

— CAPÍTULO 06 —

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



La ciudadanía exige hoy mayores grados de información y participación en la definición de políticas y gestión de los servicios públicos. En términos relativos, Chile tiene buenas evaluaciones en materia de eficacia de su Estado¹, pero los nuevos estándares y expectativas sociales han elevado las exigencias de transparencia y probidad con las que deben actuar las instituciones públicas y sus autoridades, junto con aumentar la demanda de mayor agilidad y calidad en los servicios que brinda el Estado.

Los problemas públicos son cada vez más complejos y multidimensionales. Para abordarlos se necesitan nuevas formas de organización y gestión, que impliquen avanzar hacia instituciones cuyo accionar sea más fluido y eficiente, y menos burocrático y centralista. Al mismo tiempo, un Estado que busca jugar el rol que le exige la economía y la ciudadanía en un nuevo estadio de desarrollo, debe avanzar hacia formas más modernas de gobernanza en las instituciones públicas, dotando de nuevas facultades a las autoridades unipersonales e introduciendo contrapesos a través de arreglos institucionales que refuercen la legitimidad, certeza jurídica y eficacia de la acción estatal. Este enfoque ha guiado los procesos de modernización y el diseño y fortalecimiento de las entidades públicas.

Para entregar mejores servicios a las personas, la innovación tecnológica ofrece posibilidades de acceso a mejores soluciones con costos cada vez menores, lo que abre posibilidades enormes de eficiencia, ahorro de recursos y aumento del conocimiento basado en datos. Una planificación inteligente evita que estas

soluciones se centren sólo en mejoramientos para los usuarios, sin aprovechar la oportunidad de remodelar la gestión operacional para ganar en economías de escala, de ámbito o especialización.

No habrá un mejor Estado sin mejores políticas para las personas que trabajan en él. El concepto mismo de función pública debe ser revitalizado, potenciando una cultura del trabajo probo y bien hecho. Trabajar en el Estado debe ser atractivo y motivo de orgullo. Hay importantes avances que destacar en este ámbito, pero una aproximación más integral y de largo plazo requiere no sólo persistir en los esfuerzos presentes, sino también hacerse cargo de nuevos desafíos.

Un aspecto crucial es seguir progresando en la gestión del desempeño. Los sistemas de control de gestión, que constituyeron una gran innovación para el buen funcionamiento del Estado, se han vuelto formalistas y asignan demasiada importancia a los incentivos por cumplimiento. Se requiere mejorar el sistema actual para focalizarlo en metas estratégicas e indicadores relevantes, sin forzosamente cargarlo con objetivos asociados a bonos económicos institucionales.

En síntesis, avanzar en la modernización del Estado implica aumentar la transparencia institucional, la eficiencia y satisfacción de los usuarios, la gobernanza y continuidad de los procesos de modernización, junto con profesionalizar y promover el talento de las personas que trabajan para el sector público.

1 Ver Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (2015). "Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Capacidad Institucional del Estado.

6.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LAS PERSONAS

6.1.1. Reforma al Sistema de Alta Dirección Pública

Para mejorar el funcionamiento del Estado, las personas son fundamentales. En consecuencia, se deben desarrollar políticas que hagan del mérito y la vocación por el servicio público las condiciones necesarias para desempeñarse en estas funciones, junto con impulsar su permanente perfeccionamiento y profesionalización. Con este objetivo, en octubre de 2016 fue promulgada la Ley N°20.955 que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Esta es la reforma más significativa de la función pública que se materializa en más de una década, superando así cuatro intentos fallidos previos.

Hace 13 años, la creación del sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue una reforma innovadora para la modernización de la gestión pública y ha sido un aporte a la transparencia y legitimidad de la selección de sus directivos. Con más de 362 mil postulaciones en sus procesos de selección, se ha validado un estándar exigente de idoneidad que ha permitido renovar los cuadros directivos del Estado, aumentar la participación de la mujer en este nivel y situar a Chile como referente internacional en materia de reclutamiento y selección de cargos públicos.

Entre sus aspectos más relevantes, la nueva ley apunta a separar los procesos de selección y nombramiento de altos directivos públicos del ciclo electoral y los cambios de gobierno, buscando limitar las desvinculaciones no fundadas y contribuir a disminuir la rotación. Para ello, elimina la figura de los directivos transitorios y provisionales (TyP), que podían ser nombrados directamente por la autoridad mientras

se llevaba a cabo el concurso, permitiéndoles participar en ellos. Desde ahora, cuando se produzcan las vacantes, los cargos serán ocupados por subrogantes legales o por directivos de segundo nivel jerárquico del mismo servicio elegidos a través del sistema ADP.

Complementariamente, se establece una cuota de hasta 12 cargos de ADP de primer nivel jerárquico (jefes de servicio) que el Presidente de la República podrá nombrar directamente entre quienes cumplan los perfiles correspondientes, facultad que podrá ejercer exclusivamente en los primeros tres meses de su mandato. Para evitar que los procesos de selección y la remoción de altos cargos se contaminen con la disputa propia de los períodos electorales, se deberá requerir el acuerdo del Consejo de ADP, con una mayoría de cuatro quintos de sus miembros, para llevar a cabo concursos en los ocho meses finales de un gobierno. Además, en los primeros seis meses de un nuevo gobierno se exigirá una comunicación previa y fundada al mismo Consejo antes de solicitar la renuncia de un alto directivo público de segundo nivel jerárquico.

