

Santiago 14 de octubre de 2022.

Sr. Mario Marcel

Ministro de Hacienda

Presente

Ref. Opinión del Consejo sobre propuesta de Agenda para la Modernización del Estado 2022-2026.

Estimado Sr. Ministro.

En cumplimiento del mandato contemplado en el Decreto Supremo N°12, de fecha 25 de junio de 2018, modificado a través del Decreto Supremo N° 19, de fecha 30 de agosto de 2022, ambos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, corresponde a este Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, asesorar al Presidente de la República en el análisis y evaluación de las políticas, planes y programas que formen parte de la agenda de modernización del Estado, y formular recomendaciones sobre tales materias.

Que, en el marco de sus funciones, se ha solicitado, a este Consejo Asesor Permanente, emitir la opinión sobre la Propuesta de Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, que fuera enviada a S.E el Presidente de la República, por el Sr. Ministro de Hacienda, dentro del plazo de 180 días desde el inicio del actual período presidencial. Dicha Agenda considera 30 iniciativas, 24 de carácter transversal, y 6 intersectoriales.

A fin de revisar las diversas iniciativas que componen la Agenda, se han programado reuniones para tratar todo el contenido propuesto, con los responsables de su implementación, lo que permitirá a este Consejo sugerir ajustes y recomendaciones.

No obstante, para avanzar prontamente en la implementación de las iniciativas y no retrasar el trabajo de la Secretaría y del Comité de Modernización, se recogieron los comentarios preliminares de los Consejeros a la Agenda propuesta. Para ello, se elaboró una encuesta, que recabó las

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

sugerencias particulares sobre temas y ámbitos específicos a incorporar. Asimismo, en base a las opiniones expresadas se efectúan recomendaciones generales, las que se contienen en documento anexo.

Como conclusión general de dicho proceso, en esta etapa de revisión y análisis, el Consejo estima que la “Agenda de Modernización del Estado 2022-2026” es un plan de trabajo muy ambicioso y necesario para el país. Más aún, consideramos que tal como se plantea en el documento mencionado es esencial recuperar la confianza en las instituciones públicas a través de un Estado más moderno al servicio de las personas. En este sentido, el Consejo tiene una opinión favorable de la Agenda propuesta, con las recomendaciones generales que se contienen en documento adjunto

Además, como se indicó, se presentan las sugerencias particulares efectuadas por las y los integrantes de este Consejo.

En nombre de las Consejeras y Consejeros, le saluda cordialmente



Trinidad Inostroza Castro

Presidenta



Ignacio Irrázaval Llona

Vicepresidente

Comentarios a la propuesta de Agenda para la Modernización del Estado 2022-2026

I. Comentarios generales a la Agenda

1. Sobre el Marco conceptual y su relación con las iniciativas

La Agenda debería incluir de manera más clara las dimensiones que concurren a la producción de confianza, según el modelo conceptual de la OCDE de competencias y valores, por lo que se sugiere efectuar una relación más explícita con las iniciativas transversales. Sería importante que se aclarara de qué forma y en qué sentido las iniciativas transversales tributan al objetivo de ganar la confianza de las personas en el Estado.

Asimismo, se propone considerar en la agenda los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como parte de las metas a alcanzar por parte del Estado cercano y responsable, que la ciudadanía demanda (Tenemos que Hablar de Chile, 2021).

Por último, se sugiere mencionar avances de los Consejos anteriores.

2. Seguimiento de la Agenda

Se recomienda definir el mecanismo e instrumentos para efectuar el seguimiento de la agenda y de las iniciativas que la integran, lo que debiera estar explicitado desde el inicio, pues ayudará a impulsar el avance y cumplimiento de las metas a alcanzar. En la misma línea se propone que se definan indicadores, en lo posible de resultados y que esta información se actualice de forma periódica (mensual) y esté a disposición pública en la web del Consejo para contribuir a la confianza ciudadana.

3. Estudio de país sobre los elementos activadores de la confianza

Para ganar la confianza de los ciudadanos, se requiere entender qué la impulsa y qué la socava. Para ello la OCDE ha desarrollado un marco político y analítico para comprender y medir los principales factores que impulsan la confianza de los ciudadanos en las dimensiones de competencia, como la capacidad de respuesta de un gobierno y su fiabilidad a la hora de prestar servicios públicos y anticiparse a las necesidades, y de los valores: con los principios de integridad, apertura y equidad de un gobierno (OCDE, 2021). A la fecha, se han desarrollado estudios en profundidad para Corea del Sur, Finlandia y Noruega.

