

SERIE INFORME

SOCIEDAD Y POLÍTICA

ISSN 0718-4093

Nº 116

MARZO 2010

**Relaciones entre
Organismos y
Autoridades Políticas e
Instituciones Ejecutoras**

Por: Vivianne Blanlot *
y Ena von Baer **

LIBERTAD 
DESARROLLO



INDICE

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

I. Introducción	7
-----------------	---

II. Atributos y Objetivos de Calidad en la Función Pública	7
--	---

III. El Ordenamiento Actual en Chile	9
3.1. Organismos responsables de la función de definición de políticas	9
3.2. Instituciones ejecutoras	10

IV. Coordinación para el Desarrollo de las Políticas: La Práctica Observada	11
4.1. La etapa de coordinación de políticas	11
4.2. La relación entre superior administrativo y ejecutor	13

V. Experiencia Internacional: <i>New Public Managment</i>	14
5.1. La experiencia de Nueva Zelanda	16
5.2. La experiencia de Australia	19
5.3. La experiencia de Inglaterra	22
5.4. Conclusión de la experiencia internacional	24

VI. Conclusiones y Propuestas	25
-------------------------------	----

VII. Referencias Bibliográficas	30
---------------------------------	----

* Licenciada en Economía de la Universidad Católica de Chile y Master of Arts de American University, Estados Unidos. Actualmente es miembro del Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP.

** Doctora en Ciencia Política y Magister en Estudios Europeos de la Universidad de Aquisgrán, Alemania. Actualmente es Ministra Secretaria General de Gobierno.



RELACIONES ENTRE ORGANISMOS Y AUTORIDADES POLÍTICAS E INSTITUCIONES EJECUTORAS*

Resumen Ejecutivo

El presente documento analiza la forma en que se relacionan las instituciones que realizan las funciones de definición de políticas con las que se encargan de su ejecución, partiendo del supuesto que las funciones de definición de políticas y las de ejecución están claramente establecidas, y que los órganos responsables están nítidamente identificados. Sin embargo, y con el objeto de que nuestras conclusiones y recomendaciones sean posibles de implementar, ha sido necesario analizar no solo la forma en que los diversos organismos se relacionan entre sí, sino también la forma en que se asignan las funciones de definición de políticas y de ejecución en nuestro ordenamiento actual.

El trabajo se ha organizado de la siguiente forma. En primer lugar se han identificado los atributos que se busca encontrar en las instituciones del Estado y en su accionar, planteando así un set de objetivos de calidad que la estructura organizacional y las relaciones funcionales deberían favorecer. En segundo lugar, se ha analizado la forma en que se organiza actualmente el Poder Ejecutivo del Estado en Chile, la forma en que se distribuyen las funciones de definición de políticas y las de ejecución, las relaciones entre las agencias encargadas de dichas funciones, y hasta qué punto se observan los atributos deseados para la función pública. En tercer lugar, se analiza esta relación en los casos de otros países que se han considerado interesantes por su grado de eficiencia, reformas recientes, o estabilidad institucional. Finalmente, se presentan recomendaciones y propuestas para el perfeccionamiento de la institucionalidad en Chile. En este sentido, las autoras consideran esencial la estructuración formal de un sistema de planificación y control estratégico que contenga definiciones permanentes respecto a la forma en que el Ejecutivo lleva a cabo las funciones de definición de políticas, de asignación de responsabilidades ejecutoras, y de evaluación de políticas y de la gestión ejecutora. Este sistema debe cumplir al menos con las siguientes características:

- Traducción de los Programas de Gobierno en lineamientos estratégicos que a su vez se transformen en políticas con objetivos específicos.
- Nitidez en la definición de responsabilidades.
- Clara identificación de productos esperados y metas respecto a las Instituciones Ejecutoras.
- Sistemas de evaluación conocidos de la ejecución y de los ejecutores.
- Sistemas de evaluación de las políticas.
- Asignación presupuestaria asociada a productos y resultados.

* La realización de este trabajo finalizó en marzo de 2009 y se publicó a fines de ese mismo año en el libro "Un Mejor Estado para Chile: Propuestas para la Modernización del Estado" que recopiló la labor efectuada por el Consorcio para la Modernización del Estado. Libertad y Desarrollo agradece a esta entidad y a la señora Vivianne Blanlot, coautora de este capítulo, la autorización para incluirlo en la presente Serie Informe Sociedad y Política.





RELACIONES ENTRE ORGANISMOS Y AUTORIDADES POLÍTICAS E INSTITUCIONES EJECUTORAS

I. Introducción

Uno de los aspectos relevantes de analizar en el contexto de la discusión acerca del aumento de la calidad de la gestión del Estado, es la forma en que se relacionan las instituciones que realizan las funciones de definición de políticas con las que se encargan de su ejecución. El objetivo principal de este documento es analizar dicha relación, partiendo del supuesto que las funciones de definición de políticas y las de ejecución están claramente establecidas, y que los órganos responsables están nítidamente identificados. Sin embargo, y con el objeto de que nuestras conclusiones y recomendaciones sean posibles de implementar, ha sido necesario analizar no solo la forma en que los diversos organismos se relacionan entre sí, sino también la forma en que se asignan las funciones de definición de políticas y de ejecución en nuestro ordenamiento actual.

Este análisis se ha organizado de la siguiente forma. En primer lugar se han identificado los atributos que se busca encontrar en las instituciones del Estado y en su accionar, planteando así un set de objetivos de calidad que la estructura organizacional y las relaciones funcionales deberían favorecer. En segundo lugar, se ha analizado la forma en que se organiza actualmente el Poder Ejecutivo del Estado en Chile, la forma en que se distribuyen las funciones de definición de políticas y las de ejecución, las relaciones entre las agencias encargadas de dichas funciones, y hasta qué punto se observan los atributos deseados para la función pública. En tercer lugar, se analiza esta relación en los casos de otros países que se han considerado interesantes por su grado de eficiencia, reformas recientes, o estabilidad institucional. Finalmente, se presentan recomendaciones para el perfeccionamiento de la institucionalidad en Chile.

II. Atributos y Objetivos de Calidad en la Función Pública

Sin perjuicio de la responsabilidad del Poder Legislativo, y del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo tiene a su cargo muchas de las funciones directas requeridas para la provisión de una amplia gama de bienes y servicios públicos que forman parte de los instrumentos de desarrollo económico social y político de la nación. Entre estos se cuentan la seguridad interior, la defensa, las relaciones exteriores, la regulación y fomento de la actividad económica, la producción y regulación de bienes públicos, y la prestación de variados servicios. Para evitar una larga enumeración, es importante simplemente indicar que la mayor parte de las actividades del Poder Ejecutivo se relacionan con las siguientes:

1. Determinación de la política de Relaciones Exteriores y su ejecución.
2. Determinación de las Políticas de Defensa y su ejecución.
3. Definición de Políticas, diseño de instrumentos e implementación para la prestación de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con alto impacto social.

Por supuesto, en la elaboración de políticas existe una participación determinante del Poder Legislativo, en el sentido de que las políticas de largo plazo del Estado nacen o se plasman a menudo en legislaciones que establecen el acuerdo político respecto al actuar del Estado en diversas materias. Luego, y considerando la legislación, el Ejecutivo se mueve dentro de los márgenes de esta y plantea políticas específicas que deben ser implementadas por los organismos y agencias públicas, o promueve cambios legislativos que considera indispensables para el desarrollo de las políticas.



De esta forma, el Poder Ejecutivo y Legislativo son copartícipes en la definición de grandes líneas de política; el Ejecutivo define políticas concretas y específicas en el marco de la ley, a la vez que propone nueva legislación como parte de nuevas políticas; la ejecución de políticas incluye desde actividades regulatorias (proposición y diseño de reglamentación y otras normas), actividades de definición y diseño de políticas e instrumentos de fomento, hasta de prestación directa de servicios.

Los atributos deseables, tanto para los procesos de elaboración de políticas como de ejecución, incluyen los siguientes:

- Eficiencia: óptimo uso de los recursos para el logro de la tarea.
- Probidad: el uso de los recursos solo para los objetivos de la función del Estado.
- Legitimidad pública: sistemas de trabajo que lleven a la mantención de la fe pública.

• Eficiencia

La eficiencia es un tema extensamente tratado en el marco de las disciplinas de administración y gestión pública y privada; en el caso del Estado, los recursos que utiliza provienen de la contribución que hace la ciudadanía a través de los impuestos; estos no son aportados voluntariamente a cambio de una prestación específica y elegida (como es el caso del precio, por ejemplo), sino compulsivamente, a cambio de un conjunto de prestaciones conocidas solo genéricamente por el contribuyente, quien, a diferencia de un consumidor en el mercado, no puede elegir otro prestador o rehusarse a pagar el precio del servicio si lo encuentra inadecuado. La eficiencia aquí no tiene el fin de hacer más competitivo el producto respecto a sustitutos, dado que el contribuyente no tiene acceso a ellos. De esta manera, es el Estado mismo quien debe resguardar que la contribución tenga como contrapartida una prestación real que produzca utilidad al contribuyente. La eficiencia, es decir, la optimización del uso de recursos en el proceso de provisión del servicio, es una obligación del Estado no solamente como un imperativo económico, sino también ético.

• Probidad

La capacidad de las instituciones del Estado de lograr los objetivos propuestos para su función, asegurando que los recursos son utilizados para ese fin, sin que medie apropiación de ellos para otros propósitos.

• Legitimidad pública

La fe del público respecto a las prestaciones que recibe permite la gobernabilidad; en un extremo, se puede interpretar que es la pérdida de la creencia de que existe un equilibrio entre lo que el Estado exige, y lo que provee, lo que lleva a quiebres institucionales. La eficiencia y la probidad son requisitos necesarios de la legitimidad pública, pero no suficientes; también se requieren sistemas de comunicación efectivos, y la existencia de contrapesos y sistemas de evaluación y control creíbles y conocidos, todos los cuales configuran el requisito de *accountability*.

En términos más concretos, para que se materialicen las características anteriores en la función de políticas públicas, es conveniente que se consideren ciertas prácticas, principalmente las siguientes:

- a) Definición nítida de las políticas, en términos de objetivos y metas.
- b) Identificación de los organismos responsables, en las diversas tareas que la política requiere.
- c) Determinación de metas medibles para cada organismo responsable de tareas de ejecución.
- d) Definición de sistemas de seguimiento al nivel político.
- e) Instauración de sistemas de información internos (por sector) que faciliten la coordinación entre organismos y programas de un mismo ámbito.
- f) Definición del sistema de evaluación de cumplimiento.
- g) Definición de los incentivos y penalizaciones según resultados.
- h) Definición de los presupuestos, por política y por línea de trabajo.
- i) Sistema de información al público sobre las políticas y procesos de implementación.

La pregunta relevante es cómo la forma en que se relacionan las instituciones que desarrollan funciones de definición de políticas con las de ejecución de las mismas, puede afectar los niveles de eficiencia, probidad y

legitimidad de la gestión pública. Para responderla, se presenta un análisis de la forma en que se dan actualmente estas relaciones entre las agencias públicas en Chile, y los problemas que se identifican en términos de cumplir con las condiciones antes expuestas.

III. El Ordenamiento Actual en Chile

3.1. Organismos responsables de la función de definición de políticas

Legalmente, la función de definición de políticas recae actualmente en la Presidencia de la República, y en forma delegada en los diversos ministerios, a los que en general la ley entrega explícitamente esa función, en calidad de órgano asesor de la Presidencia de la República en las materias sectoriales. En la mayoría de los casos, al ministro y a las subsecretarías se asigna la responsabilidad de elaborar y proponer políticas en sus áreas de competencia, y de supervisar su ejecución.

Así, la función de elaboración y proposición de políticas es generalmente realizada por los ministerios y subsecretarías internamente, con la participación de las direcciones y departamentos de cada institución, y en muchos casos, a través de la delegación parcial de la función en órganos dependientes de los ministerios, que participan como asesores técnicos en la elaboración de políticas y en forma directa en su implementación. Entre los órganos que desarrollan estas funciones se incluyen tanto descentralizados como centralizados, y el grado de participación como órganos asesores de los ministerios no depende en la práctica de la mayor o menor independencia administrativa formal respecto de la autoridad ministerial, sino de la evolución histórica del rol de las instituciones y de la cultura institucional creada a través del tiempo.