Con la entrada en vigencia de la reforma al sistema y otros cambios aprobados por el Congreso, se amplían a 126 los servicios públicos que tendrán cargos directivos adscritos al sistema ADP, incorporándose la Dirección del Trabajo, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), Fondo Nacional de Salud (Fonasa), Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama), Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA), Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Servicio Nacional de Menores (Sename), Dirección Nacional del Servicio Civil e Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). Adicionalmente, los estándares de ADP se hacen extensivos a los cargos de Fiscal y gerentes de Corporación de Fomento de la Producción

(CORFO) y a jefes de programas identificados en Ley de Presupuestos que cumplan ciertos requisitos que establece la misma reforma. También se introducen modificaciones que harán más transparentes y competitivos los procesos de selección, precisando plazos y poniendo más exigencias sobre el sistema y quienes intervienen en él, y se fortalecen los convenios de desempeño como una verdadera herramienta de gestión.

La ley otorga nuevas facultades a la Dirección Nacional del Servicio Civil, entre ellas, la atribución de impartir normas generales en materia de gestión de personas, orientar la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria y promover el cumplimiento de normas de probidad administrativa y transparencia. Asimismo, se le encargan nuevas funciones al Consejo de ADP, como por ejemplo, aprobar los perfiles de los cargos adscritos al sistema, revisar los antecedentes que justifican las desvinculaciones y adoptar diversas medidas para incorporar a los concursos candidatos nominados en otros procesos o ex directivos de ADP exitosos, para evitar que se declaren desiertos por ausencia de al menos tres aspirantes idóneos. También se establece un detallado procedimiento de rendición de cuentas del Consejo ante las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre la operación anual del sistema.

En línea con el compromiso del Gobierno de ampliar los horizontes del mérito en el desempeño de cargos públicos, con la aprobación de esta reforma legal el Ejecutivo comprometió el envío, en el plazo máximo de un año, de dos proyectos de ley. El primero, para incorporar mecanismos de reclutamiento y selección basados en el mérito en el ámbito municipal; y el segundo, para transformar el Sistema de Empresas Públicas (SEP) en un servicio público, que incorpore mecanismos de reclutamiento y selección meritocráticos para la designación de directorios de empresas

públicas y en especial para la incorporación en ellas de directores independientes del gobierno en ejercicio.

6.1.2. Gobernanza Pública

El Gobierno ha impulsado diversas iniciativas legales que aspiran a fortalecer el gobierno corporativo de diversos servicios públicos, siguiendo los máximos estándares de transparencia, independencia, continuidad y excelencia técnica. De este modo, la gobernanza de las instituciones públicas avanza hacia un nuevo estadio de desarrollo, modernizando las facultades de las autoridades unipersonales e introduciendo contrapesos que refuercen la predictibilidad de la acción del Estado.

En cuanto a las reformas que modernizan la institucionalidad de servicios públicos, destaca la indicación sustitutiva al proyecto de ley que crea la Comisión de Valores y Seguros y la reciente propuesta de avanzar en las labores de regulación y supervisión financiera con un organismo colegiado denominado Comisión para el Mercado Financiero (Capítulo 2).

Otra iniciativa legal relevante en este ámbito es la Nueva Institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional, que propone la creación de un organismo técnico, independiente y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de las estadísticas y censos oficiales. La iniciativa, actualmente en primer trámite constitucional, busca relevar la especialización técnica, independencia, eficacia, oportunidad, funcionalidad y flexibilidad que requiere esta organización.

El proyecto propone que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) quede integrado por un cuerpo técnico denominado Consejo Estadístico Nacional, que será el ente rector de un sistema estadístico de carácter nacional. Propone, además, una Dirección del

Servicio con sus distintas divisiones, departamentos y estructura interna, y una Comisión Interministerial de Estadísticas. Para fortalecer la independencia del Instituto, los integrantes del Consejo serán nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, determinando causales específicas de remoción de sus miembros. El Director del INE será nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo Estadístico Nacional del organismo, previo proceso de selección llevado a cabo por el Consejo de ADP.

Otro esfuerzo de modernización de la gobernanza de la institucionalidad pública es el proyecto de ley que fortalece el Servicio Nacional del Consumidor (Ser-nac), que busca entregarle a esta institución nuevas facultades para fiscalizar, sancionar, dictar normas e instrucciones de carácter general e interpretar la ley. Esto representa un avance en la tarea de generar mercados más transparentes y proteger los derechos de los consumidores. Se crea un Consejo que tendrá a su cargo el ejercicio de las facultades normativas e interpretativas. Dicho Consejo estará integrado por tres miembros expertos en materia de protección de los derechos de los consumidores, que serán designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Actualmente, esta iniciativa se encuentra en segundo trámite constitucional.

6.1.3. Gobernanza de las Empresas del Estado

Se han dado pasos sustantivos en modernizar los gobiernos corporativos de las empresas estatales, que se desenvuelven en contextos económicos cada vez más exigentes tanto por la competencia del mercado, como por la necesidad de sostener o incrementar su contribución al Estado y a la ciudadanía. En el caso de la gobernanza de las empresas públicas, los cambios que se proponen están inspirados en las direc-

trices que ha ido formulando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), buscando que estas compañías operen siguiendo lineamientos compartidos e incluso bajo un marco institucional común, orientado a asegurar su efectividad y transparencia.

En general, se apunta a hacer más transparente la misión de estas empresas de servir al interés general y alcanzar los objetivos de política pública que deben cumplir, separando nítidamente las funciones de dirección de las organizaciones de aquéllas que son propias de la definición estratégica y de la misión que la sociedad espera que las empresas cumplan. Para esto, la dirección superior de las empresas debe hacerse cada vez más profesional y sujetarse a una rendición de cuentas más exigente, con directores cuyas trayectorias les permitan ejercer la conducción estratégica de la empresa y que cumplan los mismos requisitos de transparencia y prevención de conflictos de interés que se exigen en el mundo privado.