Se sugiere, en consecuencia, a fin de identificar los impulsores de la confianza en nuestro país, así como las brechas, los desafíos y los factores que deterioran la confianza de la ciudadanía en sus instituciones públicas, avanzar con el estudio de país para Chile. En esta etapa inicial del trabajo, es

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

de la mayor importancia contar con la información de línea base, como un punto de partida del trabajo a desarrollar.

II. Comentarios particulares efectuados por algunos/as de los integrantes del Consejo a la Agenda propuesta.

En esta sección se adjuntan los comentarios y sugerencias que algunos Consejeras y Consejeros efectuaron a la propuesta de Agenda y a las iniciativas que ella considera. Estas distintas opiniones se irán debatiendo, durante el curso de la revisión de los focos transversales e intersectoriales en las próximas reuniones que se tienen programadas, y aquellas que generen el consenso de este Consejo, serán informadas al Sr. Ministro de Hacienda.

1. Opiniones sobre iniciativas o ámbitos que no debieran incluirse en la Agenda

- Es conveniente entender los posibles traslapes, complementariedades y posibles integraciones entre las iniciativas dentro de un mismo ámbito. Así mismo, también sería de interés comprender la secuencialidad propuesta para la implementación de ellas.
- Parece más pertinente centrarse en las iniciativas de carácter transversal. Las iniciativas sectoriales (o intersectoriales), si bien obviamente se relacionan con el bienestar de los ciudadanos y se verían beneficiadas por la modernización del Estado. En este sentido, por ejemplo, la implementación del Sistema de garantías y protección de la niñez, siendo un tema de gran trascendencia para el país, excede de alguna forma a la agenda de modernización.
- El país ha avanzado de manera importante en la digitalización y simplificación de trámites, lo que permite relativizar la prioridad de estas iniciativas, lo que no significa interrumpirlas.

2. Iniciativas y/o ámbitos que se debieran incluir

- En materia de PERSONAS EN EL ESTADO, sería necesario abordar la discusión de un nuevo Estatuto Administrativo para un trabajo decente, de calidad y con movilidad horizontal en el Estado. Del mismo modo, en materia de MEJOR GASTO PÚBLICO, debiera considerarse la ejecución del gasto social con gobernanza territorial, con sistemas de gestión integrados y sin transferencia de recursos. Finalmente, en materia de TRANSFORMACIÓN DIGITAL, considerar el acceso a internet de calidad en territorios.
- Se plantea que más que un nuevo Estatuto Administrativo que se enfoca en ciertos tipos de servidores públicos, hablaría de sistema de empleo público, que creo es más amplio y va de la mano con la idea de modernización del Estado.

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

- Se sugiere un nuevo Estatuto Administrativo, que tenga como eje articulador de las relaciones laborales entre el Estado y sus funcionarios, el respeto irrestricto a los Derechos Fundamentales, reconociendo plenamente el ejercicio de sus derechos colectivos consagrados en los Convenios de la OIT 87, 98, 135 y 151. En concordancia con las orientaciones que nos entrega la Organización Internacional del Trabajo, consideramos oportuno fortalecer la política de Buenas Prácticas Laborales, en cada repartición pública, en concordancia con el Convenio 190 de la OIT. En este mismo sentido, el camino debe estar orientado por los procesos de diálogo social, que cuenten con asistencia técnica de organismos internacionales. A su vez, es necesario limitar la discrecionalidad de las y los jefes de servicio, en materia de despidos arbitrarios e ilegales, a fin de evitar de una vez, las millonarias sumas que año a año, los servicios públicos son condenados por parte de los tribunales superiores de justicia, a pagar indemnizaciones a funcionarios y funcionarias, ya sea, a través de procedimientos de tutela de derechos fundamentales, recursos de protección o procedimiento de despido injustificado, lo cual es coherente con la modernización del estado respecto de un uso responsable y eficiente del erario nacional.
- En PERSONAS EN EL ESTADO, es importante cuestionarse el cómo ingresan y salen trabajadores del Estado. Hay que revisar el Estatuto Administrativo, y avanzar hacia un contrato laboral de administración pública más homogéneo, que no promueva la inamovilidad, que se haga cargo de componentes variables de remuneración que no funcionan como tal, y que ni precarice el trabajo ni otorgue privilegios excesivos (Gestión de personas en el Estado, diciembre 2018, CEP, Chile21, Espacio Público y LyD).
- La recuperación de la confianza se enfrenta con medidas formales, tecnológicas y procedimentales, pero se deben relevar algunos conceptos de fondo que debieran también tener prioridad. 1.-Comunicación pública poderosa, 2.-Educación Sobre lo Público: 3.- Estado y Economía del Ciudadano.
- Relevar la mejora en la gestión pública. Si bien hay varias iniciativas que van en esa línea, parece necesario subrayar la necesidad de un cambio sustantivo que vaya en esa dirección. A este respecto, la OCDE indica como uno de los pilares y factor clave de la confianza en las instituciones públicas, la competencia, entendida en uno de sus aspectos principales, como "la capacidad de respuesta, o la capacidad del gobierno para prestar servicios con el nivel de calidad que los ciudadanos esperan".
- En MEJOR GASTO PÚBLICO, debiera incluirse alguna propuesta que se haga cargo de los problemas de capacidad de ejecutar recursos por parte de la administración pública, incluyendo una revisión a la Ley 19.886 de compras públicas (Consejo Fiscal Autónomo, marzo 2020)
- La sección de TRANSFORMACIÓN DIGITAL debiera tener como principal prioridad la interoperabilidad de datos y plataformas del Estado, profundizando la iniciativa de Datos

