado no hace lo que debe en importantes materias, manteniendo desatendidas áreas tales como la seguridad ciudadana, la salud, la educación, el medio ambiente y el acceso a la justicia, donde su acción es no sólo indispensable sino además insustituible.

La concentración de funciones en manos del Estado se ha traducido en una profunda ineficacia y una gran restricción de las libertades individuales. Por otra parte, el crecimiento inorgánico de la estructura administrativa, se

traduce en descoordinación y falta de unidad en las políticas y acciones en las instituciones.

La obligación del gobierno no es prestar servicios, sino asegurar que ellos se presten, por lo que es un deber acoger los elementos que han permitido el éxito en la gestión empresarial privada: eficiencia, desarrollo personal, descentralización y flexibilidad, y responsabilidad en el trabajo de cada funcionario público.

En relación a la organización superior es necesario redefinir las funciones que debe asumir la Administración del Estado, teniendo siempre presente el principio de subsidiariedad. Definidas las funciones, se requiere reestructurar la administración pública en base a criterios tales como:

- compatibilización del número de ministerios y servicios públicos con las funciones de gobierno y administración que corresponden al sector público, de acuerdo a la definición de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;
- adecuación de la organización del Estado a un sistema descentralizado y desconcentrado territorialmente, con el objeto de acercar la prestación de los servicios a los usuarios;
- racionalización de la cantidad de ministerios, agrupándolos por materias o funciones afines, para evitar distorsiones e interferencias funcionales y maximizar la utilización de los recursos estatales, siempre escasos, y con el objeto que la coordinación se produzca en forma natural y como algo necesario;
- fusión de servicios que realizan actividades semejantes y eliminación de aquellos que no se justifican en un Estado subsidiario;
- adecuación de la Administración Pública al principio que los ministerios son para gobernar y los servicios públicos, cuando corresponda establecerlos, son para administrar.
- terminar con la proliferación de programas que son verdaderos servicios públicos al interior de subsecretarías, e incluso de instituciones fiscalizadoras (como el caso del Sesma). Reorganización total en los Ministerios más tradicionales como MOP, Educación, Salud, entre otros.
- separación de funciones productivas y externalización;

### **III.2 Selección de personal y normas contractuales para los trabajadores del sector público**

Las múltiples normas legales que rigen la política de recursos humanos en el aparato estatal y la práctica han ido derivando en un sistema extremadamente rígido, con pocas opciones efectivas de premiar el buen desempeño de los funcionarios, dejando así escasos grados de autonomía a los jefes de servicio para introducir mejoras en el desarrollo de su labor. A esto se suma la existencia de criterios políticos en la designación de buena parte de los cargos directivos más relevantes de los respectivos servicios, todo lo cual conspira en contra de un mejor funcionamiento de tales instituciones.

Para resolver lo anterior, proponemos siguiente:

- Dotar de mayor autonomía e independencia al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)
- Establecer que la totalidad de los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública deban ser ratificados por 4/7 del Senado.
- Establecer que el Director Nacional del Servicio Civil sea nombrado por el propio Consejo, mediante concurso público, dejando de ser funcionario de confianza del Presidente de la República.
- Ampliar los concursos por mérito hasta el tercer nivel jerárquico de las instituciones afectas a este sistema de selección.
- Incorporar al SADP a todos aquellos servicios que fueron excluidos por la propia ley que creó este sistema, no habiendo justificación técnica para haberlos dejado fuera. Esto significaría incluir en la nomina a los siguientes servicios:
  - Casa de Moneda
  - Comité de Inversiones Extranjeras
  - Superintendencia de Valores y Seguros
  - Superintendencia de Bancos e Inst. Financieras
  - Servicio de Impuestos Internos
  - Servicio Nacional de Menores
  - Dirección de Planeamiento del MOP
  - Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
  - Superintendencia de Seguridad Social

- Dirección del Trabajo
- Instituto Nacional de la Juventud
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
- Servicio Nacional del Adulto Mayor
- Fondo Nacional de Salud
- Comisión Nacional de Energía
- Dirección Nacional del Servicio Civil
- Instituto Nacional de Deportes
- Dirección de Relaciones Económicas Internac.
- Gendarmería

Sería conveniente agregar también al listado de instituciones incluidas en el SADP a todos aquellos programas de gobierno dependientes de las subsecretarías, y de instituciones públicas que no pertenecen al sistema. Con igual lógica se debería revisar la institucionalidad y liberar a las actuales subsecretarías de funciones de implementación y ejecución de políticas antes que de su diseño, y a veces de fiscalización, como es el caso de las subvenciones, el SESMA, las Direcciones Generales en el Ministerio de Obras Públicas, ProChile, etc.