La estructura organizacional presenta grandes variaciones entre los ministerios; sin embargo, se distinguen diversos tipos de órganos con algún grado de dependencia ministerial que, siendo en esencia

ejecutores y prestadores de servicios, participan en la elaboración de políticas. Entre estos se cuentan: las direcciones ministeriales, que son funcionalmente centralizadas, sus responsabilidades son ejecutivas, y participan en la elaboración de políticas como asesores técnicos de los ministerios; los servicios dependientes, que son servicios con responsabilidades específicas definidas por ley, y dependen administrativa y funcionalmente de los ministerios; los servicios o agencias autónomos o descentralizados, que se relacionan con el Ejecutivo a través del ministerio, pero tienen autonomía funcional y administrativa; y las agencias descentralizadas establecidas como corporaciones de derecho privado, que se relacionan con el Ejecutivo a través de los ministros, pero se constituyen de acuerdo a las normas del derecho privado.

Todos los órganos dependientes de los ministerios participan en mayor o menor grado en la elaboración de políticas en virtud de su conocimiento especializado de los temas, y en la medida en que los responsables ministeriales requieren su participación en calidad de asesoría. Son órganos que mantienen la mayor y mejor información sobre los temas sectoriales de su responsabilidad, así como la capacidad de evaluación más precisa de la efectividad de las políticas implementadas en el pasado. Por ello su participación es requerida por las instancias ministeriales en el diseño de políticas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos los ministerios son los únicos organismos que formalmente son responsables de esta función.

Las excepciones a esta regla son organismos creados explícitamente para servir de asesores en la definición de políticas. Son los casos de ODEPA (Oficina de Planificación Agropecuaria), la CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente), CNE (Comisión Nacional de Energía) y otros similares. Sin embargo, en la práctica, no se diferencian de la gran cantidad de instituciones que, de hecho, juegan también el rol asesor de los ministros, o a través de ellos, en la función de definición de políticas de la Presidencia de la República.

Lo anterior subraya la gran concentración de responsabilidad de la Presidencia. Prácticamente todos los ministerios tienen legalmente un rol asesor de la Presidencia, además de todas las responsabilidades ejecutoras que también la ley les asigna. Lo anterior implica que cualquier falla en una actividad ministerial, o de sus



organismos dependientes, ocurre dentro del ámbito de esta labor “asesora” de la Presidencia, implicando un grado de responsabilidad compartida que compromete al nivel más alto de gobierno.

Con el objeto de analizar la forma en que se reparten la definición de políticas y la ejecución entre organismos que pertenecen a la órbita de distintas reparticiones ministeriales, se realizó una revisión de la estructura y organización interna de distintos ministerios, sobre la base de la organización formal, es decir, de las normas constitutivas de los órganos del Estado, o de las definiciones que a nivel de su planificación estratégica determinan su misión y objetivos. Los ministerios considerados fueron los siguientes: Obras Públicas, Economía, Transporte y Telecomunicaciones, Agricultura, Salud, Educación, Secretaría General de la Presidencia y Minería.

Del análisis se puede concluir que, como característica general, los ministros son la autoridad política a cargo de los ministerios y los colaboradores directos del Presidente de la República en las materias de su competencia. En la mayoría de los casos no tienen responsabilidades administrativas formales, siendo los subsecretarios los “Jefes de Servicio” de los ministerios. Los ministros asesoran al Presidente de la República en la definición de políticas y supervigilan la marcha de las reparticiones sectoriales que dependen o se relacionan con la Presidencia de la República a través del ministro.

Por lo general, los subsecretarios cumplen funciones tanto en la definición como en la ejecución de políticas. En su mayoría las leyes orgánicas de los ministerios son más precisas en las funciones de los subsecretarios que de los ministros, en particular en relación con sus funciones administrativas y de supervisión de organismos subordinados al ministerio.

3.2. Instituciones ejecutoras

Las instituciones ejecutoras cubren una amplia gama de áreas y tareas; prácticamente todas se vinculan con el Ejecutivo (la Presidencia) a través de algún ministro, y su relación con el ministerio, encargado de la definición de políticas, toma diversas formas que se describen a

continuación.

Direcciones ministeriales. Son parte de los ministerios; muchas tienen su origen en la creación del respectivo ministerio. Sus directivos son funcionarios de confianza de la Presidencia de la República, y son nombrados en la práctica por los ministros, en coordinación con la Presidencia. Su dependencia administrativa y funcional del ministerio es directa y completa. En algunos casos la misma ley ministerial les otorga facultades específicas; en otros, sus facultades y atribuciones son definidas o complementadas por leyes especiales.

Servicios dependientes. Son servicios con responsabilidades específicas definidas por ley, que dependen administrativa y funcionalmente de los ministerios. Ejemplos: SENAME, Gendarmería de Chile, Servicio Médico Legal (Ministerio de Justicia); SERNAGEOMIN, COCHILCO, CCHEN (Ministerio de Minería), SAG (Agricultura), SERVIU (Vivienda), SECTRA (Transportes), entre otros. Sus directivos son funcionarios de confianza de la Presidencia de la República, y nombrados por los ministros en coordinación con la Presidencia.

Servicios o agencias autónomos o descentralizados. Son agencias que se relacionan con el Ejecutivo a través del ministerio, pero legalmente tienen autonomía funcional y administrativa. Ejemplo: Servicio de Registro Civil e Identificación, Defensoría Penal Pública; Superintendencia de Quiebras, Corporación(es) de Asistencia Judicial (Ministerio de Justicia); CONAMA (MINSEGPRES); Superintendencias (SEC, SISS, SVS, Superintendencia de Salud) dependientes de varios ministerios; CONACE. Al igual que en los casos anteriores, sus directivos son nombrados por los ministros en coordinación con la Presidencia de la República.

Agencias descentralizadas establecidas como corporaciones de derecho privado. Se relacionan con el Ejecutivo a través de los ministros. Ejemplo: CONAF, INDAP, INFOR, INIA (Ministerio de Agricultura), o CORFO (Ministerio de Economía), pero se constituyen de acuerdo a las normas del derecho privado. Son administrativamente autónomos y funcionalmente descentralizados; sus directivos son funcionarios de confianza de la Presidencia de la República, y son nombrados por los ministros en

coordinación con la Presidencia.

Los órganos ejecutores en la mayoría de los casos tienen funciones permanentes, que están definidas en las leyes vigentes o en programas de largo plazo, muchos de los cuales se establecen como permanentes al cabo de los años. Ejemplo de labores permanentes son las funciones fiscalizadoras, que muchas instituciones incluyen en sus responsabilidades legales, además de funciones de distinta naturaleza. También se observan funciones permanentes de fomento, de asistencia técnica, de manejo de subsidios, y de prestación de servicios.

Existe un alto grado de inercia en las tareas de la mayoría de los organismos ejecutores. Tanto a nivel presupuestario como funcional, un órgano ejecutor puede desarrollar su acción sin cambios sustantivos por largos periodos. Cuando se producen cambios de prioridades o énfasis al nivel político, se instituyen nuevas tareas o cambios en su definición, y es entonces cuando los órganos ejecutores pasan a suscitar la atención activa del nivel político.

En la práctica, en todos los casos anteriores las relaciones con el o los órganos de definición de políticas son similares. Es el ministro, o el Consejo de Ministros en algunos casos, quien tiene la responsabilidad de definir la política; la institución puede o no jugar un rol en esta definición, pero en general es un rol asesor y no de decisión. Esta recibe un mandato constituido por programas, proyectos o líneas de trabajo que deben ser ejecutados en el marco de la política definida.

Cabe destacar, además, que una misma política puede involucrar la participación de varios ministerios en su formulación. De la misma forma, puede involucrar a diversas agencias en su ejecución. Así, el mandato de ejecutar una política es recibido por cada agencia a través de un ministro, de un grupo de ministros, de la Presidencia de la República, y/o de varios de los anteriores.

IV. Coordinación para el Desarrollo de las Políticas: La Práctica Observada

4.1. La etapa de coordinación de políticas

La función de definición de políticas se realiza con la participación de uno o varios ministros sectoriales, del Comité Político, de la Secretaría General de la Presidencia, de los asesores presidenciales directos, y de la propia Presidencia. Quienes participan en la discusión de una política determinada depende en general de los alcances sociales y políticos de esta; sin embargo, no existe un procedimiento de aplicación general, y en la práctica el involucramiento de diversos niveles políticos depende en forma determinante de las relaciones no formales entre los ministros y la Presidencia.

La Secretaría General de la Presidencia, con mayor o menor énfasis, dependiendo de las directrices que establezca cada Presidente, ejerce un rol coordinador. Puede participar en la definición de políticas, en particular cuando estas requieren de cambios normativos y/o legales; ejerce un rol de seguimiento de las políticas con los ministros sectoriales, y participa en la resolución de conflictos entre sectores que pueden presentarse en torno a las diversas políticas, ya sea en su fase de diseño o de ejecución.

No obstante, todas las funciones anteriores no están formalizadas en un procedimiento de aplicación general, ni han sido ejercidas en forma continua. La participación de la SEGPRES ha variado históricamente, dependiendo del ministro en ejercicio.

Como se ha planteado, gran parte de las actividades de los órganos ejecutores son de carácter permanente. Esto quiere decir que en la práctica desarrollan líneas de trabajo que cuentan con presupuesto de continuidad, y que sus tareas no cambian sustantivamente de un periodo a otro. Esto implica que existen en el Estado una gran cantidad de recursos involucrados en actividades que no necesariamente son sometidas a sistemas estrictos de seguimiento, e incluso, que se relacionan en forma distante,



en la práctica, con los ministros sectoriales bajo determinadas condiciones.

Dado que cada gobierno determina sus prioridades, el trabajo más intenso de definición y seguimiento de políticas se da en relación con cambios en programas existentes, o con nuevas líneas de acción que define el gobierno en ejercicio.

Los ministerios y demás organismos rinden cuenta anualmente sobre el cumplimiento de metas ministeriales, del cual dependen los ajustes de remuneraciones en aquella parte que se define como incentivo a la productividad global de la institución. No obstante, estas metas se han definido tradicionalmente no sobre la base de políticas públicas de gran envergadura, sino que, mayoritariamente, favoreciendo aspectos de mejoramiento interno de las organizaciones. Los procedimientos que utilizan los ministros para supervisar el cumplimiento de la ejecución de políticas son variables, y dependen del tema y del estilo de trabajo del titular del ministerio, y de la prioridad que la Presidencia y la SEGPRES atribuyen al tema. En algunos casos se diseñan sistemas explícitos y formales, que incluyen un seguimiento desde la SEGPRES o desde el gabinete ministerial. En otros casos, el ministro delega el seguimiento en sus asesores directos de confianza política (jefe de gabinete y personal de confianza), lo que puede formalizarse, explicitarse e institucionalizarse, o aplicarse de manera informal e inorgánica.

Solo en casos de algunas políticas de alta prioridad para el Ejecutivo, y que se consideran estratégicos en el cumplimiento del programa político de cada gobierno, se han implementado procesos explícitos de definición de metas y responsabilidades. En los casos en que se tramitan y aprueban leyes o reglamentos que estructuran una política, dentro de los cuerpos legales se establecen hitos que obligan al cumplimiento de plazos y metas, y que asignan la responsabilidad de ejecución a organismos específicos. Sin embargo, no necesariamente se produce un seguimiento efectivo al cumplimiento de dichos plazos y metas, y normalmente el incumplimiento no implica una consecuencia para los responsables de su ejecución.

En definitiva, no existe actualmente un sistema institucionalizado y generalizado de seguimiento y evaluación de políticas; cada administración establece sus propios procedimientos, y estos dependen además del estilo de gestión de los respectivos ministros.

Para los órganos ejecutores que realizan tareas permanentes, por lo general el sistema de seguimiento depende de la prioridad que las autoridades ministeriales otorguen a dichas tareas. En la mayor parte de los casos el seguimiento recae en los subsecretarios de cada cartera, los que, a su vez, determinan sus esquemas de seguimiento de acuerdo a sus propios estilos de gestión.

Aun cuando en un ministerio se realice un seguimiento sistemático respecto a ciertas políticas y programas, en muy pocos casos se estructura un sistema formal y explícito, que establezca metas y responsabilidades en forma concreta. Los sistemas no formales o ad hoc cambian de una administración a otra, e incluso cada vez que dentro de la misma administración cambia el titular del ministerio. En otras palabras, la relación de los órganos ejecutores y la autoridad política es cambiante, con todos los efectos sobre la adjudicación de responsabilidades y la evaluación de desempeño.