Con estos objetivos, este año el Gobierno envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que moderniza el gobierno corporativo de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), que se encuentra en su primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados. Además, ingresó una indicación sustitutiva que, entre otras materias, modifica la gobernanza de Televisión Nacional de Chile (TVN), que está en segundo trámite legislativo en el Senado.

En el caso de ENAP, el proyecto de ley propone excluir a los ministros de Estado del directorio de la empresa y que éste se conforme con siete directores. De estos, tres serán nombrados directamente por el Presidente de la República, otros tres escogidos por dicha autoridad desde una terna propuesta por el Consejo de ADP y un director propuesto por todos los trabajadores de la empresa para que sea nombrado por el Presidente

de la República. A la máxima autoridad de la República le corresponderá ejercer las atribuciones y funciones de los accionistas y juntas de accionistas, las que podrá delegar total o parcialmente en los Ministros de Hacienda y Energía.

La iniciativa también establece que la empresa deberá generar un Plan de Desarrollo y Negocios a implementarse quinquenalmente, que deberá incluir objetivos, metas de rentabilidad y programas de inversión y desarrollo. Este plan será aprobado conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y Energía, y en el caso que se requieran cambios en la estructura de capital, se apoyará en informes técnicos que podrá elaborar la Dirección de Presupuestos.

En el caso de TVN, la indicación aumenta el número de directores de siete a nueve, quienes ejercerán por cuatro años (en vez de los ocho actuales) y deberán cumplir requisitos de aptitud profesional y experiencia en altos cargos de administración, en materias financieras y comerciales, en medios audiovisuales o de comunicación, educación, cultura o artes; o en otras empresas públicas.

El presidente del directorio será designado privativamente por el Presidente de la República. Seis directores serán elegidos de ternas propuestas por el Consejo de ADP y los dos directores restantes serán escogidos de ternas propuestas por el Ministerio de Educación y por el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes. La indicación del Ejecutivo renueva totalmente el régimen de responsabilidad, inhabilidades e incompatibilidades, deber de abstención y cesación en el cargo de los directores. También propone crear un Consejo Consultivo *ad honorem*, responsable exclusivamente de monitorear el deber de TVN de cumplir con su misión pública, que se especifica en un instrumento o convenio de una vigencia de cinco años.

Los próximos pasos en materia de gobernanza pública se refieren al compromiso de enviar un proyecto de ley antes de septiembre de 2017, para crear el Consejo Superior de Empresas Públicas que reemplazará al actual SEP. El nuevo organismo estará encargado de representar los derechos y deberes del Estado en su rol de propietario de las empresas que hoy integran el SEP. Esta transformación implicará modificar la composición y las facultades del actual Consejo, de forma de facilitar la separación de sus diversas funciones.

Una de sus principales funciones deberá ser la formulación de criterios homogéneos para la designación o selección de directores de las empresas públicas, junto con la incorporación de directores independientes. También debe ser un objetivo aplicar a todas las empresas del Estado creadas por ley las mismas normas financieras y contables, de administración, de obligaciones y responsabilidades de los directores, y de supervisión y control aplicables a las sociedades anónimas abiertas. Por ende, quedarían afectas a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros.

6.1.4. Información de las Personas en el Sector Público

Un elemento habilitante para mejorar la calidad de los servicios del Estado es contar con un sistema de información robusto e integrado con las distintas fuentes y uso de datos en el sector público. Ello debería permitir mejorar el conocimiento que tiene el Estado de sí mismo y de este modo influir en el desempeño de las personas, aumentando la confianza y fomentando un cambio cultural en la administración. En este ámbito destacan los siguientes esfuerzos:

Propuesta de Modelo de Gestión de Información de personas en el Estado. Este estudio diagnóstico

y propositivo desarrollado por la Fundación Chile entre noviembre de 2015 y mayo de 2016 concluye que en Chile no existe una política ni responsables únicos de gestionar la información sobre personas en el sector público. La información se encuentra desagregada, hay problemas de almacenamiento y de acceso, datos no estandarizados e informes de nivel muy básico y muchas veces tardíos para apoyar la toma de decisiones. El estudio propone una estrategia de acercamiento a las buenas prácticas y estándares globales, con mejoras progresivas en la calidad de la información a través de una automatización en la recolección de los datos, aumento de usuarios hasta contar con prácticas de *open data* y pasar gradualmente de un análisis descriptivo a uno de tipo predictivo y prescriptivo. Todo esto, con el propósito final de contar con información de personas de la Administración Central del Estado que sea oportuna, integrada, confiable y accesible para la toma de decisiones de distintos actores estatales.

Sistema de Gestión de Información sobre Personas en el Estado. Como consecuencia del estudio citado, el programa de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos iniciaron un proyecto de mejora del actual sistema de recepción, almacenamiento y análisis de información sobre personas en el Estado. El objetivo es incrementar la eficiencia en la generación y calidad de los reportes de estadísticas de recursos humanos del sector público para, en el corto plazo, automatizar la recepción y validación de los informes trimestrales de dotación de personal e instalar un sistema de acopio y procesamiento de este tipo de información. A mediano y largo plazo se instalará un modelo de gestión de datos y un sistema que interactúe con otras instituciones que administran información sobre personas, tales como la Contraloría General de la República y la Dirección

Nacional del Servicio Civil. Este proyecto está en fase de diseño y comenzará a implementarse a partir del último trimestre de 2016.

Coordinación entre la Dirección Nacional del Servicio Civil y la Contraloría General de la República.

Una segunda iniciativa que se desprende del estudio de la Fundación Chile es el incremento en la coordinación entre la Dirección Nacional del Servicio Civil, como ente responsable de la gestión de personas en el Estado, y la Contraloría General de la República, que en el cumplimiento de su rol ha desarrollado un robusto sistema de información del personal de la administración pública. Uno de los principales objetivos de esta iniciativa es simplificar y reducir al máximo las solicitudes de información que el Servicio Civil envía a los distintos servicios públicos, específicamente respecto de los datos que ya dispone el ente contralor a través de su sistema.