- Establecer un cronograma definitivo en cuanto a nombramiento de los más altos directivos en los servicios actualmente incluidos en el SADP, y solicitar la renuncia a los actuales titulares de los cargos aún no concursados.
- Reducir el plazo para el uso de personal subrogante en los cargos vacantes mientras se realizan los concursos públicos para nominar a los más altos directivos de los respectivos servicios, y traspasar al Consejo de Alta Dirección Pública la facultad de extender los plazos.
- Revisar el sistema de remuneraciones de lo más altos directivos públicos, estableciendo niveles compatibles con los vigentes en el sector privado.
- Establecer plazos con silencio positivo para la aprobación de los porcentajes de asignación de remuneraciones de la Alta Dirección Pública propuestos por el Consejo.
- Con el propósito de contar con un filtro técnico más estrecho en la selección de personal, dictaminar que el Consejo de Alta Dirección Pública y los comités de segundo y tercer nivel jerárquico propongan ternas y no quinas a la instancia que debe tomar la decisión.

- Establecer un máximo de ternas a ser rechazados por la autoridad. Ello se podría fijar como un porcentaje de cargos respecto del total de los cargos concursados.
- Congelar la contratación de nuevos trabajadores de planta en el sector público con los actuales beneficios contemplados en la ley, enmarcando los nuevos empleos a las condiciones dispuestas por el Código del Trabajo.
- Ofrecer una indemnización especial a los actuales trabajadores de planta que deseen transferirse voluntariamente al marco legal dispuesto por el Código del Trabajo.
- Revisar el sistema de pago de remuneraciones variables, estableciéndose cupos para los tramos de eficiencia alta y media, tanto en el componente individual como colectivo, de manera de transformarlo en un mecanismo efectivo para promover un mejor desempeño laboral.
- Perfeccionar los sistemas de administración de personal, revisando y ordenado los estatutos y escalas de remuneraciones, incorporando concursos abiertos para incorporar personas en cada nivel jerárquico, perfeccionar el sistema de calificaciones, sin lo cual el concepto de promoción y selección por mérito no tiene sentido.
- Permitir la movilidad horizontal de funcionarios.

### **III.3 Mayor eficiencia en la gestión**

No obstante los esfuerzos que ha realizado la Dirección de Presupuestos por disponer de mayores herramientas de evaluación y control de los programas de gasto, en la práctica el sistema opera en forma desordenada, y los procesos no se encuentran debidamente institucionalizados. A ello se agrega la falta de un mecanismo de evaluación de la gestión de las políticas que sea independiente del Gobierno, que complemente la labor realizada por la Contraloría en materia del control de la legalidad de los actos.

Para resolver lo anterior, proponemos lo siguiente:

- Introducir metas globales, simples y objetivas, para cada uno de los servicios, ordenando los indicadores e instrumentos de gestión más

descentralizados a partir de ellas, debiendo integrarse estos indicadores en los nuevos convenios de desempeño (definidos en la Ley 19.882). Estas metas necesariamente deben establecerse a partir de “macrometas” por áreas temáticas, a partir de las cuales se coordinen y empalmen los objetivos de los respectivos programas, con el objeto de avanzar en una mirada de gestión estratégica e induciendo una mayor coordinación gubernamental.

- Crear un Comité de Gestión, autónomo e independiente, integrado por un Consejo Directivo y por un grupo reducido de profesionales que actuaría como su secretaría técnica. Ejercerá un rol de control externo en materias de eficiencia, para lo cual deberá realizar las evaluaciones que le encomiende el Congreso y revisar las evaluaciones efectuadas al interior del gobierno, desde una perspectiva de auditoría de gestión. Para realizar su misión podrá encargar la realización de trabajos específicos a terceros. En todos los casos le compete pronunciarse sobre las metodologías de evaluación de proyectos y de programas. Los resultados de sus trabajos serán enviados al Congreso y estarán a disposición de la ciudadanía a través de un sitio web.
- Establecer la exigencia de que toda decisión de inversión deberá requerir de una previa evaluación social del proyecto, debiendo exhibir una tasa de rentabilidad social superior a la tasa de costo de oportunidad de los fondos públicos. Esta evaluación deberá cumplir con las exigencias técnicas definidas a priori, en consideración a la magnitud de los recursos involucrados y a su impacto. Las evaluaciones realizadas para proyectos cuya inversión esté por sobre un cierto monto, así como los antecedentes que la respaldan, deberán estar disponibles en medios electrónicos.
- Cada nuevo programa tendrá como requisito previo para postular a financiamiento público la existencia de objetivos y metas claras y evaluables, así como un diseño de las variables de seguimiento con que se medirán sus logros.
- Implementar sistemas de contabilidad basados en centros de costos, con imputaciones de costos por uso de bienes, servicios y activos públicos entregados a título gratuito.
- Las instituciones públicas que producen bienes y servicios deberán establecerse como unidades económicas e identificar los costos unitarios de producción.