Finalmente, la efectividad y la calidad en la ejecución de políticas puede potenciarse en la medida en que existan sistemas de información que apoyen, tanto el seguimiento de las políticas, como la coordinación entre órganos ejecutores que comparten responsabilidades en una misma política, o en políticas que se relacionan entre sí. Los sistemas de información en las instituciones públicas son muy diversos en cuanto a la calidad y los objetivos perseguidos. Una revisión somera de diversos ministerios y otras reparticiones públicas permite observar los siguientes:

- La mayor parte mantiene página web; sin embargo, estas están diseñadas para mostrar en términos generales las características institucionales y su organización, en algunos casos la normativa y noticias seleccionadas del sector, actividades públicas de los directivos, etc.
- No se observa la existencia de sistemas de información para compartir información sistematizada sobre las políticas en implementación y sus avances, ni hacia el público general, ni internamente a nivel del área

ministerial o incluso a nivel interno de las instituciones.

Llama la atención la falta de utilización de las posibilidades que entrega actualmente la informática para la coordinación interna y entre organizaciones. A la falta de sistemas de coordinación formales, tanto verticales como horizontales, se agrega la falta de sistemas de información diseñados como apoyo para esa función.

De esta forma, puede afirmarse que no se advierte que en el ordenamiento actual se cumplan a cabalidad las condiciones definidas para determinar los “Atributos y objetivos de calidad de la función pública” necesarios para una adecuada transmisión de objetivos y seguimiento desde el nivel político al ejecutor; en particular, la inexistencia de las definiciones listadas desde a) a la i) en el acápite “Legitimidad pública” (página 8). Los déficit en cuanto a la nitidez en la definición de las políticas, de los objetivos y metas, y de los organismos responsables, así como en la determinación de metas medibles, y en los sistemas de seguimiento y evaluación al nivel político, llevan a las siguientes consecuencias:

- Falta de sintonía entre nivel político y ejecutor, lo que redundará en la reducción de la efectividad y de la capacidad de identificar y prevenir riesgos, afectando en general la focalización de los recursos.
- Sistemas erráticos de evaluación, que redundan en la reducción de la iniciativa y la flexibilidad, una menor focalización en los objetivos y mayor focalización en los procedimientos, y en un menor sentido de responsabilidad por los resultados.

4.2. La relación entre superior administrativo y ejecutor

En el marco de la relación administrativa entre el nivel superior y los órganos ejecutores, existe una forma de relación más estructurada que en el ámbito político. Esto se deriva principalmente de la forma en que se determinan los presupuestos de todos los órganos del Estado. La elaboración del presupuesto para cada área

ministerial, que incluye a todos los organismos relacionados con el Ejecutivo a través de cada ministerio, se realiza con la participación, además del Ministerio de Hacienda, de los ministros y subsecretarios de área. Asimismo, los ministerios, a través de las subsecretarías correspondientes, realizan el seguimiento de la ejecución presupuestaria y, dependiendo del grado de descentralización de cada organismo, también ejercen algún nivel de supervisión sobre las prácticas administrativas de estos.

No obstante, la asociación entre políticas específicas y presupuesto es cambiante. En algunos casos una política es acompañada por los recursos requeridos para ella. Este es, en general, el caso de programas que involucran gasto de inversión en las áreas sociales (objetivos cuantificables en vivienda, educación, salud, previsión) o de fomento, o reformas de alta incidencia en el gasto público, que se aprueban con un presupuesto evaluado y acordado. Sin embargo, existen muchas políticas en otras áreas que implican cambios en las necesidades de recursos de diversas reparticiones y a las cuales no se les asocia un presupuesto específico, sino que deben utilizar los recursos de continuidad de las instituciones. Esto no implica necesariamente una falta de recursos, que pueden ser reasignados, pero sí una menor capacidad para evaluar el costo efectividad de la política, e incluso, una mayor dificultad para la asignación de responsabilidades respecto al éxito de la ejecución.

Cabe hacer presente que los órganos descentralizados y autónomos donde se encuentran la mayor parte de las agencias fiscalizadoras, de fomento, de asistencia técnica, de administración de subsidios de la escena local, son las instituciones ejecutoras clasificadas como servicios dependientes, servicios y agencias autónomos o descentralizados, y agencias descentralizadas establecidas como corporaciones de derecho privado (página 10). Sin embargo, y por la vía de control de presupuesto, y a través de sistemas diseñados para evaluar la efectividad del uso de los recursos públicos, se ha avanzado en los últimos años en la evaluación de programas seleccionados por el Ministerio de Hacienda en coordinación con los ministros sectoriales.

Incluso así, y dado que este tipo de evaluación no cubre la totalidad de las políticas públicas, no sustituye sistemas de

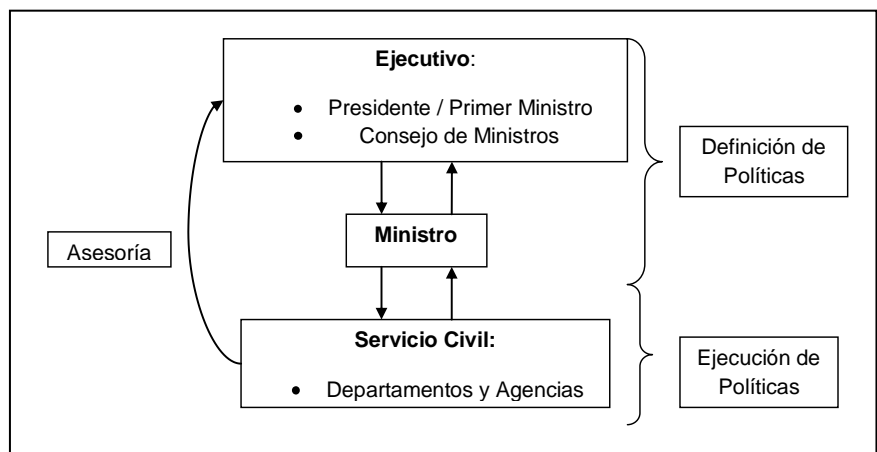


evaluación generales y permanentes que se requerirían a nivel de cada sector y que den cuenta del cumplimiento de metas y efectividad en el uso de recursos.

En materia administrativa, también se ha utilizado la figura del “auditor ministerial” que, sobre la base de la revisión de casos especiales, busca servir de estímulo a las buenas prácticas administrativas, para prevenir situaciones de riesgo e identificar y remediar irregularidades. No obstante, esta figura se ha mantenido dentro de un esquema no formal, sin que se haya perfeccionado y legalizado un diseño que le otorgue capacidades que le permitan un rol más allá que la identificación preliminar de riesgos. En general, es un sistema de evaluación administrativa interna precario, y ciertamente no sustituye tampoco la tarea más permanente de monitoreo sobre el uso de recursos y las prácticas administrativas que sería deseable estuvieran institucionalizadas en cada sector.

reformas se basan en una redefinición de las funciones de los actores del Estado, estableciendo límites claros en el rol de cada uno de ellos. Así, los distintos organismos quedaron divididos entre aquellos encargados de diseñar políticas y los responsables de ejecutarlas y entregar servicios. La esfera de definición de políticas quedó en manos de los ministros, mientras que un servicio civil despolitizado, competitivo y basado en el mérito y la

Figura N° 1: Estructura del Estado



Fuente: Elaboración propia.

V. Experiencia Internacional: *New Public Management*

Durante la década de los ochenta varios países comenzaron a implementar reformas que buscaban mejorar la gestión del aparato estatal. El llamado *New Public Management* (NPM) introdujo al sector público nuevas técnicas de administración que, buscando mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión del Estado, aumentaron la competencia entre los organismos y agencias del gobierno, institucionalizaron los procesos de rendición de cuentas para todos los sectores del gobierno, y crearon procedimientos de evaluación a partir del desempeño de cada actor gubernamental.

Siguiendo el modelo del gobierno anglosajón, estas

idoneidad de sus postulantes, es el encargado de ejecutar las políticas y cumplir labores de asesoría a los ministros en la definición de políticas públicas. (Ver Figura N° 1).

En este modelo los ministros son responsables de eventuales errores respecto a decisiones políticas, mientras que los gerentes públicos están encargados de asegurar el buen desempeño de sus servicios y de entregar asesoría a los ministros en el proceso de generación de políticas públicas. Por lo tanto, el ministro es el encargado de transformar las promesas electorales del gobierno en políticas específicas y el gerente público es el encargado de implementarlas. El desafío es, entonces, cómo, dada la separación de funciones, se logra que los gerentes públicos implementen las políticas establecidas por los ministros.

La segunda característica relevante de este modelo es que se avanza de un aparato público estructurado en torno a la definición de presupuestos hacia gobiernos concentrados en resultados. En este esquema el gobierno define los resultados que quiere alcanzar y los gerentes públicos

aseguran su cumplimiento previo acuerdo con los ministros respecto al presupuesto necesario. Según Lodge y Kalitowski, la lógica detrás de un gobierno basado en resultados es simple y atractiva: *“managers are given the levers and autonomy to push up performance and are then held accountable for delivering agreed results. Whereas, in the past, performance was assessed by monitoring inputs, today results are increasingly defined and measured as outputs”*. (Lodge, Kalitowski, 2007: 8)

De esta forma el gobierno no parte definiendo el monto que se va a gastar, por ejemplo en salud, sino que los resultados (*outcomes*) que se quieren lograr. El establecimiento de las metas generales del gobierno las realiza el Consejo de Ministros, y luego, basándose en ellas, cada uno de los ministros define los resultados específicos (*outcomes*) para su área. El siguiente paso es que el ministro, en conjunto con el gerente público específico, establecen los productos (*outputs*) que debe alcanzar el servicio para cumplir con los resultados esperados. En este momento se establecen los insumos (*inputs*) necesarios para producir esos productos. (Ver Figura N° 2).

Insumos (Inputs): Son todos los recursos (capital, humanos, equipos, información, tiempo) necesarios para

producir bienes o servicios.

Productos (Outputs): Bienes y servicios producidos por los distintos servicios públicos según requerimiento de los ministros.

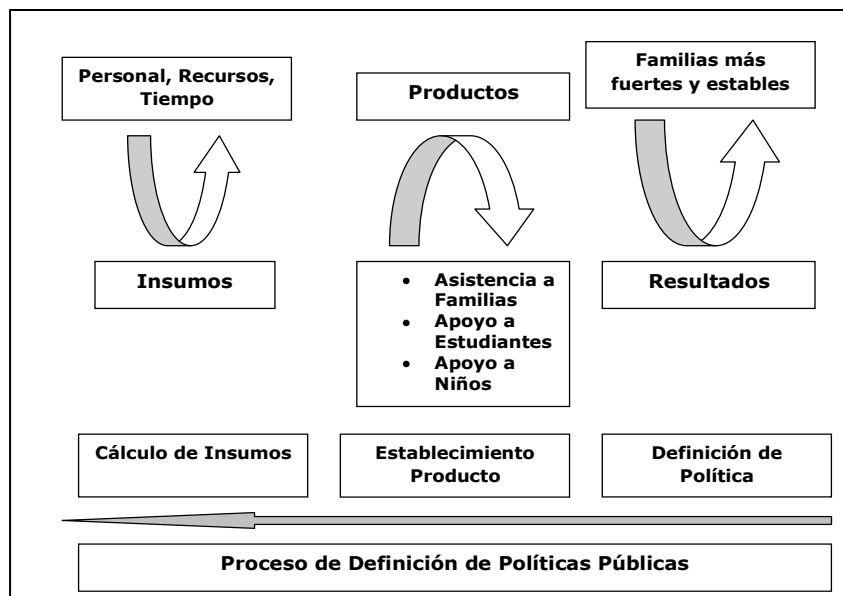
Resultados (Outcomes): Es el impacto de las políticas públicas sobre la sociedad.

En este esquema los ministros cumplen la función de generar las definiciones de las políticas para luego establecer, en conjunto con los gerentes públicos, los productos necesarios para cumplir con los resultados esperados. El siguiente paso es el cálculo de los insumos necesarios por parte del gerente público para poder proveer los productos esperados. Una vez establecido el costo de los productos, la gestión necesaria para su generación es responsabilidad del gerente público.

Por lo tanto, con este sistema se transitó de un proceso de evaluación que estaba focalizado en los *inputs* (dineros invertidos para la compra de productos y servicios), hacia la concentración de las evaluaciones sobre los servicios y productos que se generan y los resultados que se alcanzan. De hecho, el establecimiento de una amplia libertad para los administradores públicos es considerada como una característica fundamental del sistema: *“managers cannot be held responsible for results unless they have freedom to act, that is, to spend and hire within agreed budgets as they see fit, to make their own choices respecting office accommodation and other purchases, to run their organisations free of ex ante control by outsiders”*. (Schick, 1996: 15)

En resumen, el trabajo del gobierno se estructura en torno a resultados que articulan sus prioridades y objetivos, al mismo tiempo que definen los propósitos de los distintos servicios. Los productos describen la manera en la que cada uno de los servicios contribuye al cumplimiento de los resultados del gobierno. En conjunto, resultados y productos son la base de medición del cumplimiento de metas del gobierno en general, y de los distintos servicios públicos en particular. Por lo tanto, en la relación ministro – gerente público es

Figura N° 2: Ejemplo Política Familiar (Elaboración propia)





clave la elaboración de sistemas de evaluación del desempeño de cada servicio público en entrega y calidad de servicios definidos.