6.1.5. Mejoras en la calidad del empleo público

En materia laboral, el Gobierno ha impulsado una ambiciosa agenda de iniciativas que ha tenido como objetivo contribuir a la renovación del personal del sector público, otorgando incentivos al retiro; mejorar las condiciones laborales y potenciar el desarrollo de sectores clave tales como salud, educación y la administración tributaria, entre otras.

En 2014 el Gobierno, a través de los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, suscribió un protocolo de acuerdo con las asociaciones de funcionarios públicos agrupadas en la Mesa del Sector Público, que incluyó 23 compromisos que han dado lugar a proyectos de ley, medidas administrativas y otras iniciativas como estudios y mesas de trabajo conjuntas. En el marco de ese protocolo, se legisló para perfeccionar el permiso post natal parental y el ejercicio del derecho a sala cuna para los hijos de las funcionarias

y funcionarios públicos. Además, se encuentra vigente la reducción de la brecha entre los valores de viáticos de los distintos estamentos, pasando de seis a tres tramos y disminuyendo la distancia entre el viático más alto y el más bajo desde 3,6 veces a menos de dos veces. Asimismo, en el contexto de ese proceso de diálogo, el Gobierno introdujo mecanismos de control en el uso de la modalidad de honorarios en los servicios públicos del Gobierno Central.

La agenda legislativa sobre materias laborales ha sido particularmente abundante e intensa. También fructífera, porque suma 33 leyes aprobadas que representan un esfuerzo fiscal sin precedentes y que al año 2019 compromete más de \$ 973.519 millones. Adicionalmente, se encuentran en trámite legislativo otras 12 iniciativas y, en los próximos meses, se agregarán no menos de cuatro proyectos de ley como resultado de acuerdos alcanzados con asociaciones de diferentes servicios públicos.

Traspaso de Trabajadores a Honorarios a Contrata. En cumplimiento del compromiso presidencial de garantizar que, al concluir el actual mandato, no habrá trabajadores desempeñando funciones permanentes a honorarios en el Gobierno Central, el Gobierno y la Mesa del Sector Público acordaron un plan de traspaso gradual a la contrata de 8.800 personas a honorarios que realicen funciones permanentes, con más de un año de antigüedad y que se desempeñen en jornada completa. En cumplimiento de este compromiso, en 2015 se habían traspasado 1.613 trabajadores y la Ley de Presupuestos 2016 consideró financiamiento para traspasar 4.000 trabajadores adicionales a la contrata, la mitad de los cuales corresponden al sector salud.

Política Afirmativa de Género. Derribar las trabas que obstaculizan el acceso de las mujeres a iguales oportunidades y asegurar condiciones salariales

equilibradas es un objetivo compartido por el Gobierno y los gremios del sector público, que se ha cristalizado en un conjunto de medidas en desarrollo. Entre ellas, figura evaluar la infraestructura de cuidado infantil en los servicios que tienen estos espacios de atención y el desarrollo de un piloto, actualmente en ejecución, para mejorar ese tipo de infraestructura en seis establecimientos calificados como prioritarios. En materia de igualdad de remuneraciones, durante 2016 se ha trabajado en el diseño de un piloto que servirá para aplicar un instrumento de evaluación objetiva de puestos de trabajo. Este piloto, denominado “Evaluación de Puestos de Trabajo con Perspectiva de Género en la Administración Pública”, se aplicará en el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y sus resultados permitirán explorar mecanismos para reducir eventuales brechas de género.

Junto con esto, el Gobierno se comprometió a incorporar al menos una mujer en cada uno de los directorios de las empresas del Estado que pertenecen al SEP, con lo cual la participación de las mujeres pasó de 5,3% en 2013 a un 28% en 2015. Con este aumento, la meta de llegar al menos a un 40% de directoras mujeres en estas empresas, que originalmente se previó para el término del período de Gobierno, ahora está comprometida para ser alcanzada durante el último trimestre de 2016.

Prácticas Profesionales en el Estado. Para abrir más oportunidades a estudiantes universitarios y acercarlos al servicio público, se creó el programa Prácticas Chile que les ofrece la oportunidad de realizar sus prácticas profesionales en Ministerios y servicios públicos, mediante una plataforma que asegura postulaciones transparentes y en igualdad de condiciones. La iniciativa, impulsada por el Ministerio de Hacienda y gestionada por Servicio Civil, ofrece tres convocatorias anuales en las que participan más de

86 servicios. Este año, las convocatorias del primer y segundo semestre ya registran 751 ofertas de prácticas de diferentes servicios públicos y para todas las regiones. Los resultados de la iniciativa son positivos: sumando las convocatorias de los años 2014–2016, el Programa Prácticas Chile ha publicado más de 2.230 ofertas de prácticas profesionales considerando más de 230 carreras distintas, contribuyendo con esto a la atracción de nuevos talentos al Estado.

6.2. CONFIANZA, TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Chile registra grandes avances en transparencia y diseños institucionales que mejoran la confianza pública. Pero hoy no sólo hay que hacer más transparente al Estado, sino garantizar que las transformaciones en este ámbito den respuestas más eficientes e integrales a demandas específicas. Se han ido sumando en la agenda perfeccionamientos de segunda generación, en la mayoría de los casos, aplicando intensivamente tecnología. Algunos de ellos se detallan a continuación.