- Promover una gestión inmobiliaria eficiente, tasando los bienes inmobiliarios públicos y asignando un valor al uso de los mismos, permitiendo a las instituciones generar rentas ofreciéndoselos a terceros, y arrendar otros inmuebles para el desarrollo de sus funciones.
- En aquellos servicios en los que al menos un 50% de sus altos directivos hayan sido seleccionados por concurso, y entre ellos el directivo de primer nivel jerárquico, se podrán realizar reasignaciones presupuestarias sujeto ello a no incrementar el gasto corriente permanente.
- Autorizar a los servicios o programas que registren excedentes de caja a firmar convenios para el uso de hasta un 50% de ellos para el propio servicio o programa, en la medida que se hayan obtenido ahorros de costos verificables, no asociados a menores prestaciones o prestaciones de más baja calidad. La aprobación de los mecanismos de verificación deberá ser sancionada en los respectivos convenios de desempeño.

#### **III.4 Transparencia y rendición de cuentas**

Es consustancial a la democracia la existencia de controles y contrapesos que buscan indagar, fiscalizar y eventualmente sancionar a las autoridades que han incurrido en conductas lesivas a sus deberes públicos. Esos procedimientos son parte del sistema de rendición obligatoria de cuentas que pesa sobre cualquier autoridad democrática. Sin la existencia de estos diques de contención del poder del Estado simplemente imperaría la discrecionalidad, la opacidad y se extenderían la arbitrariedad y la impunidad.

En efecto, la rendición de cuentas importa que las autoridades den razón de sus atribuciones y deberes. Pero no se trata de las cuentas tradicionales que se agotan en comunicar una simple lista de logros, siempre funcionales a quienes ejercen el poder. Por el contrario, se trata de que todos los órganos y personas que ejercen poder deben dar razón de sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y por qué lo hicieron de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, castigarlas con su voto. Es la

lógica de una ciudadanía que controla, que participa, que evalúa, que no realiza un simple acto de delegación, sino que se comporta realmente como "soberano".

Un sistema de rendición obligatoria de cuentas intenta prevenir y corregir de tres formas los comportamientos abusivos: primero, obliga a las autoridades y funcionarios a aceptar la indagación pública en las decisiones de su competencia; segundo, las obliga a fundamentar y a expresar la razón de sus actos y opciones ante la ciudadanía; y tercero, las obliga a asumir las consecuencias de sus actos y decisiones, incluso sujetándolos a sanciones cuando se apartan de sus deberes públicos. En este sentido, la eventualidad de que las conductas impropias sean develadas a la luz pública y consiguientemente castigadas es un disuasivo robusto.

Cualquier sistema de rendición obligatoria de cuentas tiene tres dimensiones: información, fiscalización y capacidad punitiva. En la primera dimensión lo clave es disminuir la opacidad que envuelve los actos de quienes detentan el poder, por ende, hay que avanzar en otorgar transparencia a los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como a las razones y procedimientos seguidos para adoptarlas.

En su dimensión fiscalizadora puede inmiscuirse en ámbitos bastante disímiles y amplios, tales como el apego y respeto a las reglas, procedimientos y procesos preestablecidos, el control de la legalidad de los actos, los criterios para la adopción de decisiones, el uso adecuado de los recursos públicos y la eficacia de su ejecución, así como también evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas. En efecto, aunque originalmente la rendición de cuentas se orientó a frenar el exceso de poder y la corrupción, hoy también requiere evaluar el desempeño gubernamental en la elaboración y prestación eficaz de políticas públicas. Más allá de perfeccionar las clásicas auditorías financieras y de cuentas, los controles parlamentarios y los recursos judiciales, es necesario también avanzar en una lógica de resultados y de evaluación de impacto de los programas sociales.

En su tercera dimensión, la punitiva, el control requiere de agencias públicas dotadas de recursos materiales, de protección institucional y de autoridad y autonomía para investigar, exigir e imponer sanciones, así como para neutralizar la capacidad de influencia y de captura que pueden tener los grupos de interés sobre las definiciones de políticas públicas.