En cuanto al nombramiento y remoción del personal, en este esquema una agencia independiente elige a los gerentes públicos según mérito y propone al ministro personas que considera idóneas para el cargo. En tanto, la evaluación del desempeño de los gerentes públicos la realiza la agencia y también el ministro, teniendo ambos facultades para removerlo. Por su parte, cada gerente público es responsable de la gestión de recursos humanos de su repartición; por lo tanto, tiene libertad para contratar, evaluar y remover.

5.1. La experiencia de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es uno de los países que ha realizado una de las reformas más profundas en la modernización de la gestión del Estado a través del *New Public Management*. La modernización comenzó con la implementación de las leyes *State Sector Act* 1988 (SSA) y la *Public Finance Act* 1989 (PFA) y tuvo como objetivo central aumentar la eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos, mejorar los procesos de rendición de cuentas y la transparencia de los organismos del Estado. Con la implementación de las SSA y la PFA se separaron las labores de los distintos actores del gobierno entre aquellos encargados del diseño de políticas y los encargados de implementar y ejecutar las políticas definidas en los programas de gobierno.

Por otra parte, las leyes tenían como objetivo establecer una relación basada en el cumplimiento de metas entre los ministros y los gerentes públicos, entregando a estos últimos amplia autoridad para administrar sus servicios, contratar personal y reportar su desempeño al ministro a cargo. Adicionalmente a los convenios de desempeño, se establecieron los contratos de “compra” de productos entre los ministros y los gerentes públicos.

Las reformas incentivaron el proceso de rendición de cuentas de ministros y gerentes públicos y transparentaron la gestión del gobierno. El trabajo basado en la negociación y el cumplimiento de metas

significó que el sector público importara las condiciones de trabajo del sector privado, midiendo el desempeño de los funcionarios públicos, facilitando los despidos y definiendo las responsabilidades de cada actor y agente dentro del sector público.

Las agencias quedaron bajo el mando de gerentes públicos seleccionados por el sistema del Servicio Civil, con atribuciones gerenciales para dirigir sus agencias. Se estableció, además, un sistema de administración y evaluación de desempeño respecto de los objetivos y metas definidos entre el ministro y el gerente público. Estas evaluaciones fueron materializadas a través de procesos de rendición de cuentas, por medio de reportes anuales de desempeño, auditorías financieras y evaluaciones sobre el desempeño de los gerentes públicos.

5.1.1. Estructura del Estado

Nueva Zelanda es una democracia parlamentaria unicameral. El Estado neozelandés está encabezado por el Gobernador General, quien es el representante de la Reina en el país. Debajo del jefe de Estado se encuentra el gabinete ministerial de la Corona, liderado por el Primer Ministro, quien es el Jefe de Gobierno. Los ministros son elegidos por el Gobernador junto con el Primer Ministro.

Los ministros son los encargados de llevar adelante el programa de gobierno: diseñan las políticas, definen los resultados que hay que obtener y son los responsables de la negociación de los productos que deben generar las agencias. Son los responsables políticos ante el Parlamento del desempeño de las agencias y departamentos de gobierno que tienen a su cargo, por lo que deben establecer las metas a cumplir por los gerentes públicos. Respecto a las agencias de gobierno, el sistema implementado le entregó al ministro una doble función: primero como representante o dueño de la agencia gubernamental, y luego como comprador de los servicios (*outputs*) que las agencias ofrecen. Por su parte, las agencias (Departamentos o Servicios) son las encargadas de ejecutar el programa de gobierno a través de la generación de productos. Los gerentes públicos son responsables del desempeño de sus agencias y deben asesorar al ministro correspondiente en materias propias de su agencia. (SSA

1988, p. 31 y 32).

La *State Service Commissioner* (SSC) funciona como el organismo encargado del respeto de los límites entre la relación de ministro – gerente público. Cumple además un rol en el nombramiento y remoción de estos últimos. Puede fiscalizar el cumplimiento de metas y objetivos y está facultado para pedir a las agencias la generación de información que estime pertinente con el fin de evaluar su desempeño. Si no se han cumplido las metas fijadas, la SSC puede remover al gerente público, previa evaluación y consentimiento del ministro responsable. El SSC juega un rol de empleador respecto a los gerentes públicos y de consejero hacia el ministro.

El Parlamento funciona como mecanismo de control y fiscalizador de los recursos solicitados por los ministros y traspasados a las agencias. En el proceso de construcción de presupuesto, el Parlamento discute la aprobación —o no— de los proyectos presentados por los ministros.

5.1.2. Herramientas de coordinación del gobierno

En Nueva Zelanda se han desarrollado una serie de herramientas para asegurar la coordinación de las distintas entidades del gobierno respecto a las metas que se buscan cumplir. Estas herramientas, que se

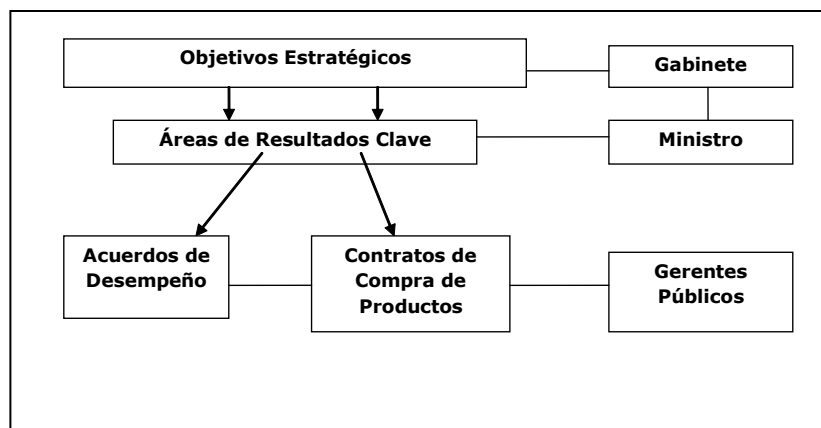
entrelazan para asegurar que se alcancen los resultados esperados, van desde las más generales, que dan un sentido de mediano y largo plazo a la acción del gobierno, hasta las más específicas, que regulan la relación entre ministros y gerentes públicos y establecen las metas de estos últimos.

Objetivos Estratégicos. Para que las metas que le establecen los ministros a los gerentes públicos coincidan con el programa de gobierno, es necesario que este fije primero los objetivos estratégicos de la administración, que sirven de guía a los ministros y ordenan el trabajo de los servicios que tienen a su cargo. Por lo tanto, los ministros, en conjunto con los gerentes públicos, establecen los resultados requeridos de cada servicio en función de los objetivos estratégicos que el gobierno explicita en estos documentos.

Algunos ejemplos de los objetivos del gobierno neozelandés establecidos entre 1994 y 1997 son: i) Mantener y acelerar el crecimiento económico; ii) Emprendimiento e Innovación; iii) Educación y Capacitación.

Áreas de resultados clave (Key Result Areas). Ministros y gerentes públicos establecen cuál es la forma en que los servicios o departamentos pueden contribuir de mejor forma al cumplimiento de las metas establecidas por el gobierno. De esta forma los objetivos generales formulados por el gobierno son traducidos en metas específicas para cada servicio y departamento.

Figura N° 3: Estructura de Gobierno y Mecanismos de Coordinación



Fuente: Elaboración propia.

5.1.3. Herramientas de coordinación entre ministros y gerentes públicos

El sistema neozelandés estableció dos tipos de relación entre los ministros y los gerentes públicos. Por una parte, el ministro es dueño (*owner*) de la agencia que está a su cargo; por lo tanto, su preocupación es que los servicios funcionen en forma eficiente en relación a los objetivos generales del gobierno. Por otra parte, los ministros se relacionan con los gerentes públicos como compradores (*purchaser*) de productos (bienes y servicios), relación que

es similar a una relación de mercado, donde es necesario contar con información como cantidad, calidad, tiempo,



lugar de entrega y precio de los productos.

Es este último tipo de relación lo que diferencia el funcionamiento del Estado neozelandés de las reformas emprendidas en Inglaterra y Australia. La relación de dueño (*ownership*) se establece en los Acuerdos de Desempeño, mientras que la de comprador (*purchaser*) se implementa a través de Contratos de Compra.

Acuerdos de desempeño (Performance Agreements).

Las reformas basaron la relación de *ownership* entre el ministro y los gerentes públicos en los Acuerdos de Desempeño. En ellos se establecen las Áreas de Resultado Clave en las que debe cumplir metas el servicio respectivo, se explicitan otros objetivos y se hace referencia a los contratos de compra.

Para permitir el monitoreo en el cumplimiento de metas, los gerentes públicos entregan periódicamente informes escritos a los ministros respecto al cumplimiento de metas de los Acuerdos de Desempeño. Es a través de estos acuerdos que los ministros logran el cumplimiento de metas específicas por parte de los gerentes públicos. (Treasury, 1996: 15)

Contratos de compra (Purchase Agreements). Los Contratos de compra son centrales en el sistema de *management* del sector público neozelandés. En estos acuerdos se especifican, en condiciones similares a un contrato del sector privado, los productos que proveerá un servicio a un ministro, incluyendo información sobre la calidad, cantidad, costo, tiempo y lugar de entrega.

En este sistema de suministro los ministros definen los productos que son necesarios para cumplir con los resultados políticos que pretende lograr el gobierno. La información entregada por los gerentes públicos respecto a los productos que generan sus departamentos permite a los ministros comparar los precios entre los distintos servicios del Estado y también con el sector privado. En este sentido, el ministro puede decidir dónde adquiere el producto que necesita, lo que genera competencia entre los distintos servicios y además con el sector privado. (Treasury, 1996: 38).

Los contratos de compra incluyen los siguientes detalles:

- términos de acuerdo;
- descripción de los productos;
- costo de los productos;
- estándares de medición de eficiencia;
- tipos de reportes respecto al cumplimiento del acuerdo;
- premios y sanciones;
- procedimientos de modificación de los términos del contrato;
- procedimientos de solución de controversias.

Los contratos de compra permiten a los ministros decidir qué productos van a adquirir para cumplir con los resultados políticos establecidos por el gobierno, además de negociar el costo, la calidad, cantidad y tiempo de entrega con los gerentes públicos, y verificar el cumplimiento de los contratos.

En este sistema los ministros se transforman en compradores de bienes y servicios de las agencias o de alternativas mejores provenientes del sector privado. De hecho, la compra también se ha extendido a asesorías, lo que permite a los ministros contratar consultorías privadas. Adicionalmente, distintos ministros pueden comprar productos de otros servicios que no sean de su responsabilidad, y los servicios pueden, a su vez, vender productos a diversos ministros.

5.1.4. Nombramiento y remoción

La selección de los gerentes públicos se realiza por concurso público resguardando criterios de imparcialidad, mérito y competencias ante el cargo. El candidato más idóneo es elegido por el Gabinete Ministerial, el ministro responsable de la agencia y la *State Service Commission*. Este último organismo contrata a los gerentes públicos y asesora al ministro en la selección de candidatos.

En caso que la agencia y el gerente público no cumplan las metas fijadas con el ministro a comienzo del año fiscal, este puede ser removido de su cargo por el ministro responsable. Adicionalmente, la SSC también está facultada para remover a los gerentes públicos, si es que evalúa que no está cumpliendo con los objetivos y códigos de conducta del Servicio Civil. Sin embargo, la remoción debe estar sujeta a la aprobación del ministro responsable de la agencia.



5.1.5. Evaluación

En el sistema de administración pública de Nueva Zelanda se establecen las metas a través de los Acuerdos de Desempeño y los Contratos de Compra, y luego se contrastan los resultados esperados con los resultados obtenidos por las agencias.

El sistema de contrato entre los gerentes públicos y el ministro asegura una evaluación cuantificable del desempeño de la agencia y del gerente público, la que es realizada por el ministro responsable de la agencia junto con la SSC. Ambos contrastan los resultados obtenidos con los objetivos definidos en los acuerdos de desempeños y en los contratos de compra. Si los resultados son deficientes, el ministro puede aplicar sanciones. De forma contraria, si las evaluaciones son favorables se pueden otorgar premios, generalmente en porcentaje de dinero, que son recibidos por el gerente público y la agencia.