Códigos de Ética. En febrero de 2016, el Ministerio de Hacienda publicó el oficio y las orientaciones generales para la elaboración de códigos de ética en el sector público, iniciativa que se enmarca en la Agenda de Probidad y Transparencia en los Negocios y la Política que anunció la Presidenta Michelle Bachelet en mayo de 2015. De acuerdo a esta agenda, en noviembre de este año deben estar dictados los códigos de ética en 256 instituciones públicas. Para ello deben ser los propios funcionarios, a través de un proceso de reflexión y discusión, quienes definan los valores, principios y conductas relevantes para la institución mediante un proceso participativo, representativo y transversal, que considere las ca-

racterísticas de cada servicio. En el caso de Hacienda, la medida se concretó en septiembre de 2016 para la cartera y todos sus servicios dependientes y relacionados, a través de una alianza estratégica entre el Ministerio, el Servicio Civil, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sistemas Preventivos Antilavado de Dinero y Anticorrupción en el Sector Público. Otra medida que también es parte de la Agenda para la Transparencia y la Probidad es el desarrollo de sistemas preventivos antilavado de dinero y anticorrupción en el sector público, iniciativa pionera a nivel internacional y que involucra a más de 300 servicios a lo largo de Chile. La medida, impulsada por el Ministerio de Hacienda y coordinada por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), tiene por objeto prevenir que el sector público pueda ser utilizado para la comisión de dichos ilícitos. Para ello, el Ministerio distribuyó a todos los ministerios y servicios públicos del Estado, intendencias, gobernaciones y municipalidades una Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo que permite mitigar el riesgo de la comisión de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios tales como el cohecho, la malversación de caudales públicos y la prevaricación, entre otros. Las entidades públicas deben inscribirse en el Registro de Entidades Reportantes de la UAF, junto con designar un funcionario responsable de relacionarse con este servicio y de coordinar políticas y procedimientos de prevención y detección de delitos, conforme las características organizacionales propias de su institución. Además, todas las políticas y procedimientos que se definan para construir un sistema preventivo en las entidades públicas deben plasmarse en un Manual que deberá ser difundido y puesto al alcance de todos los funcionarios.

Presupuesto Transparente. Mediante un convenio de colaboración entre la Dirección de Presupuestos y la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), se ha avanzado en el desarrollo del portal web Presupuesto Abierto, que contiene la información del gasto económico del Gobierno Central, tanto presupuestado como ejecutado desde el año 2008 a la fecha. El objetivo de este sitio es mostrar de forma clara y comprensible el gasto efectivo que realiza el Gobierno y dar la posibilidad de explorar, comparar y descargar información para distintas instituciones, tipos de gasto y años. El portal se pondrá a disposición de la ciudadanía durante el último trimestre de 2016.

Declaración de Patrimonio e Intereses. En septiembre de 2016 entró en vigencia la Ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. La ley introduce importantes cambios en la regulación existente sobre la materia, ampliando los sujetos obligados a declarar sus intereses y patrimonio, así como su contenido y formalidad. Además, establece que la Contraloría General de la República estará a cargo de fiscalizar la oportunidad, integridad y veracidad de las declaraciones que sobre estas materias realicen las autoridades, funcionarios públicos y determinados prestadores de servicios a honorarios, junto con administrar un sistema de información que permite el acceso permanente de los declarantes a un formulario electrónico único para cumplir con este propósito².

De manera inédita, el Instructivo Presidencial del 15 de marzo de 2015 sobre Buenas Prácticas en materia de Declaración de Patrimonio e Intereses, se constituyó en una experiencia piloto exitosa para la im-

plementación de la Ley N° 20.880. Dicho Instructivo originó la creación de una plataforma, administrada por Segpres, para la declaración de patrimonio e intereses de autoridades, trabajadores a honorarios sobre cierto monto, directivos en corporaciones o fundaciones, personal de la Presidencia de Chile, rectores y directivos de universidades del Estado³. Toda esta información queda archivada en el sitio web y accesible a la ciudadanía en formato de datos abiertos.

Sistema Integral de Transparencia de Gobierno. La Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública (conocida como Ley de Transparencia) obliga a que las instituciones publiquen periódica y oportunamente en sus portales una serie de materias de interés público (transparencia activa); y a la vez dispone que cualquier ciudadano puede solicitar acceso a información pública, petición que deberá ser respondida, salvo contadas excepciones, dentro de los plazos determinados (transparencia pasiva). El funcionamiento de ambos mecanismos permite detectar la existencia de brechas que impiden aprovechar las sinergias que debieran existir entre ellos. Por ejemplo, la existencia de un punto de acceso por cada institución pública dificulta capitalizar el valor en potencia de la información pública, a lo que se añade el altísimo costo administrativo que implica para los servicios el dar respuesta a solicitudes que, en la mayoría de los casos, se refieren a información ya disponible en un portal.

A la luz de estos antecedentes, Segpres se encuentra desarrollando una plataforma web que centralice tanto la publicación de la información requerida como transparencia activa y que constituya el punto de acceso para recibir las solicitudes de transparen-

2 www.declaracionjurada.cl

3 dpi.minsegpres.gob.cl

cia pasiva, gestionarlas y darles respuesta. De este modo, se avanzará de cientos de portales a uno solo que reunirá y presentará toda la información, con la consecuente racionalización en el uso de recursos por parte de las instituciones, descomprimiendo la carga administrativa y proveyendo una atención más expedita a la ciudadanía.

6.3. SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Con el apoyo financiero y técnico del BID, en febrero de 2015 el Gobierno puso en marcha el programa de Modernización del Sector Público, con el fin de mejorar la experiencia de los usuarios aumentando la eficacia y eficiencia de la gestión. El programa tiene como ejecutor al Ministerio de Hacienda y está en el marco de un contrato de préstamo de inversión acordado con el BID por un total estimado de US\$ 96 millones a ejecutar entre 2015 y 2020⁴. El diseño de este instrumento de préstamo con el BID constituye una innovación en su tipo, ya que funciona como un “paraguas” para proyectos aprobados con una metodología común.