Para abordar lo anterior proponemos lo siguiente:

- Modernizar la Contraloría, reorientando algunas de las atribuciones que distraen parte importante de sus recursos humanos y materiales. En este sentido, priorizar una racionalización del control preventivo de la legalidad de los actos, indicando qué tipo de actos conviene someter en términos de costo beneficio; incentivar la transparencia de su gestión interna; confirmar sus atribuciones de control de legalidad sobre las empresas públicas; enfatizar su rol de auditoría por sobre lo contable; eliminar las facultades jurisdiccionales que ejerce a través de los tribunales de cuentas; y adecuar la planta laboral incorporando el concepto de remuneraciones variables en función del desempeño.
- Fortalecer las atribuciones y recursos de la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional para el seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto nacional (inspirado en algunas de las facultades que posee la US Government Accountability Office).
- Consensuar un Estatuto de Garantías Electorales tendiente a evitar la difusión de políticas y programas de gobierno durante las campañas electorales; impedir que las autoridades usen su posición y tiempo para participar en actos de campaña, independiente del lugar y horario; e impedir el uso discrecional de recursos públicos en beneficio de quien gobierna, la entrega de beneficios y la inauguración pública de obras de infraestructura en las semanas previas a una elección.
- Establecer una obligación de transparencia activa sobre las “agendas” de todas las autoridades públicas, nacionales, regionales y locales, incluidos los directivos de las empresas públicas, difundida a través de los sitios web institucionales.
- Establecer una obligación de transparencia activa sobre toda la información relativa a la gestión administrativa y financiera de las empresas públicas, difundida a través de los sitios Web institucionales.
- Establecer una instancia periódica real y no ritual de cuenta pública de oficio, de todos los servicios públicos, donde se declare el grado de cumplimiento de las metas y objetivos definidos en los respectivos convenios de desempeño, difundida a través de los sitios Web institucionales.

- Revisión, adecuación y actualización de las sanciones aplicables a autoridades y funcionarios ante faltas a la probidad, transparencia, tráfico de influencias, aprovechamiento del cargo e incumplimiento grave de funciones. Es decir, una suerte de catálogo de sanciones más acordes con la realidad actual y con las posibilidades de información y control que existen respecto al ejercicio del cargo y al trabajo de los subalternos.

## **IV. Mejor gobierno para las empresas públicas**

La existencia de disímiles criterios orientadores de la gestión de las distintas empresas estatales, con conocidas falencias en cuanto a normas de gobierno corporativo, sumado al hecho de que el Sistema de Empresas Públicas (SEP) opera en la práctica como una repartición gubernamental carente de independencia para operar, y sin las atribuciones requeridas para lograr una gestión más eficiente, no ha permitido que las empresas que son de propiedad de todos los chilenos contribuyan a generar mayor riqueza para el país.

Para resolver lo anterior, proponemos lo siguiente:

- Incorporación de la totalidad de las empresas estatales donde la participación accionaria del fisco sea igual o superior a 50% al Sistema de Empresas Públicas (SEP). Asimismo, se deben incorporar todas las empresas públicas creadas por ley, actualmente de dependencia sectorial, tales como TVN; Enami, Enap, Codelco, Banco del Estado y las del sector Defensa, Asimismo, deben incluirse dentro de las empresas, los institutos CORFO.
- Estructurar el SEP en base a un esquema de holding empresarial, gobernado por un Consejo integrado por 5 personas de reconocida capacidad profesional y empresarial, quienes serán designados por el Presidente de la República a partir de una nómina que le presentará el Consejo de Alta Dirección Pública,
- El Consejo del SEP designará a los directores de las empresas en función de los derechos que le brinda su participación accionaria, debiendo regirse también por criterios de excelencia profesional.
- Las empresas estatales se organizarán de acuerdo a las normas establecidas por la ley para las sociedades anónimas abiertas en materia de gobierno corporativo y entrega de información, quedando sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.
- Establecer un programa de venta de paquetes accionarios a los trabajadores de las propias empresas, a los trabajadores chilenos afiliados al sistema provisional y a otros inversionistas, equivalentes al

menos a los derechos requeridos para elegir al 20% de los directores de cada sociedad.

- Toda empresa pública, instituto CORFO, cualquiera sea su naturaleza jurídica, quedan sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, incluyendo a las excluidas por ley, tales como Codelco.

## **V. Necesidad de una revolución descentralizadora**

Un eficaz proyecto de modernización del Estado no puede obviar la necesidad de efectuar un profundo proceso de descentralización. Ésta debe ser entendida como un medio para tener un Estado más eficiente y menos burocrático, que entregue respuestas más rápidas y pertinentes al entorno heterogéneo y cambiante en que están insertos los gobiernos regionales y comunales, y que además profundice la democracia, ya que permite mayores espacios de participación y control por parte de los ciudadanos.

En los últimos 18 años el proceso de descentralización prácticamente se encuentra estancado, los gobiernos regionales y los municipios no son más que meros ejecutores de políticas públicas fijadas a nivel central, al punto que la autonomía es mínima. Las funciones o competencias son limitadas, sin que exista coherencia entre las competencias estatales, regionales y locales. Lo mismo se puede decir con relación a la autonomía financiera, la que es restringida, no existiendo la posibilidad de fijar ingresos y gastos. En la práctica son meros órganos de administración con escasa capacidad para cumplir sus cometidos.