5.1.6. Presupuesto

El presupuesto se construye en forma paralela a los Contratos de Compra. En este punto el ministro realiza una negociación a dos bandas: por un lado negocia con el gerente público la compra de productos, mientras que por otro negocia con el Ministro de Finanzas el presupuesto de las agencias. El proyecto final de las negociaciones presupuestarias es presentado al Parlamento.

El ministro debe presentar al Parlamento un proyecto de presupuesto identificando los dineros necesarios para la compra de cada producto o paquete de productos necesarios para cumplir con el programa de gobierno. El presupuesto debe detallar los productos que el ministro desea adquirir, especificando la calidad, el costo del servicio y el resultado al que quiere llegar.

5.2. La experiencia de Australia

Las iniciativas que dieron pie a la reforma en Australia fueron la *Financial Management and Accountability Act* 1997 (FMA) y la *Public Service Act* 1999 (PSA). El objetivo de las leyes fue proveer un servicio civil efectivo y eficiente en la implementación de los *outputs* definidos por el gobierno y en la rendición de cuentas, y facultó a los gerentes públicos de libertad y autonomía para dirigir las agencias con criterios de eficiencia y efectividad, con el fin de trabajar en función de las metas y prioridades del gobierno.

Si bien las reformas se circunscriben dentro del *New Public Management*, Australia basó su proceso de reforma en el concepto del *whole-of-government*. Bajo este concepto, Australia llevó a cabo su proceso de reforma concentrado en tres áreas estratégicas: la primera fue la construcción de presupuestos devengados basados en productos y resultados (*accrual outcome budget*); la segunda área se focalizó en el desarrollo de un servicio civil acorde a los objetivos del gobierno; por último, la reforma se centró en cómo las agencias debían entregar los servicios definidos por el gobierno, responsabilizándose por su calidad y resultado final obtenido por cada *output* implementado, además de mejorar la administración de los recursos financieros del gobierno y aumentar los mecanismos de control de gastos y de rendición de cuentas.

La construcción de presupuestos devengados basados en *outputs* fue una de las principales herramientas con las que contó la reforma australiana. La construcción de estos presupuestos se centró en los servicios que las agencias entregan, en tanto se traspasó a ellas la responsabilidad de administrar los recursos (*inputs*), mientras que los ministros y el Parlamento se concentraron en las evaluaciones sobre cómo se gastaba el dinero en función de los *outputs* y de los resultados perseguidos. Con esto mejoró la gestión de los recursos financieros, la transparencia y el control de gastos.



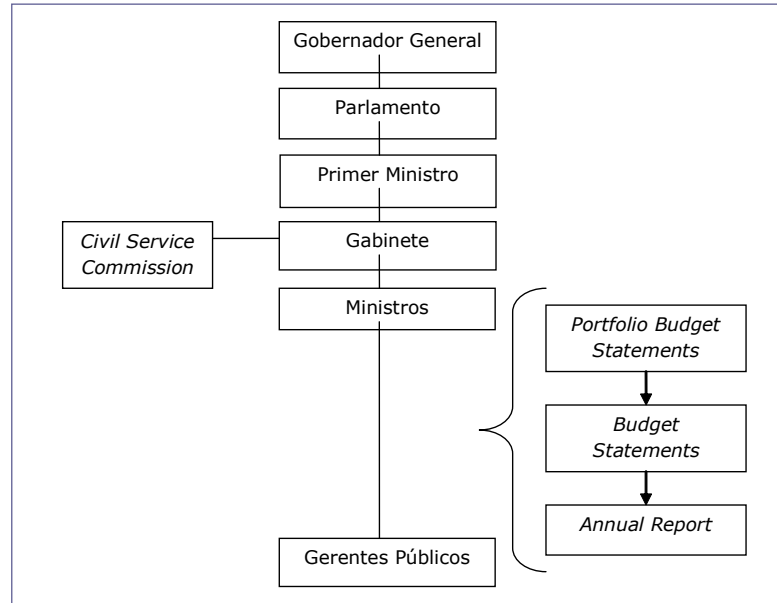
Otro punto importante en la reforma australiana fue la introducción del *benchmarking* dentro de los organismos gubernamentales. Este punto marca una distinción importante en comparación con los procesos de reformas realizados en Nueva Zelanda, ya que Australia no implementó un sistema de contrato de compra de servicios y productos a las agencias de gobierno, sino que las agencias australianas actúan en función de los programas de trabajo que definen los ministros y tienen directa relación con ellos. Sin embargo, las agencias definen el valor de cada *output* requerido por los ministros como medio para establecer resultados. Una vez definido, ese valor es comunicado a los ministros, quienes deciden, sobre la base de los precios de los productos, si el servicio lo producirá una agencia del Estado o se lo comprarán a las agencias externas del gobierno (sector privado). El *benchmark* que permite el sistema basado en resultados aumenta la competencia y obliga a las agencias del gobierno a trabajar usando criterios de eficiencia, efectividad y calidad de servicios entregados.

5.2.1. Estructura del Estado

Australia tiene un sistema parlamentario bicameral compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes. El Jefe de Estado es el Gobernador General, quien elige al gabinete ministerial en conjunto con el Primer Ministro, que es el Jefe de Gobierno. El Primer Ministro, junto con su gabinete, definen el programa de gobierno y los ministros son los encargados de llevar adelante dichos programas.

Los ministros son los responsables ante el Parlamento de las acciones tomadas por las agencias. Desarrollan planes estratégicos donde especifican los objetivos de mediano plazo, las metas y resultados que las agencias deben alcanzar. Los resultados se definen en una declaración de resultados (*Outcome Statements*) en función de los objetivos que cada ministro desea alcanzar para llevar adelante el programa de gobierno.

Figura N° 4: Estructura de Gobierno y Mecanismos de Coordinación



Fuente : Elaboración propia

Las agencias de gobierno son las responsables de implementar y proveer los *outputs* y *outcomes* definidos por los ministros y el gabinete ministerial a comienzo del año fiscal. La definición de tareas de cada agencia se hace en función de los *outcomes* que el gobierno planea alcanzar y de los *outputs* que deben implementar. Deben administrar los recursos financieros entregados por el gobierno, usando criterios de eficiencia y efectividad; deben asesorar al ministro responsable de la agencia en materias propias de esta; deben, finalmente, rendir cuentas ante el ministro y el Parlamento sobre el desempeño de la agencia y en función de la implementación de *outputs* y de los resultados obtenidos.

La *Australian Public Service Commissioner* es el organismo encargado del desarrollo del sistema de Servicio Civil. Asesora a los ministros en la selección de los gerentes públicos y también se encarga de supervisar el cumplimiento de los valores, deberes y responsabilidades de las agencias, funcionando como organismo que vela por el respeto de los valores del Servicio Civil. En tanto, el Parlamento aprueba y fiscaliza el cumplimiento de los presupuestos de las agencias.



5.2.1. Coordinación

La principal herramienta de coordinación del gobierno australiano radica en la construcción de presupuestos anuales centrados —al igual que en Nueva Zelanda— en productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*). Los productos y resultados esperados por el gobierno se establecen durante la discusión del presupuesto.

El primer paso lo da el ministro respectivo, quien propone al Primer Ministro los productos con los que las agencias a su cargo realizarán aportes a los objetivos del gobierno. El Primer Ministro establece entonces las prioridades de cada ministerio para el año presupuestario y, sobre la base de estos lineamientos generales, el ministro, en conjunto con los gerentes públicos, genera los *Portfolio Budget Statements*, que especifican los productos que cada agencia elaborará durante el año presupuestario.

Portfolio Budget Statements. Documento a través del cual se articulan las prioridades y objetivos del gobierno. Establece la forma en que las distintas agencias del gobierno contribuirán a los resultados esperados, por lo tanto, especifica los productos que generarán en conjunto todas las agencias que son parte de un ministerio. Esta herramienta permite el trabajo conjunto de las distintas agencias englobadas bajo un ministerio y da, por lo tanto, cabida para sinergias y miradas más estratégicas.

Budget Statements. Estos documentos establecen los productos específicos que generará cada agencia durante el año presupuestario. Son establecidos en un trabajo conjunto entre el ministro y los gerentes públicos, definiendo el costo, la calidad y cantidad de cada producto obtenido por las agencias. Una vez aprobados los productos por parte del ministro, los gerentes públicos tienen libertad para manejar sus agencias, buscando los resultados más eficientes. Las agencias tienen además la tarea de establecer indicadores de medición de eficiencia y eficacia para cada producto.

Annual Report. Detallan el grado de cumplimiento de parte de las agencias respecto a los productos establecidos en los *Budget Statements* y la eficiencia con que fueron producidos.

Los acuerdos de desempeño son otro mecanismo de coordinación entre gerente público y los ministros; sin embargo, estos acuerdos no son de carácter público y su contenido es totalmente reservado.

Nombramiento y remoción. La selección de los gerentes públicos la hace el *Public Service Commissioner* por medio de concursos públicos conforme al mérito. Si el ministro responsable considera que el gerente público no ha cumplido con el desempeño acordado a comienzo de año fiscal, puede recomendar su destitución.

5.2.2. Evaluación

Las evaluaciones de desempeño son realizadas por el ministro responsable de las agencias, con la asesoría del *Public Service Commissioner*. La evaluación de las agencias se basa en el principio de que los gerentes públicos aceptan la total responsabilidad sobre el desempeño del organismo del que son responsables, respecto a la generación de los productos pactados. Otro punto que es evaluado es la calidad de los consejos y asesorías entregadas al ministro.

5.2.4 Presupuesto

El sistema presupuestario implementado en Australia se conoce como “*accrual output based budgeting*” y fue introducido como mecanismo para desarrollar presupuestos detallados, explicitando los productos y servicios (*outputs*) que el gobierno iba a adquirir de las agencias del Estado, con el fin de que la administración de los recursos sea eficiente y el gobierno pueda entregar mejores resultados políticos. En la elaboración del presupuesto se materializan los principales aspectos de la reforma en Australia, definiéndose en él las metas, productos y servicios que las agencias de gobierno deben producir.

Los gerentes públicos elaboran el presupuesto a partir de los *outputs* que deben implementar. El valor de cada *output* es entregado al ministro responsable de la agencia, quien discute la elaboración del presupuesto con el Ministro de Finanzas. Luego, el proyecto final del presupuesto es entregado al Parlamento, quien determina su aprobación.



5.3. La experiencia de Inglaterra

Las reformas al Servicio Civil en Inglaterra comenzaron bajo la administración de Margaret Thatcher con las iniciativas del *Next Steps*, a fines de la década de los ochenta. Inglaterra implementó un sistema de acuerdos de desempeño entre ministros y los gerentes públicos y, tal como en Nueva Zelanda, estos acuerdos delineaban los deberes y responsabilidades de los segundos con respecto al programa de gobierno que se definía en el gabinete ministerial y que era transmitido a las agencias por medio de los ministros.

Las reformas tuvieron como punto de partida el informe *“Improving Management in Government: The Next Steps”*, elaborado en 1988. Este informe recomendó reformar las funciones de las agencias de gobierno dividiendo las responsabilidades de los actores entre quienes concentraban labores de diseño de políticas públicas y aquellos que las implementaban. Se les entregó plenas facultades a los gerentes públicos para dirigir sus agencias de manera libre y autónoma, sobre todo en materia financiera, intentando mejorar la implementación y la entrega de servicios. Además, se modificó el modo de construcción de presupuestos.

Las reformas del *New Public Management* de Inglaterra también implementaron un sistema de acuerdos de desempeño y contratos entre ministros y gerentes públicos. En estos acuerdos se fijan las metas y objetivos que las agencias debían alcanzar y se enmarcó la relación ministro – gerente público según los contenidos. Los contratos y acuerdos también permiten definir los roles de los actores dentro del gobierno y los límites de las acciones de cada uno dentro del proceso de políticas públicas. Las funciones de los departamentos y agencias gubernamentales se concentraron en la entrega de servicios, proceso muy similar al realizado en Nueva Zelanda.

En cuanto a la construcción de

presupuestos, esta transitó de la focalización en los ingresos (*inputs*) hacia la concentración de los *outputs* y de los resultados esperados. Con esto se buscaba un mayor rendimiento en el uso de los recursos financieros por parte de las agencias gubernamentales, incentivándose el trabajo sustentado en valores de eficiencia y efectividad.