Para llevar adelante esta iniciativa, se constituyó un equipo especializado multidisciplinario de ocho profesionales liderado por el coordinador de modernización del Estado de Hacienda, junto con un Comité Estratégico integrado por asesores de dicho Ministerio y de la Dirección de Presupuestos, supervisado por el BID. Desde sus respectivas funciones, ambos equipos intervienen en las etapas de identificación, formulación, financiamiento, acompañamiento y control de gestión de proyectos de modernización institucional,

ya sea que se trate de iniciativas institucionales sectoriales o transversales.

A la fecha, los esfuerzos se han concentrado en establecer metodologías de trabajo para incorporar mejores prácticas, diseñar los términos de referencia precisos para la contratación de estudios y consultorías, hacer planificación presupuestaria de corto y mediano plazo, y gestionar procesos iterativos de formulación y aprobación de proyectos con los distintos actores involucrados.

A diferencia de otras iniciativas de este tipo, no son los servicios públicos los que en forma aislada buscan financiamiento para proyectos de formulación deficiente y en ocasiones de pertinencia discutible, sino que es una unidad ejecutora central la encargada de seleccionar y evaluar iniciativas postuladas por distintos servicios del Estado. En la evaluación *ex ante* de los proyectos, los principales criterios que han primado son la calidad *per se* del proyecto, su importancia estratégica para el desarrollo del Estado en el largo plazo y las competencias técnicas del equipo que lo llevará a cabo. Una vez que la institución es priorizada, se le apoya en la formulación del proyecto, lo que incluye la contratación de un equipo consultor para el levantamiento de evidencia, conceptualización clara del desafío, definición de objetivos, actividades, necesidad de recursos y valorización financiera.

Para la aprobación, se ha tenido en cuenta la cartera completa y la priorización de los proyectos de acuerdo a las variables mencionadas. El nivel técnico, experiencia en asuntos de políticas públicas y jerarquía de los miembros del Comité Estratégico han impulsado ganancias importantes de calidad en el diseño de cada iniciativa durante esta etapa del proceso. Tras su aprobación, el programa brinda seguimiento a la institución para la ejecución de la iniciativa median-

4 Mayor información sobre el programa está disponible en el link modernizacion.hacienda.cl

te asistencia técnica en todos los niveles y durante todas las fases del proyecto.

Durante 2015, el foco principal estuvo en formular los primeros proyectos, para lo cual se contó con el apoyo de estudios contratados mediante licitación pública. Cada formulación de proyecto, incluyendo tiempos administrativos y diagnósticos, tomó entre ocho y diez meses de trabajo. Entre fines de 2015 y comienzos de 2016 se comenzó la ejecución de seis de estas iniciativas con una inversión proyectada de alrededor de US\$ 30 millones hasta 2020 (Cuadro 6.1). En el ámbito de proyectos transversales se realizaron 15 estudios técnicos en el mismo período.

Para conocer el nivel de avance y resultado final del programa, se utilizará una metodología para medir capacidades de gestión institucional desarrollada y aplicada por el BID, y una matriz de resultados de eficiencia, eficacia y satisfacción usuaria que se aplica a cada uno de los proyectos de modernización. Dada la relevancia de la satisfacción usuaria en los indicadores de éxito o fracaso del programa, se buscó asegurar la rigurosidad conceptual y metodológica del estudio que fijará la línea base, mediante la contratación de una consultoría de expertos por parte del BID en mayo de 2015.

El modelo de medición propuesto por los expertos fue aplicado en el INE, Chile Compra, Sernac y ChileA-

CUADRO 6.1

Proyectos de Modernización de la Gestión en Curso

Institución	Presupuesto aprobado (millones de pesos de 2016)	Duración	Resultado esperado
Instituto Nacional de Estadísticas	\$5.009	junio de 2015 -agosto de 2019	Diseño e implementación de un sistema integral de planificación y monitoreo y de una política de gestión de personas. Modernización y fortalecimiento de la gestión de tecnologías de la información. Rediseño y mejora de los procesos críticos del INE.
Servicio Nacional del Consumidor	\$2.030	marzo de 2015-diciembre de 2019	Sistema integrado de información que permita una gestión eficiente de procesos y su retroalimentación, de manera de facilitar la entrega de servicios con valor agregado para los ciudadanos. Su diseño debe ser flexible, modular y escalable para integrar los cambios que surgirán de la Ley de Fortalecimiento de la Institución.
Chile Compra	\$5.410	febrero de 2015-diciembre de 2019	Mejorar la calidad de los procesos de compras públicas, redefiniendo el modelo de convenio marco, rediseñando su gestión y operación, e implementando los cambios. Modernización de las herramientas de planificación de compras y gestión de contratos, generando mejor información para la toma de decisiones.
Superintendencia de Seguridad Social	\$2.793	enero de 2016-noviembre de 2018	Reducir los tiempos de respuesta de los reclamos. Entregar al usuario información completa y precisa.
Dirección del Trabajo	\$4.002	junio de 2016-junio de 2020	Modificar los modelos y procesos de fiscalización tanto planificada como reactiva. Fortalecer las capacidades tecnológicas de la institución para posibilitar la ejecución de los cambios de los procesos y prácticas de trabajo. Incorporar a los funcionarios en el proceso de modernización y fortalecer las capacidades de planificación estratégica y monitoreo del desempeño.
ChileAtiende-Digital	\$2.220	julio de 2016 -diciembre de 2018	Disminuir costos asociados a trámites, tanto para el Estado como para los ciudadanos. Esto implica sustituir transacciones presenciales por no presenciales, eliminar trámites y generar información consolidada respecto de la entrega de servicios del Estado.