Es indispensable una reforma global en esta materia, ya que no es posible continuar con soluciones de coyuntura, puesto que con ello no se resuelven los problemas de fondo.

Para abordar lo anterior proponemos lo siguiente:

### **V.1 Autonomía frente al gobierno central**

- En materia de municipios se propone fortalecer su autonomía, legislando para transformar a los municipios en verdaderos gobiernos locales, dejando de ser meros órganos de administración.
- Se deben reordenar de forma racional las competencias estatales, regionales y comunales, de manera que las materias de impacto nacional deban ser de responsabilidad del gobierno central. Aquellas materias de impacto regional deben quedar en la esfera de decisión regional, y las que sólo afectan al ámbito local deben ser de resorte municipal. De esta forma, debe terminarse con la injerencia de organismos superiores de la Administración del Estado en las

acciones municipales y con poca claridad en la asignación de las tareas.

- Debe ponerse fin a los centenares de programas sociales y redes paralelas decididos desde el gobierno central, traspasando su implementación y recursos a los municipios. A esto hay que sumar una adecuada coordinación entre entidades estatales que operan a nivel regional y comunal.

## **V.2 Capacidad financiera**

- Se debe transferir a los gobiernos regionales la capacidad de decisión relativa a las inversiones de impacto regional. Asimismo, se debería transferir a nivel comunal los recursos del FNDR, la mayor parte de los cuales actualmente son invertidos en proyectos de carácter comunal.
- Modernizar de manera sustantiva el actual sistema financiero municipal, permitiendo flexibilidad para fijar ingresos y gastos municipales, lo que implica entre otras medidas: compensación por las exenciones establecidas por el gobierno central; marco legal que permita el endeudamiento sujeto a clasificación externa de riesgo semejante a la de las sociedades anónimas y a ciertos límites y criterios de la autoridad central; posibilidad de cobrar impuestos cuyo valor diga relación con el valor de los bienes y servicios que el municipio entrega; y finalmente un mayor aporte del gobierno central al Fondo Común Municipal.
- En cuanto a los servicios traspasados, el valor de la subvención en educación y el aporte per cápita en salud debería reflejar el costo de proveer un servicio de calidad.

## **V.3 Recursos humanos**

- Impulsar y perfeccionar seriamente el actual proyecto que regula el artículo 121 de la Constitución, de manera de permitir flexibilidad en la determinación de las plantas y remuneraciones de los funcionarios municipales.

#### **V.4 Participación y control ciudadano**

- En concordancia con la promulgación de la ley sobre acceso a la información, impulsar mayores exigencias a los municipios que permitan que la comunidad conozca a plenitud el funcionamiento municipal, con el objetivo de que exista plena información para que los ciudadanos puedan participar informadamente.
- Profundización de mecanismos democráticos, estableciendo a nivel regional la posibilidad de plebiscitos vinculantes y de consultas ciudadanas. Esto mismo debería hacerse extensivo a nivel comunal, eliminando todos los requisitos burocráticos que hoy dificultan la realización de plebiscitos, e incentivar la realización de consultas vecinales mediante las adecuaciones legales necesarias.
- En los gobiernos regionales se requeriría establecer canales de información relativos a la asignación de recursos, gestión, personal, transferencias y criterios de asignación, entre otros.

## Anexo 1

### Agenda legislativa pendiente

#### Agenda de probidad

1. **Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política.** Boletín 4716. 1er trámite en la Cámara.
2. Proyecto de ley que modifica la ley sobre transparencia, límites y control de los **gastos electorales**, y establece normas contra la **intervención electoral**. Boletín 4724. Primer trámite en la Cámara de Diputados.
3. Perfecciona el **Sistema de Alta Dirección Pública** y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel. Boletín 4817. 1er trámite Cámara.
4. Proyecto ley que regula el **lobby**. Boletín 3407. Despachado el proyecto del Congreso. El Ejecutivo ha anunciado veto.
5. Proyecto de ley que establece **impedimentos para ocupar cargo en instituciones privadas sujetas a fiscalización por el funcionario respectivo**. Boletín 4186, moción. 1er trámite en la Cámara.
6. Proyecto de ley **sobre transparencia fiscal y Auditoría Interna General de Gobierno**. Boletín 3937. **1er trámite en el Senado.**

#### Seguridad ciudadana

7. **Crea el Ministerio de Seguridad Pública**, el Servicio Nacional para la Prevención de Consumo y Tráfico de Drogas y modifica diversos cuerpos legales. Boletín 4248. 1er trámite Senado.

#### Electoral

8. **Inscripción electoral automática.** Boletín 3586. 1er trámite Cámara Diputados.