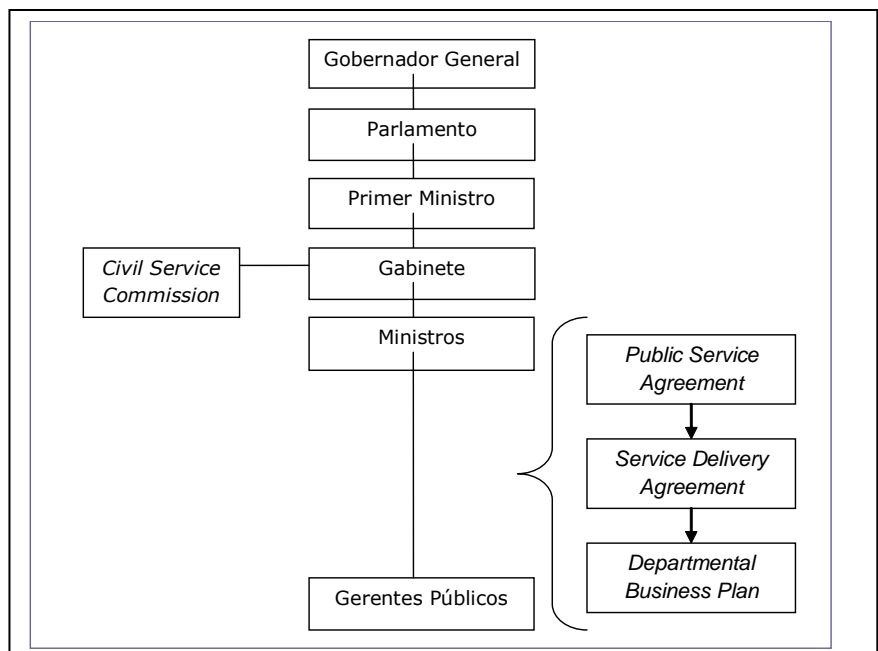
También se perfeccionaron los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias gubernamentales. En este punto, el desarrollo de los presupuestos basados en resultados permitió que la evaluación de las agencias se hiciera en función del desempeño de estas, a partir de los objetivos entregados por los ministros.

5.3.1. Estructura del Estado

Inglaterra es una democracia parlamentaria donde el Jefe de Gobierno es el Primer Ministro, quien está a cargo del gabinete ministerial. Los ministros miembros del gabinete son designados por la Reina, quien es la Jefa de Estado, junto con el Primer Ministro. El Parlamento está compuesto por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores.

Los ministros son los encargados de definir los objetivos de las agencias respecto al programa de gobierno. Son

Figura N° 5: Estructura de Gobierno y Mecanismo de Coordinación



Fuente: Elaboración propia.

responsables de pactar los acuerdos de desempeño y los acuerdos de servicio público (*Public Service Agreement*, PSA) con los jefes de agencia y de poner en marcha los objetivos definidos en los acuerdos. Son ellos quienes rinden cuentas ante el Parlamento sobre las políticas, decisiones y acciones de los departamentos y agencias que tienen a cargo.

Las agencias son las encargadas de implementar el programa de gobierno. La forma de hacerlo es por medio de la entrega de servicios y productos definidos en los PSA y materializados en los acuerdos de entrega de servicios (*Service Delivery Agreement*). Los gerentes públicos son responsables de los *outputs*, pero también se les atribuyen responsabilidades de los *outcomes*. De hecho los gerentes públicos rinden cuentas al Parlamento de la administración de su agencia.

La *Civil Service Commissioner* es el organismo independiente encargado de promover el desarrollo del Servicio Civil y asesorar a los ministros en la selección de los gerentes públicos. Las agencias o departamento de gobierno deben recurrir a este organismo para iniciar un proceso de selección.

El Parlamento funciona como instancia de control presupuestario. También evalúa el desempeño según lineamientos elaborados por las propias agencias, para lo que se vale de los reportes anuales que las mismas agencias construyen.

5.3.2 Coordinación

La coordinación entre ministros y gerentes públicos se hace mediante el establecimiento de acuerdos de desempeño y sobre la base de acuerdos de generación de productos (*outputs*) requeridos por los ministros y entregados por las agencias. Al igual que en Australia, los productos que genera cada agencia se establecen durante la discusión de presupuesto.

Public Service Agreement (PSA). En consonancia con las prioridades del gobierno se establecen los resultados que la administración quiere alcanzar. Los *Public Service Agreement* (PSA) son acuerdos públicos entre el gobierno y los ciudadanos donde se establecen las metas para cada una de las agencias, siendo

responsabilidad del ministro que estas se cumplan. Los PSA se establecen entre el ministro responsable, el Ministro de Hacienda y el Primer Ministro. Según esto, las agencias establecen metas y objetivos de trabajo en función de los resultados que se quieren lograr en cada área. Los acuerdos incluyen el costo de los *outputs* y los mecanismos de evaluación sobre el desempeño de la agencia en cuanto a la entrega de los servicios. El compendio de los PSA de todas las agencias del Estado es publicado en forma de un *White Paper* que es presentado al Parlamento.

Acuerdos de desempeño. Estos acuerdos son firmados por el ministro y el gerente público. Por medio de estos acuerdos, las agencias pactan con los ministros las metas y los sistemas de medición de desempeño con el fin de evaluar los logros y fracasos de cada agencia.

Service Delivery Agreement (SDA). Mientras los PSA explicitan básicamente los resultados que debe lograr cada agencia del Estado, los *Service Delivery Agreement* (SDA) contienen los productos específicos que deberá entregar cada departamento para lograr los objetivos trazados. En este sentido los SDA delinear el trabajo de cada agencia por tres años.

Departmental Business Plan. Los planes de negocios de los departamentos (*Departmental Business Plan*) son el programa de cada agencia que les permite llevar adelante los acuerdos de servicio público. Estos planes establecen los objetivos, metas, medidas de evaluación de desempeño, mecanismos de monitoreo y los recursos que cada agencia necesitará para implementar los acuerdos de servicio público, y tienen proyección anual.

El monitoreo respecto al cumplimiento de las metas es una pieza clave del sistema, por lo tanto, cada agencia debe entregar anualmente un informe. Adicionalmente, Hacienda revisa cada cuatro meses la información respecto a su cumplimiento.

5.3.3 Nombramiento y remoción

El organismo encargado del reclutamiento de los gerentes públicos es el *Civil Service Commissioners*. Los ministros deben recurrir a este organismo para iniciar el proceso de selección del nuevo gerente público. El contrato de duración determinada es de cinco años, es negociado



individualmente y establece los premios que el jefe de agencia puede alcanzar en la medida que cumpla con los objetivos establecidos. (Gov/Puma, 2003: 38).

La selección de candidatos se hace por criterios de imparcialidad, integridad y sobre la base de los objetivos requeridos por la agencia. Si bien el ministro responsable de la agencia es quien finalmente selecciona al gerente público, no participa en ningún momento del proceso de selección ni en los procesos de entrevista de candidatos. (*Civil Service Commissioner*, 2005).

5.3.4 Evaluación

Las evaluaciones se hacen en función de los acuerdos de desempeño y de los acuerdos de servicio público (PSA). Los contratos de desempeño son los mecanismos mediante los cuales se definen las evaluaciones de acuerdo a las metas y objetivos definidos entre los ministros y los gerentes públicos. Inglaterra aplica una revisión bianual del gasto de las agencias con el objetivo de evaluar si los dineros gastados están en función de los *outcomes*. Si no lo están, el dinero puede ser reasignado. Luego, las agencias desarrollan nuevamente su plan de gasto para los próximos tres años y definen los PSA.

5.3.5. Presupuesto

La construcción de presupuesto de las agencias se hace según el desempeño de metas y contrastando las metas con los *outputs* alcanzados. Tal como en Nueva Zelanda, y particularmente en Australia, la construcción de presupuestos a partir de los productos y resultados ha permitido un mejor desempeño del recurso financiero y un mayor control sobre los gastos bajo criterios de eficiencia y eficacia.

El Ministerio de Finanzas negocia el presupuesto con cada ministro responsable de las agencias con las cuales acuerda la implementación de *outputs*, delineando los objetivos de cada uno de ellos en función de los *outcomes*. Luego, los presupuestos son presentados al Parlamento y entran en discusión con los ministros responsables y los gerentes públicos.

5.4. Conclusión de la experiencia internacional

En general, el resultado de las reformas ha sido bien evaluado, ya que ha permitido centrar la acción del gobierno en los resultados que se quieren alcanzar. El sistema mejora la eficiencia del funcionamiento del aparato público dado que aumenta la competencia entre los organismos y agencias del gobierno, estimula una mayor eficiencia y efectividad en el uso de recursos financieros, y mejora la gestión de los recursos humanos. Por otra parte, el cambio de evaluación por insumos a evaluación por resultados ha aumentado las posibilidades de *accountability*, tanto de los servicios públicos en particular, como del gobierno en general.

Esto porque permite además un mayor control de parte de los ciudadanos, dado que aumenta la transparencia de la gestión pública ya sea en el aspecto de la gestión como del uso de los recursos. Adicionalmente, el ordenamiento de la gestión en torno a resultados mejora el proceso de generación de políticas públicas de calidad, dado que se cuenta con más y mejor información.

Sin embargo, la separación entre los organismos de definición de políticas y los ejecutores ha tendido a producir gobiernos más fragmentados, aumentando las dificultades de coordinación. Esto sucede porque los ministros no cuentan con toda la información respecto a la implementación y los gerentes públicos no ven la generación de sus productos como una parte de una política más global. El sistema incentiva a los gerentes públicos a concentrarse solamente en la generación de productos, disminuyendo la capacidad de planificación estratégica de los gobiernos. A esto se suman las dificultades de coordinación y trabajo conjunto entre organizaciones que tienen relaciones horizontales y que deben trabajar en conjunto para el cumplimiento de ciertas políticas. Adicionalmente, dado que los ministros tienen incentivos políticos mientras que los gerentes públicos están atados a la eficiencia, se genera una zona de tensión entre ambos, lo que muchas veces dificulta el trabajo conjunto. Por lo tanto, si se implementan reformas en esta línea será necesario generar mecanismos que permitan gestionar la “zona de tensión” entre ministros y servidores públicos.

Muchos países ya han avanzado en esta línea y, como se ha visto en este trabajo, han aplicado reformas de segunda generación que han mejorado la alineación de las metas de los distintos actores del gobierno. Esto contribuye a aumentar la coordinación del trabajo en las relaciones verticales (entre ministros y subalternos), pero sobre todo en las horizontales (entre distintas organizaciones que están a cargo de alguna política común).

El primer paso de los mecanismos de coordinación y planificación que se observa en los distintos países es el establecimiento de los objetivos generales que quiere alcanzar el gobierno por parte del gabinete. Estas metas sirven luego como guía para la determinación conjunta, entre el ministro y los gerentes públicos, de los productos con los cuales cada agencia contribuirá al cumplimiento de los objetivos del gobierno. El presupuesto de cada agencia va atado a los productos que esta se compromete a generar.

Para asegurar que las agencias efectivamente cumplan con los productos comprometidos se realizan informes y finalmente se compara el resultado con los compromisos adquiridos. A esto se suma que los gerentes públicos son medidos por el resultado de su gestión, de modo que un trabajo deficiente puede significar la pérdida del cargo.

Por lo tanto, los puntos centrales del sistema son el establecimiento de los resultados que se quieren lograr, la traducción de estos resultados en productos, la determinación de las agencias que generarán estos productos y la medición del trabajo de estas agencias contra resultados. A esto se agrega un sistema de contratación de gerentes públicos por una agencia independiente, pero manteniendo la posibilidad de que los ministros los desvinculen si no cumplen con las metas establecidas.

Aunque estos mecanismos en general son iguales en los tres países estudiados, existe una diferencia fundamental entre Nueva Zelanda, por una parte, y Australia e Inglaterra, por otra. Los dos últimos países tienen sistemas donde los ministros y los gerentes públicos firman un acuerdo de desempeño que implica el cumplimiento de las metas, y la separación entre las

agencias y los ministerios no es tan nítida. En tanto, en Nueva Zelanda la separación es total, lo que significa que también existen agencias independientes. Los ministros por una parte son responsables del manejo de las agencias que son dependientes de su cartera, pero además pueden contratar la entrega de los productos que necesitan con agencias que no son parte de su ministerio. Este sistema disminuye la duplicidad de funciones, además de introducir competencia entre las agencias públicas; por lo tanto, aumenta la eficiencia del Estado.