Fuente: Programa de Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda.

tiende. Entre los principales hallazgos se detecta que usuarios altamente habilitados en el acceso y uso de los servicios que proveen las instituciones del Estado cuentan con niveles de satisfacción muy superiores a aquéllos medianamente o no habilitados, lo que abre una ventana de oportunidad para lograr mejoras significativas en el corto y mediano plazo. Esta medición se repetirá a fines de 2017 y luego en 2020, para evaluar avances y resultados finales de cada proyecto.

El diagnóstico reveló que es posible aplicar en Chile un modelo único de medición de la satisfacción usuaria en entidades diferentes, con elementos que permiten comparar el grado de avance de distintas instituciones en el tiempo, tal como ya se aplica en Canadá, Reino Unido y España, entre otros. El próximo paso es diseñar un sistema cuyo objetivo sea promover un elevado nivel de satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado, desligándolo de los incentivos monetarios a los funcionarios, por los riesgos de sesgar el instrumento. Los expertos contratados por el BID propusieron un conjunto de objetivos específicos a los que debiera apuntar este nuevo sistema, que se basan en las buenas prácticas internacionales, el análisis de la realidad institucional chilena y las brechas observadas en esta materia respecto de economías más avanzadas.

6.4. GOBIERNO DIGITAL

Se estima que en la actualidad el costo de hacer trámites con el Estado es de aproximadamente US\$ 3.000 millones para las personas y de US\$ 500 millones de gasto público directo para cubrir las atenciones presenciales⁵. Estos costos aumentarán si no

se ejecutan acciones de coordinación estratégica que apunten a ganancias de eficiencia en la gestión pública, basando la toma de decisiones en conocimiento y tecnología. Es un desafío del Estado gestionar la calidad y valor de los servicios que presta a los ciudadanos y, al mismo tiempo, reducir el costo unitario de su entrega. Tal complejidad se puede administrar de forma más eficaz y eficiente si el Estado desarrolla una estrategia e institucionalidad de Gobierno Digital, consistente en el uso coordinado de las tecnologías de información y comunicaciones, que contribuyan fuertemente a mejorar la inclusión, eficiencia, eficacia y transparencia en la provisión de los servicios que entrega a los ciudadanos.

Durante 2015 y parte de 2016, el programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda y Segpres diseñaron colaborativamente, con apoyo de la OCDE, las bases para una gobernanza que logre desarrollar y fortalecer el Gobierno Digital⁶. Siempre con el apoyo de la OCDE, a partir del segundo semestre de este año se diseñará el Plan Estratégico del Gobierno Digital⁷, que establecerá una visión, estrategia, objetivos, principios y un plan de desarrollo institucional en esta materia. El primer paso será potenciar la Unidad de Gobierno Digital de Segpres, mejorando sus capacidades estratégicas, técnicas y operacionales; junto con el establecimiento de estándares aplicables al conjunto de servicios públicos.

Complementariamente, se sigue avanzando en el desarrollo de servicios habilitantes, que permiten a los organismos públicos gestionar de mejor manera sus procesos internos, permitiendo que sus sistemas

5 modernizacion.hacienda.cl/biblioteca/5-estudios-de-formulacion-de-proyectos/formulacion-proyecto/diagnostico-de-chileatiende.html

6 www.oecd.org/publications/digital-government-in-chile-9789264258013-en.htm

7 OCDE (2016). "Digital Government in Chile: Strengthening institutional and governance frameworks".

de información puedan intercambiar datos y operar coordinadamente (interoperabilidad). Estas capacidades ayudan a aumentar la eficiencia en la ejecución de los procesos, a mejorar la calidad y gobierno de los datos y, en consecuencia, a elevar los estándares de la entrega de servicios para los ciudadanos, empresas y otras instituciones. Algunos avances destacados en esta materia son los siguientes:

Firma Pública Electrónica Avanzada. Durante 2016, se puso a disposición de todos los organismos públicos una plataforma que permite la emisión, revocación y uso de certificados de firma electrónica avanzada de/para funcionarios o autoridades de las instituciones públicas, basada en la información certificada por sus respectivos ministros de fe. Esta solución se hace cargo de facilitar la distribución y masificación de la firma electrónica avanzada, haciendo que su uso sea sencillo y eficiente de modo que las instituciones puedan integrar esta solución en los múltiples procesos en que requieren el uso de esta herramienta digital.

Estándar y Plataforma de Interoperabilidad. La necesaria interoperabilidad entre instituciones públicas requiere de un escenario con estándares claramente definidos y monitoreados, de herramientas que faciliten el intercambio de datos e información, y de servicios públicos e industria que estén en conocimiento y capacitados para materializar dichos estándares. Para estos efectos, la Unidad de Gobierno Digital de Segpres, en conjunto con múltiples instituciones públicas y el apoyo técnico de universidades, ha desarrollado un modelo de interoperabilidad que se ajusta al estado del arte en lo relativo a tecnologías de información. También ha desarrollado una plataforma especializada que facilita e incentiva la adopción de este modelo.

Clave Única. Es una herramienta que permite a cualquier ciudadano tener una identidad digital, la cual consiste en utilizar el RUN junto a una contraseña para poder interactuar con sistemas de información que dispongan instituciones públicas. Esta contraseña es entregada tras una verificación presencial de identidad utilizando los mecanismos provistos por el Servicio de Registro Civil e Identificación, tales como la verificación de identidad en línea utilizando biometría. En 2016 se ha avanzado significativamente en la adopción de la Clave Única por parte de instituciones públicas, incluyendo la nueva plataforma de Declaración de Intereses y Patrimonio de la Contraloría General de la República y el sistema de tramitación electrónica implementado por el Poder Judicial. Actualmente, un creciente número de instituciones privadas ha comenzado a integrar esta herramienta para identificar a sus usuarios y ofrecer sus servicios.