## Justicia

9. Sobre **división y especialización de la Corte de Apelaciones de Santiago**. 2º trámite Senado. Boletín 4091.
10. Modifica la LOC de **Tribunal Constitucional**. Boletín 4059.
11. Flexibiliza el manejo de los **fondos asignados al Poder Judicial** en la Ley de Presupuestos. Boletín 3789. 2º trámite Senado.
12. Modifica el **sistema de nombramientos y calificaciones de los ministros**, jueces, auxiliares de la administración de justicia y empleados del Poder Judicial. Boletín 3788. 1er trámite en el Senado.

## Derechos humanos

13. Crea el **Instituto Nacional de Derechos Humanos**. Boletín 3878. Comisión Mixta.
14. Reforma constitucional que crea el **Defensor Ciudadano**. Boletín 3429. 1er trámite Cámara.

## Descentralización

15. Proyecto **misceláneo de rentas**. Boletín 4813. 3er trámite Cámara.
16. Modifica diversos cuerpos legales en materia de **modernización personal municipal**. Boletín 3768. 1er trámite Senado.
17. Reforma constitucional en materia de **gobierno y administración regional**. Boletín 3436. 2º trámite Senado.
18. Establece un sistema de autorización y el régimen de administración de **las ferias libres** y los derechos de los comerciantes que ejercen sus actividades profesionales en ellas. Boletín 3428. 1er trámite constitucional en la Cámara.

## Defensa

19. **Reorganiza el Ministerio de Defensa Nacional.** Boletín 3994. 1er trámite en la Cámara.
20. **Modifica el Código de Justicia Militar**, limitando la competencia de los tribunales militares y suprimiendo la pena de muerte. Boletín 5159. 1er trámite Senado.

## Etnias

21. Reforma constitucional **reconocimiento pueblos indígenas.** Boletín 5522. 1er trámite constitucional Senado.

## Familia, mujer e infancia

22. Modifica normas sobre **tribunales de familia.** Boletín 4438. 3er trámite.
23. Modifica normas sobre **sociedad conyugal o comunidad de gananciales**, otorgando a la mujer y el marido iguales derechos y obligaciones. Boletín 1707. Moción. 2º trámite Senado.
24. **Flexibiliza permiso maternal.** Boletín 1309. Moción. 2º trámite constitucional en el Senado.

## Educación

25. Establece la **Ley General de Educación.** Boletín 4970. 1er trámite Cámara. Aprobado en general por la Comisión. Para segundo informe Comisión Educación.
26. Crea la **Superintendencia de Educación.** Boletín 5083. 1er trámite Senado. Para informe de la Comisión de Educación.

## Vivienda-ciudad

27. Crea y regula el Registro de **Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS).** Boletín 4214. 1er trámite Cámara.

28. **Planificación urbana.** Boletín 5719. 1er trámite Senado.

### **Hacienda-Economía**

29. Modifica normas sobre **tribunal de la libre competencia.** Boletín 4234. 2º trámite Senado.

30. Fortalece y perfecciona la **jurisdicción tributaria.** Boletín 3139. 2º trámite Senado.

31. Introduce mejoramientos a la normativa que regula los **gobiernos corporativos de las empresas.** Boletín 5301. 1er trámite Cámara.

32. Modifica la ley 19.885, en materia de **donaciones con beneficios tributarios.** Boletín 5315. 1er trámite Cámara.

33. Compensación y liquidación de **instrumentos financieros.** Boletín 5407. 1er trámite Cámara. Para informe de la Comisión de Hacienda.

34. Facilita la **factorización de facturas.** Boletín 4928. Moción. 2º trámite en el Senado.

### **Innovación**

35. Crea el **fondo de innovación para la competitividad.** Boletín 3588. 2º trámite Senado. Para informe de las Comisiones Unidas.

### **Obras Públicas**

36. Modifica la **ley de concesiones de obras públicas.** Boletín 5172. 1er trámite Senado. Aprobado en general. Con informe de la Comisión de Obras Públicas. Para informe de la Comisión de Hacienda.

37. Crea la **Superintendencia de Obras Públicas.** Boletín 5304. 1er trámite Cámara. Para informe de la Comisión de Obras Públicas.

38. Sobre **operación de embalses frente a alertas y emergencias de crecidas.** Boletín 5081. 2º trámite Senado. Aprobado en general. Para informe de la Comisión de Obras Públicas.

## Transportes-Telecomunicaciones

39. Crea la **Autoridad Metropolitana de Transportes**. Boletín 5077. 1er trámite Cámara. Para informe de la Comisión de Transporte.
40. Crea el **administrador provisional del plan de transporte urbano en la ciudad de Santiago**. Boletín 5076. 3er trámite Cámara.