Para que este sistema funcione es fundamental que el gobierno ordene su accionar en torno a resultados y luego a productos, y que los distintos actores sean medidos según el cumplimiento de las metas impuestas. Es crucial que el establecimiento de metas sea claro y preciso dado que esta es la única forma en que se puede medir su cumplimiento y aplicar los premios y castigos correspondientes. En este sentido, es absolutamente necesario que los ministros asuman la responsabilidad del cumplimiento de las metas correspondientes a su cartera, independiente de si las proveen servicios de su ministerio o las compran en otras agencias. Tiene que ser clara la responsabilidad política del ministro ante el diseño de las políticas, así como también ante el cumplimiento de metas. Por otra parte, para que el sistema cumpla su objetivo, el no cumplimiento de metas tiene que tener consecuencias; por lo tanto, el presupuesto de las agencias debe depender de la obtención de productos y cumplimiento de metas.

VI. Conclusiones y Propuestas

Luego de hacer una descripción del estado actual de los mecanismos de coordinación y planificación del Estado chileno, y de revisar experiencias en otros países, se pueden destacar las siguientes conclusiones.

Actualmente, la función de definición de políticas y la asignación de responsabilidades en la ejecución no se rige por un sistema formalmente establecido y permanente, observándose disparidades dentro del sector público y discontinuidad en el tiempo en cuanto a la explicitación de responsabilidades ejecutoras, los procesos de evaluación, y



la relación entre cumplimiento y asignación presupuestaria. Si bien se observan iniciativas de estructuración de sistemas de planificación estratégica, evaluación y control por parte de diversas reparticiones públicas, dichos esfuerzos son aislados, y al no insertarse dentro de una institucionalidad global que le sea funcional, tienden a no establecerse en forma permanente.

Lo anterior atenta contra la posibilidad de mejorar la calidad de la gestión pública, al carecerse, 1) de la capacidad de evaluar en forma sistemática las políticas impulsadas e implementadas; 2) de sistemas adecuados para la evaluación de las instituciones ejecutoras y sus directivos sobre la base de objetivos prefijados; 3) de la posibilidad de asignar los presupuestos en función de los objetivos y productos prioritarios.

Por otra parte, al examinar la experiencia internacional, se observa que la tendencia en cuanto a reformas para una mejor gestión pública es hacia sistemas centrados en una clara definición de los resultados perseguidos, que se traducen en productos medibles, y en procedimientos formales de evaluación de resultados del trabajo de los organismos ejecutores. Al mismo tiempo, aunque con matices, se favorece una mayor separación entre los organismos ejecutores y los de definición de políticas, buscando una mayor independencia de los primeros respecto a los últimos. Finalmente, se identifica la conveniencia de la flexibilidad respecto a la asignación de responsabilidades ejecutoras, de modo que diversos órganos independientes o autónomos puedan “competir” en su calidad de instituciones ejecutoras dentro de sus áreas de especialización.

De esta forma, podemos avanzar en las propuestas que se discuten a continuación. En primer lugar, consideramos esencial la estructuración formal de un sistema de planificación y control estratégico que contenga definiciones permanentes respecto a la forma en que el Ejecutivo lleva a cabo las funciones de definición de políticas, de asignación de responsabilidades ejecutoras, y de evaluación de políticas y de la gestión ejecutora. Este sistema debe cumplir al menos con las siguientes características:

- Traducción de los Programas de Gobierno en

lineamientos estratégicos que a su vez se transformen en políticas con objetivos específicos.

- Nitidez en la definición de responsabilidades.
- Clara identificación de productos esperados y metas respecto a las Instituciones Ejecutoras.
- Sistemas de evaluación conocidos de la ejecución y de los ejecutores.
- Sistemas de evaluación de las políticas.
- Asignación presupuestaria asociada a productos y resultados.

Considerando el actual ordenamiento institucional, el sistema que se propone parte de la base de que es la Presidencia quien delega en la SEGPRES la responsabilidad de la planificación estratégica del gobierno; que SEGPRES, en coordinación con los ministros relacionados, debe transformar el Programa de Gobierno en Políticas Específicas; que una vez identificados los ministros responsables de una determinada política, estos determinan los productos y metas asociados a la política e identifican los órganos independientes o dependientes potenciales ejecutores. Finalmente, el sistema incluye un procedimiento de evaluación.

Concretamente se propone lo siguiente:

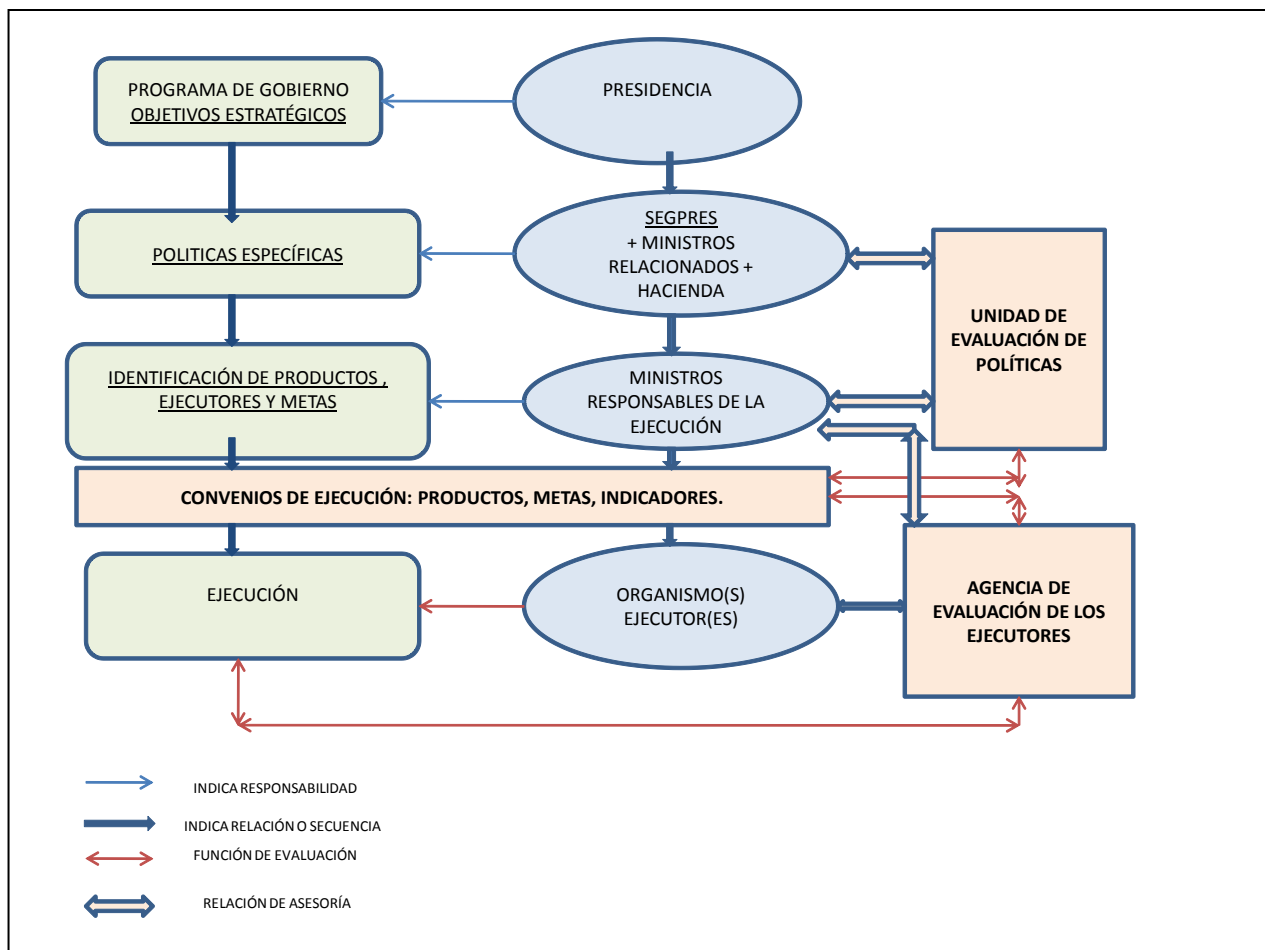
- a. El sistema de planificación estratégica del Ejecutivo debe formalizarse, y establecerse el rol de SEGPRES como institución responsable de su buen funcionamiento.
- b. En la etapa de formulación de políticas, SEGPRES, con la participación de los ministros relacionados a cada tema y el Ministro de Hacienda, traduce el Programa de Gobierno en Políticas Específicas, con objetivos definidos y con una evaluación preliminar de su viabilidad financiera.
- c. Los ministros relacionados serán los responsables del diseño, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la política. Una vez verificada preliminarmente la viabilidad financiera, estos deben elaborar la política en detalle. En esta etapa del diseño, se identifican los pasos normativos requeridos (leyes o reglamentos), se definen las formas de ejecución, los productos esperados y los potenciales organismos ejecutores, los que pueden ser, aunque no exclusivamente, aquellos dependientes directos del o los ministerios involucrados. Se determinan roles y responsabilidades

en consulta con ejecutores, y se configura una matriz de tareas con su cronograma de ejecución. Se consulta a los organismos ejecutores identificados preliminarmente, de manera que el diseño se alimente de la experiencia sectorial acumulada. La ejecución de una determinada política puede ser asignada a diversos organismos, cuyas capacidades técnicas y legales hagan posible su participación; asimismo, puede eventualmente considerarse la participación de ONGs con capacidades afines. Cabe destacar que los organismos del Estado que son fundamentalmente ejecutores se organizan bajo diversas figuras jurídicas y administrativas, y sus grados de independencia y autonomía son variados. Esto no impide que les sean asignadas tareas como ejecutores de políticas, cuyos responsables políticos sean ministros de áreas distintas a la de su dependencia. Esta

estructuración implica que el ministro pueda asignar la ejecución de una política a la institución mejor capacitada para esa tarea.

- d. Una vez asignada la responsabilidad de ejecución, se estructura un Convenio de Ejecución entre el Ejecutor o los Ejecutores y los ministros responsables políticos. El Convenio de Ejecución incluye la asignación presupuestaria correspondiente, que es discutida entre los ministros responsables y el de Hacienda. Se formalizan productos, metas y plazos por ejecutor, y se definen los parámetros de la evaluación de desempeño institucional y del gerente público que estarán relacionados con el cumplimiento de la tarea. Se estructura un procedimiento de monitoreo, incluyendo: sistemas de información, sistema de resolución de conflictos, y propuesta de sanciones e incentivos relacionados con el cumplimiento de tareas.
- e. Se estructura un sistema de evaluación que incluye dos tipos de evaluación. El primero se refiere a la

Figura N° 6





política como un todo, es decir, calidad del diseño, cumplimiento de los objetivos esperados, estructuración de productos y metas, etc. De acuerdo a esta evaluación se decide si la política está cumpliendo con los objetivos esperados y por lo tanto, si se seguirá aplicando o es necesario rediseñarla. El segundo se refiere a la ejecución: cumplimiento de productos y metas, costo eficiencia, etc. Este tipo de evaluación está dirigido a la gestión del gerente público y a la capacidad y gestión de la institución ejecutora.

- f. Considerando lo anterior, se requiere que dentro de la estructura de la Secretaría General de la Presidencia exista una unidad de evaluación de políticas públicas encargada de analizar la calidad del diseño de políticas y de monitorear la ejecución. Cabe destacar que esta unidad debe realizar una labor de monitoreo de las políticas en ejecución, que permita por una parte identificar fallas en el diseño, es decir, en la correspondencia entre objetivos e instrumentos, y por otra, la calidad y efectividad del proceso de ejecución. Esta unidad, si bien estaría asentada en la SEGPRES, realizaría su trabajo en coordinación con el equipo de seguimiento de la ejecución del ministerio responsable de la política. La unidad tendría capacidad de proponer la rectificación del diseño durante el periodo de ejecución de la política, y recomendar cambios en la forma de ejecución. Debe considerarse que una política puede tener periodos de ejecución acotados o constituir programas de larga duración; por esa razón, la verificación de la calidad del diseño y la eficiencia en la ejecución durante la vida de una política o programa es indispensable para su éxito.
- g. Se propone también la creación de una Unidad de Evaluación de Desempeño, adscrita a la Alta Dirección Pública, con capacidad de evaluar la gestión de los gerentes públicos sobre la base de su desempeño en la ejecución de las políticas asignadas. Al final de la ejecución de la política se elabora un Informe de Evaluación ex Post respecto a la gestión del gerente público, y se difunde.
- h. Los gerentes públicos son nombrados por el ministro, respetando una terna presentada por la Alta Dirección Pública. La Unidad de Evaluación de Desempeño de esta institución presenta al ministro

respectivo la evaluación de la gestión del gerente público, contrastándolo a su convenio de desempeño. Teniendo en cuenta esta evaluación y su propia apreciación, el ministro decide la permanencia en el cargo del gerente público.