Escritorio Empresa. Durante 2016 CORFO puso a disposición de las empresas, especialmente del segmento micro, pequeñas y medianas, la plataforma de gestión integrada de trámites llamada Escritorio Empresa⁸. Esta tiene como objetivo facilitar y simplificar el emprendimiento, creación y operación de empresas, integrando progresivamente las herramientas que les permitan formalizarse y obtener beneficios del Estado. De este modo, se busca disminuir costos y pérdidas de tiempo asociados a la realización de trámites y acceso a servicios del Estado; agilizar las iniciativas de negocios, mejorando las oportunidades de inversión; y optimizar los trámites de postulación a fondos públicos concursables de emprendimiento, capacitaciones y otros. Actualmente en el sitio es posible realizar trámites como inicio de actividades, empresas en un día, registro de dominio web, autori-

8 www.escriptorioempresa.cl

zación sanitaria de alimentos, obtención de certificados laborales y previsionales, entre otros.

Gestión de Documentos. La normativa vigente relativa a archivos públicos data del año 1929 y no ha sido actualizada, lo que se traduce en ineficiencias en la gestión de la información independientemente del soporte. Se estima que más del 90% de los documentos de los servicios públicos se generan en papel, lo cual provoca ineficiencias en el uso de recursos de bodega, tiempo de funcionarios, riesgo de pérdida de material histórico y dificultad para responder a solicitudes de acceso a información pública. El desafío es avanzar hacia un sistema híbrido (papel-documento electrónico), haciendo interoperables los sistemas tradicionales con los electrónicos. Para avanzar hacia la optimización de la gestión de la información y archivos del sector público, se está desarrollando una propuesta conceptual de modelo institucional para la gestión de documentos y recomendaciones de cambios normativos.

6.5. INNOVACIÓN PÚBLICA ABIERTA Y CO-CREACIÓN

El sector público se enfrenta a desafíos cada vez más complejos por parte de una comunidad más interconectada, con amplio acceso a información y mayores demandas de participación. Este escenario ha sido terreno fértil para que gobiernos en todo el mundo busquen innovar en las formas de crear y entregar valor público, desarrollando mecanismos concretos para ello.

En Chile, esta reflexión llevó en 2014 a crear el Laboratorio de Gobierno (LabGob), cuya función es abrir espacios que permitan la interacción y co-creación entre los usuarios, funcionarios públicos, ciudadanos, emprendedores e innovadores en general, para la generación de soluciones a pequeña escala a problemáticas

del ámbito público, a través de prototipos, proyectos pilotos potencialmente escalables y la transferencia de iniciativas exitosas a otros órganos de la Administración del Estado. Para concretar esta tarea el LabGob tiene un directorio, que fija los lineamientos estratégicos y aprueba sus metas y objetivos, integrado por representantes de los Ministerios de Economía, Fomento y Turismo, Hacienda, Interior, Segpres y Desarrollo Social; organismos como CORFO y la Dirección Nacional del Servicio Civil, así como por miembros de la sociedad civil y en especial del mundo universitario.

Una de sus líneas de acción, denominada proyectos de innovación, asocia al LabGob con otras instituciones del Estado para generar soluciones a problemas públicos según las necesidades de las personas. La metodología implica ocupar la experiencia de diferentes actores para desarrollar prototipos en ambientes controlados y de pequeña escala, que puedan aplicarse en programas pilotos con potencialidad de escalamiento y de contribución a mejores políticas públicas. Esta metodología se ha empleado, entre otras, en la iniciativa conjunta con las autoridades de Economía y Energía para hacer más comprensibles las cuentas de electricidad; y en la que aspira a mejorar la experiencia de usuarios en los paraderos de Santiago, en coordinación con las autoridades de Transporte.

El LabGob también promueve el desarrollo de habilidades, motivaciones y oportunidades de innovación pública en funcionarios del Estado, para que a través del “aprender haciendo” puedan relevar su rol como fuente de innovación y agentes de cambio. Desde su creación el Laboratorio ha trabajado con 87 instituciones y más de 880 funcionarios públicos, intercambiando mejores prácticas, aprendiendo unos de otros y buscando las mejores ideas que hayan funcionado para ser replicadas en las instituciones del Estado. En este ámbito, se ha desarrollado el programa Gestión de la

Innovación en el sector público (GIP) y el primer estudio de línea base de capacidades para innovar en el Estado junto a la OCDE y en alianza con el Servicio Civil.

Asimismo, el LabGov desarrolla una línea de trabajo para atraer talento desde el resto de la comunidad, de modo que diversos actores se comprometan con los procesos de innovación dentro del Estado. La idea es generar nuevos espacios para que emprendedores, pymes, estudiantes, académicos, ciudadanos y ONG aporten talento y soluciones para enfrentar problemas públicos. En este ámbito, está en curso el proyecto que busca un acceso más fácil a la salud primaria en la Municipalidad de Recoleta, que recogió la experiencia de diversos involucrados: pacien-

tes, funcionarios de la salud y directivos, entre otros. Luego se lanzó una convocatoria abierta a innovadores y emprendedores sociales en pos de soluciones, que seleccionó a 12 finalistas que en cinco semanas de incubación debieron aterrizar sus ideas a la realidad del sistema de salud. Finalmente, cuatro iniciativas recibieron recursos para concretarse y hoy son parte de un plan de implementación en salud que se impulsa a nivel local. Otra iniciativa es el AuLab, que busca conectar a las instituciones de la educación superior con los desafíos relevantes del Estado. En este caso, invita a estudiantes y profesores a participar con sus proyectos de innovación para hacer frente a los diversos desafíos que generan los desastres naturales en Chile.