## Energía

41. Modifica ley general de servicios eléctricos respecto de la generación de energía eléctrica con fuentes de **energía renovables no convencionales**. Boletín 4977. 2º trámite en el Senado. Aprobado en general. En tabla sala.
42. Proyecto de ley que crea el Ministerio de Energía. 1er trámite Constitucional.

## Minería

43. Modifica el **Estatuto Orgánico de CODELCO** y las normas sobre disposición de sus pertenencias mineras que no forman parte de yacimientos en actual explotación. Boletín 4901. 1er trámite Cámara.
44. Crea el Ministerio de Energía estableciendo modificaciones al D.L. 2.224, de 1978, y a otros cuerpos legales. Boletín N° 5766. 1er trámite Cámara.

## Turismo

45. **Institucionalidad para el desarrollo del turismo**. Boletín 5687. 1er trámite Cámara. Para informe de la Comisión de Turismo

## Pymes

46. Fija norma **especiales para las Pymes**. Boletín 5724. 1er trámite Cámara. Para informes Comisiones Unidas.

## **Deporte**

47. Ministro del **Deporte y de la Juventud**. Boletín 5697. 1er trámite  
Cámara.

## **Anexo 2**

### **Decisiones administrativas pendientes**

1. Sistema Alta Dirección Pública
  - Calendario de renunciaciones
  - Aumentar los porcentajes a la asignación de alta dirección pública.
  - Mayor celeridad en proposición del porcentaje de Alta Dirección Pública por parte de Ministros sectoriales y en la aprobación por parte del Ministro de Hacienda.
2. TV Digital
  - Definición norma técnica
  - Calendarización
  - Definiciones sobre concesiones, rol del CNTV, subsidios estatales, normativa sobre transmisiones simultáneas, apagón analógico, etc.
3. Traspasar a contrata a quienes cumplen funciones habituales por 12 meses y son remunerados por la vía de los honorarios y respetar la naturaleza no habitual de los servicios a honorarios (Agenda Probidad 2006).
4. Cumplimiento del Instructivo Presidencial N°008 (04.12.06). La información debiese estar disponible trimestralmente, lo cual no se cumple. El 58% de Ministerios y divisiones obligadas por este instructivo no actualiza la información respecto del personal de planta; el 61% incumple en relación al personal a contrata; el 60%, en honorarios; y el 86%, en relación a las transferencias a terceros, sean públicos o privados.
5. Regular y transparentar las asignaciones directas, reduciendo discrecionalidad y haciendo públicos todos los detalles de los proyectos, beneficiarios, recursos, plazos de cumplimiento y rendiciones (Agenda Probidad 2006).
6. La Dirección de Presupuestos construirá una base de datos públicos que permitirá hacer múltiples cruces sobre la misma información (Agenda de Probidad).

7. Ampliar la obligación de declarar patrimonio e intereses a todos los funcionarios públicos que tengan directa e indirectamente responsabilidades en adquisiciones o en la celebración de contratos que importen el uso de recursos fiscales (Agenda Probidad 2006).
8. Mayor descentralización en la gestión de recursos fiscales y crear un sistema de incentivos y sanciones para que los municipios tengan flexibilidad en la gestión de sus recursos financieros propios sobre la base de un sistema de clasificación de riesgo (Agenda de Probidad 2006).
9. Mejorar la entrega oportuna y confiable de información financiera a la Contraloría y a la Subere (Agenda de Probidad 2006).
10. Regular contenido de los informes financieros de los proyectos de ley (Acuerdo Modernización 2003).
11. Gobierno electrónico (Acuerdo Modernización 2003).
12. Revisión de procedimientos y contenidos de las regulaciones (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
13. Publicidad de la información relativa a la gestión y resultados de las empresas estatales (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
14. Difusión obligatoria y periódica de informes de actividades o balances por parte de los organismos públicos (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
15. Rediseñar la política ambiental del siglo XXI (Mensaje Presidencial 2007).
16. Transparencia Estrategia Nacional de Seguridad Pública y sus cuentas públicas. previamente a señalar el porcentaje de cumplimiento de metas, enumere los siguientes aspectos de cada uno de los planes y programas contenidos en ella: Objetivos; Metas comprometidas; Presupuestos asignados a los programas respectivos y su ejecución; Rendición de cuentas de traspasos a instituciones privadas; mero de beneficiarios: principales acciones desarrolladas durante el período; evaluaciones y metodologías, en su caso, y cifras y otros datos estadísticos (Acuerdo Político Legislativo de Seguridad Ciudadana).
17. Implementación de hospitales autogestionados.

18. Seguridad y Diversificación Energética.
19. Plan de apoyo a los emprendedores que incluya una ventanilla única de trámites (36 medidas 100 primeros días de gobierno).
20. Estado pague a sus proveedores en 30 días como máximo (36 medidas 100 primeros días de gobierno).