- i. Las asignaciones de responsabilidad de ejecución de políticas futuras se basan, por una parte, en la evaluación del trabajo realizado por las instituciones ejecutoras y, por otra, en el cumplimiento de objetivos de la política, según lo indicado por la agencia de evaluación de políticas públicas.
- j. El presupuesto público se ordena crecientemente en torno a políticas determinadas bajo este sistema. Los ministros responsables de una política podrán asignar la ejecución de estas a instituciones ejecutoras dependientes de su cartera, dependientes de otro ministerio o autónomas. La decisión de asignación dependerá de la evaluación del trabajo realizado por las instituciones ejecutoras.

La Figura N° 6 representa el sistema descrito.

En la implementación de un sistema formal de planificación y seguimiento como el descrito, es necesario considerar la transición entre los procedimientos tradicionales y los nuevos. Una gran proporción de lo que el Estado realiza consiste en programas de trabajo previos de diversa antigüedad, algunos de los cuales han surgido como parte de una política de alta prioridad muy bien estructurada, aún vigente, mientras otros consisten en tareas que han perdido vigencia o prioridad a través del tiempo, pero que sin embargo permanecen como parte de las obligaciones legales de instituciones de larga data. Parte del trabajo de transición consiste en incluir paulatinamente los programas o líneas de trabajo preexistentes en programas de revisión de prioridad y evaluación, para reestructurarlos, potenciarlos o terminarlos según corresponda. En todo caso, todas las tareas ejecutoras deberían realizarse en los plazos más breves posibles y ser sujetas a los mismos sistemas de evaluación, tanto a nivel de política, como a nivel de desempeño en la ejecución.

Un sistema como el descrito exige que la planificación estratégica del Estado y la estructuración del Presupuesto se base en productos y resultados. Esto significa un cambio profundo en la forma en que funciona el Estado chileno. Al igual que en las experiencias extranjeras presentadas, cada

gobierno establecería entonces sus objetivos generales, los que serían traducidos en metas por las estructuras ministeriales definidas para este efecto. Para cumplir con las metas las instituciones de ejecución de políticas se comprometerían a la entrega de productos. El presupuesto de cada institución estaría dividido en dos: por una parte, el correspondiente a programas de trabajo permanente, y que mantienen presupuestos de continuidad, y por otra, uno variable estructurado según la asignación de responsabilidad en ejecución de nuevos programas. Paulatinamente, las actividades permanentes que existen hoy deberían replantearse también sobre la base de productos. En el largo plazo, la mayor parte del presupuesto, exceptuando el presupuesto base de la institución, dependería de los programas asignados dentro de políticas bien definidas.

La estructuración y planificación del funcionamiento del Estado en torno a objetivos y productos permitiría no solo la generación de metas específicas para cada institución, sino también, eventualmente, para cada funcionario público, en la medida que las instituciones ejecutoras adoptaran la práctica de asignar equipos a tareas específicas relacionadas con las políticas de cuya ejecución es responsable. De esta forma se podría introducir un sistema real de gestión de desempeño que potencie los incentivos a la eficiencia como parte de equipos de trabajo.

Asimismo, la formalización de Convenios de Ejecución y de sistemas de evaluación de desempeño asociados a políticas, permite asignar nítidamente las responsabilidades ante el público, separando las responsabilidades de diseño, de seguimiento y evaluación, y de ejecución.

Las exigencias del sistema propuesto en términos de las capacidades de planificación, control y evaluación de políticas, obligarían también a los ministros a una creciente exigencia de capacidad técnica en el personal ministerial, incluso aquel de confianza política. Por otra parte, los directivos de las agencias ejecutoras solo podrían garantizar su propio éxito a través de cautelar que su personal tenga las capacidades adecuadas. Por ello es indispensable que los sistemas competitivos de selección penetren en todos los niveles de la administración pública como una condición para la

eficacia del sistema, y que los gerentes públicos tengan las atribuciones para definir las capacidades exigidas más allá de la definición tradicional de cargos en las instituciones.

Es deseable también aumentar el número de instituciones del Estado con mayores grados de independencia operativa. La figura de las Superintendencias chilenas tiene a su favor que aunque administrativamente dependen de la Presidencia de la República a través de un ministerio, cuentan con un alto grado de autonomía en el cumplimiento de sus funciones. Una figura similar para otras instituciones, siempre que estuvieran bajo un sistema de evaluación riguroso de su desempeño en las tareas asignadas, permitiría aumentar la flexibilidad en la asignación de responsabilidades ejecutoras en distintas políticas.

La posibilidad de asignar la ejecución de programas a distintos organismos, y no exclusivamente a los que dependen de cada ministerio, permitiría aumentar la competencia y reducir las duplicidades. Por ejemplo: supongamos que el Ministro de Medio Ambiente ha planteado una política de revisión de emisiones infra domiciliarias, política que es del interés de los ministerios de Salud, Medio Ambiente y Energía. En lugar de asignar la tarea al Servicio de Salud del Medio Ambiente (SESMA) se asigna a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Así, tanto el ministro de Medio Ambiente como el de Energía y Salud están involucrados en el seguimiento y evaluación, lo que no implica conflicto con el hecho que la SEC no ha perdido la calidad de organismo descentralizado y autónomo que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio de Energía.

El éxito de estas propuestas depende de la materialización de las siguientes condiciones:

- Traducción de los Programas de Gobierno en lineamientos estratégicos que a su vez se transformen en políticas con objetivos específicos.
- Una separación mucho más nítida que la actual entre las instituciones de definición y de ejecución de políticas.
- La estructuración del Presupuesto en torno a productos y resultados.
- La ampliación y profundización del sistema de selección competitivo (gerencia pública) para abarcar a una mayor cantidad de organismos, cuyo



rol es esencialmente ejecutor, tanto para la contratación de sus directivos máximos como para la de los funcionarios de dichas instituciones.

- El fortalecimiento de las capacidades de planificación estratégica y evaluación de programas en SEGPRES y los ministerios, incluyendo Hacienda.
- La creación de instancias con la capacidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos de las políticas y la eficiencia de su ejecución.

VII. Referencias Bibliográficas

- APSC (*Australian Public Service Commission*) (2003). *The Australian Experience of Public Sector Reform*. Occasional paper, 2. APSC, Canberra.
- Beyer, Harald (1996). "La Reforma del Estado en Nueva Zelanda". En *Reforma del Estado*. Volumen II. CEP Chile.
- Blöndak, Jón R.; Daniel Bergvall, Ian Keswirth, Rex Deighton-Smith (2008). "*Budgeting in Australia*". OECD Journal on Budgeting, Vol. 8, num. 2: 1-64.
- Carlin, Tyrone M; James Guthrie (2003). "*Accrual output based budgeting systems in Australia*", *Public Management Review*, Vol. 5, num. 2: 145-162.
- Civil Service Commissioner (2005). Civil Service Commissioners. Guidance on Senior Recruitment. 4ª edición – Junio. Disponible en <http://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/1c23bdc1554.pdf>
- Civil Service Management Code. Disponible en http://www.civilservice.gov.uk/documents/doc/CSMC_April08.doc
- Considine, Mark (2000). "*Contract Regimes and Reflexive Governance: Comparing Employment Service Reform in the United Kingdom, The Netherlands, New Zealand and Australia*". *Public Administration*, Vol. 78 num. 3: 613-638.
- Curristine, Teresa (2005). "*Government Performance: Lessons and Challenges*". OECD Journal on Budgeting, Vol. 5, num. 1.
- Curristine, Teresa; Zsuzsanna Lonti, Isabelle Jourmard (2008). "*Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*". *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 51: 161-198.
- Chan, Matthew; Mark Nizette, Lisa La Rance, Charles Broughton, Derek Russell (2002). "*Australia*", OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, num. 4: 35-69.
- Champoux, Max (2006). "*Accrual Accounting in New Zealand and Australia: Issues and Solutions*" Briefing Paper num. 27. April.
- Easterbrook-Smith, Sonja (1999). "*Public Sector Performance Contracting in New Zealand. Case Studies of the Ministry of Justice and Department Four Courts*". OECD.
- Ellis, Kevin; Stephen Mitchell (2002). "*Outcome-Focused Management in the United Kingdom*", OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, num. 4: 111-128.
- Financial Management and Accountability Act 1997. Disponible en [http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/AB1CF73E8958CECA2574DB0007F0E2/\\$file/FinanMgmtAccount1997WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/AB1CF73E8958CECA2574DB0007F0E2/$file/FinanMgmtAccount1997WD02.pdf)
- Halligan, John (2005). "*Public Management and Departments: Contemporary Themes – Future Agendas*". *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64, num. 1: 25-34.
- Halligan, John (2007). "*Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand*". *Public Policy and Administration*, Vol. 22: 217-238.
- Hood, Christopher (1998). "*Individualized Contracts For Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering-or Trobriand Cricket?*". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, num. 4: 443-462.
- Irwin, Tim (1996). "*An Analysis of New Zealand's New System of Public Management*". En *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*. Occasional Papers num. 9 PUMA/OECD, pp. 7-34.
- Ketelaar, Anne; Nick Manning, E. Turkisch (2007). "*Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*", OECD Working Papers on Public Governance, 5, OECD Publishing.
- Kettl, Donald F. (1997). "*The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*". *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, num. 3: 446-462.

- Kibblewhite, Andrew; Chris Ussher (2002). "Outcome-focused Management in New Zealand". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, num. 4: 85-110.
- King, Simon (2003). *Regulating the behaviour of ministers, special advisers and civil servants*. London, The Constitution Unit.
- Laegreid, Per (2000). "Top Civil Servants Under Contract". *Public Administration*, Vol. 78, num. 4: 879-896.
- Lane, Jan-Erik (1999). "Contractualism In the Public Sector". *Public Management Review*, Vol. 1, num. 2: 179-194.
- Lodge, Guy; Susana Kalitowski (2007). *Innovations in Government. International perspectives on civil service reform*. Institute for Public Policy Research, april.
- Matheson, Alex; Boris Weber, Nick Manning, Emmanuelle Arnould (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants". OECD Working Papers on Public Governance, June.
- Ministerial Code. A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers. Disponible en http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code_current.pdf
- New Zealand Treasury (1996). *Putting it Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*. Wellington: The Treasury.
- Gov/Puma (2003). "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries". OECD.
- OECD (2001). "Financial Management and Control of Public Agencies". Sigma Papers num. 32.
- OECD (2008). "Ireland: Towards an Integrated Public Service". *Public Management Reviews*. OECD Publications.
- *Public Finance Act 1989*. Disponible en http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0044/latest/viewpdf.aspx?search=ts_act_Public+Finance+Act+1989_resele
- *Public Service Act 1999*. Disponible en [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/8C4EC24BC05A40D1CA2574DB000909DC/\\$file/PublicService1999WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/8C4EC24BC05A40D1CA2574DB000909DC/$file/PublicService1999WD02.pdf)
- Robinson, Marc (2000). "Contract Budgeting". *Public Administration*, Vol. 78, num. 1: 75-90.-Scheers, Bram; Miekatrein Sterck, Geert Bouckaert (2005). "Lessons from Australian and British Reforms in Result-oriented Financial Management". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, num. 2: 133-158.
- Schick, Allen (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms". *World Bank Research Observer*, Vol. 13 num. 1: 123-131.
- Schick, Allen (1996). "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change". *Report Prepared for the State Service Commission and the Treasury, Wellington*.
- *State Sector Act 1988*. Disponible en <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129110.html>
- *State Services Commission (2003). Fact Sheet 3: The relationship between the Public Service and Ministers*. Disponible en http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/political_neutrality_fact_sheet_3.pdf
- Torsa, Sylvie; Suzanne Williams (1996). "Benchmarking in the Public Sector Management", pp. 45-70. En *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*. Occasional Papers num. 9 PUMA/OECD.
- Wicks, Nigel (2003). *Defining the boundaries within the executive: ministers, special advisers and the permanent civil service*. Committee on Standards in Public Life, London.
- Wright, Tony (2007). *Politics and Administration: Ministers and Civil Servants. Third Report (Session 2006-07)*. House of Commons Public Administration Select Committee, TSO.

Serie Informe Sociedad y Política

Últimas Publicaciones

- N° 115:** **Elecciones 2009: Renovación Política
y Comportamiento Electoral en 2ª Vuelta**
Carolina Apablaza
Febrero 2010
- N° 114:** **Factores Explicativos de
la Aprobación Presidencial**
Carolina Apablaza y Francisco Jiménez
Diciembre 2009
- N° 113:** **Encuesta de Corrupción 2009:
Una Señal de Alerta**
Ena von Baer y Olivia Igor
Julio 2009