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

Abiertos (Transparencia, acceso a información pública y gestión de la información en el Estado, diciembre 2018, CEPChile 21, Espacio Público y LyD). Podría incluso renombrar la “Transformación digital e interoperabilidad”, para reflejar la prioridad en dicha sección. Además, se debiera evaluar la orgánica de transformación digital del Estado, que hoy radica en la División de Gobierno Digital en SEGPRES y quizás debiera radicarse en Hacienda, para generar sinergias con la Secretaría de Modernización, el Laboratorio de Gobierno y la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

- La sección de DESCENTRALIZACIÓN debiera incluir una propuesta de flexibilidad presupuestaria y redistribución en materia de rentas regionales. Para ello, hay que tener en consideración el inminente proyecto de ley de rentas regionales que ingresaría al congreso en unas semanas.
- Dada la centralidad de la participación ciudadana como principio en esta propuesta, y dada la necesidad de hacer una revisión crítica de los mecanismos, procedimientos y concepciones de esta, dados los cambios sociales acontecidos en las últimas décadas en el país se sugiere crear un Consejo Nacional u otra entidad similar con dedicación exclusiva a la participación y la asociatividad, que:
 - a) sistematice las diferentes evaluaciones del funcionamiento de las estrategias y mecanismos de participación disponibles, así como también que genere nuevas herramientas de evaluación de ellas; b) realice una revisión y renovación de la conceptualización que se maneja de la participación ciudadana y que se cruce con información proveniente de los diagnósticos sociológicos y psicosociales de la sociedad chilena y genere estudios que aporten a ello; c) desarrolle nuevos modelos y enfoques sobre participación ciudadana coherentes con el momento social y los desafíos actuales para la gobernabilidad del país; y d) vele por el buen uso de los distintos mecanismos de participación.

3. Sugerencias para la Agenda de Modernización

- Aclarar el sentido y profundidad de la modernización de SUBDERE. Obviamente a la luz de la instalación de los gobiernos regionales hay cambios significativos, pero es al mismo tiempo necesario potenciar las facultades y financiamiento municipales, quedando esto último algo débil. Falta considerar ahí la pertinencia o no de la ampliación de la ADP a los gobiernos subnacionales y las implicancias de la reforma a las plantas municipales. Esto debiese ir de la mano con el fortalecimiento de gobiernos subnacionales en temas de gestión, integridad, transparencia y rendición de cuentas, área con menores avances que en el gobierno nacional (Comisión Engel).
- Pronunciarse sobre el tema de la flexibilidad interna y externa en la gestión pública. Sobre esto, el Consejo anterior hizo un pronunciamiento preliminar.

Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado

- Los PMG deben ser producto de procesos de Planificación estratégica de los servicios, en los que se definan objetivos y metas cuantificables. A su vez se debe avanzar en la modernización del sistema de evaluación de desempeño. Adicionalmente, antes de ampliar este mecanismo hacia otros ámbitos, sería pertinente conocer sus impactos, incentivos y distorsiones en la gestión pública.
- Se sugiere avanzar en la modernización del sistema de evaluación de desempeño, fortaleciendo la participación de las asociaciones de funcionarios con derecho a voz y voto, a fin de garantizar un procedimiento más objetivo que limite la excesiva discrecionalidad que hoy poseen las y los jefes de servicio. Adicionalmente, antes de ampliar este mecanismo hacia otros ámbitos, sería pertinente conocer sus impactos, incentivos y distorsiones en la gestión pública.
- Es importante precisar que para fortalecer la participación de las Empresas de Menor Tamaño debe considerarse metas y mediciones asociadas a los montos monetarios involucrados y cantidad de operaciones.