## **Anexo 3**

### **Promesas legislativas pendientes**

1. Modernización la empresa TVN (Acuerdo en el Senado a propósito del nombramiento de directores 2007).
2. Proyecto de ley de rediseño de la Contraloría (Agenda de Probidad 2006 y Acuerdo Modernización 2003)
3. Sistema Alta Dirección Pública (Agenda de Probidad 2006)
  - Aplicación a responsables de Programas: Chile Califica; Chile Solidario; Chile Barrio; Mejoramiento Barrios; Fondo Social Absorción Cesantía.
  - Silencio positivos en demoras actuales
4. Contratos laborales por hora para que los jóvenes estudiantes (36 medidas 100 primeros días de gobierno).
5. Agencia Nacional de Calidad de las Políticas Públicas (Agenda de Probidad 2006).
6. Fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra la extrema pobreza (Acuerdo Modernización 2003).
7. Reformulación del rol del Consejo de Defensa del Estado (Acuerdo Modernización 2003).
8. Modernización de la composición de los tribunales superiores de justicia (Acuerdo Modernización 2003).
9. Modernización de los gobiernos regionales (Acuerdo Modernización 2003).
10. Descentralización en la ejecución de programas sociales (Acuerdo Modernización 2003).
11. Perfeccionamiento del fuero parlamentario (Acuerdo Modernización 2003).

12. Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria (Acuerdo Modernización 2003).
13. Perfeccionamiento de la fiscalización municipal (Acuerdo Modernización 2003).
14. Bonos de descontaminación (Acuerdo Modernización 2003).
15. Modernización del Servicio Nacional de Aduanas (Acuerdo Modernización 2003).
16. Perfeccionar la ley de bases del medio ambiente (Acuerdo Modernización 2003).
17. Revisión del procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
18. Poder Judicial y probidad (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
19. Inhabilidades para altos funcionarios gubernamentales (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
20. Fideicomiso ciego (Comisión Nacional de Etica Pública 1994).
21. Proyecto de ley para perfeccionar el seguro de cesantía (Mensaje Presidencial 2007).
22. Creación de la figura del Defensor Laboral (Mensaje Presidencial 2007).
23. Crear el nuevo Ministerio del Medioambiente (Mensaje Presidencial 2007).
24. Crear la nueva superintendencia del medio ambiente (Mensaje Presidencial 2007).
25. Nueva Institucionalidad Patrimonial (Mensaje Presidencial 2007).
26. Normativa que permita modernizar los procesos de adquisiciones y contar con un presupuesto de largo plazo para las Fuerzas Armadas (Mensaje Presidencial 2007).

27. Nuevo procedimiento civil. Anteproyecto Código Procesal Civil (Mensaje presidencial 2006).
28. Modernización del sistema de registro de la propiedad chilena, reforma el Sistema Registral y Notarial y el Archivo Judicial (Mensaje presidencial 2006).
29. Proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad del Servicio Nacional de Menores, SENAME. (Acuerdo Político Legislativo de Seguridad Ciudadana).
30. Modernización orgánica del Ministerio de Obras Públicas (anuncio ex Ministro Bitrán).
31. Envío de una nueva Ley de Extranjería (Mensaje Presidencial 2006).
32. Nueva institucionalidad Chiledeportes (Acuerdo Legislativo Ley de Presupuesto 2007).
33. MKIII (Agenda Chile Invierte marzo 2007)
34. Nueva Institucionalidad de aseguramiento de la calidad de la educación (o nuevos roles), adicional a Superintendencia: Agencia de Aseguramiento de la Calidad, Consejo Nacional de Educación (Acuerdo gobierno – oposición educación).
35. Implantar el modelo laboral danés: flexiseguridad. (Ministro de Hacienda, en ENADE 2006).
36. Ingresar a tramitación legislativa las leyes orgánicas constitucionales que establecerán los estatutos especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández (acuerdo legislativo aprobación reforma constitucional 2007).
37. Transferir competencias al GORE desde el Gobierno Central (Agenda Bicentenario).
38. Proyecto de ley sobre Integración Social, reforma de ley que forma parte de un conjunto de medidas destinadas a fortalecer el acceso de los más vulnerables al suelo urbano en las ciudades (Agenda legislativa ordenamiento territorial 2007).

39. Proyecto de ley sobre Impactos del Desarrollo Urbano, que incorpora a la legislación urbana formas de mitigar los impactos del desarrollo urbano sobre las infraestructuras urbanas y espacios públicos (Agenda legislativa ordenamiento territorial 2007).
40. Reingeniería al Sistema de Empresa Públicas (Acuerdo Modernización 2003- Anuncio presidencial 2008)