

PROYECTO

MEJORAMIENTO DE LA GESTION DEL SECTOR PUBLICO

A. CONTEXTO

1. Descripción del Subsector

El Gobierno Central está conformado fundamentalmente por el Presidente de la República y 17 Ministerios, tiene a su cargo las actividades generales de Gobierno, incluyendo administrar la hacienda pública, reglamentar las leyes y ordenar su cumplimiento. La ejecución de las políticas formuladas en los niveles superiores del Gobierno Central se implementan a través de las diversas dependencias ministeriales que adoptan las formas de Direcciones, Servicios, Centros, Institutos y Consejos. A nivel regional este proceso se cumple a través de los Intendentes y Gobernadores y de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS).

Como consecuencia de la transformación del papel del Estado, de la reducción del aparato institucional y de la reducción de personal, el gasto del sector público bajó de un 56.05 como porcentaje del PIB en 1972 a un 39.92 en 1985, lo que significa una reducción del 16.13 en un período de 13 años¹. Sin embargo, esta reducción del gasto no fue acompañada de un ordenamiento institucional del sector público, por lo que en este momento no hay una organización que responda efectivamente a los nuevos desafíos que se plantean al Estado, dentro de la idea de mantener una economía de libre mercado con un sistema democrático y de crecimiento con equidad. Esta idea, que difiere bastante de la que se planteó el anterior Gobierno cuyo objetivo fundamental era sencillamente crecer, requiere de un Estado que junto con mantener un tamaño reducido tenga una estructura y una capacidad de gestión que responda a los nuevos desafíos de la sociedad. Todo esto significa que hay aspectos fundamentales que deben ser atención prioritaria del Gobierno si se quiere mejorar la gestión estatal. Estos aspectos, a nuestro entender, deberían concentrarse en cambios en el marco normativo, políticas de personal que aumenten la calidad del mismo sin necesidad de aumentar la cantidad, así como políticas organizacionales que pongan el acento en aquellos organismos que cumplen funciones de regulación y control del Estado.

¹Larrain Felipe y Selowsky, Marcelo (Comps.): El Sector Público y la Crisis de América Latina, México D.F. F.C.E., 1990

2. Estrategia del País Huésped

El Gobierno de Chile en un documento interno² ha establecido las bases de una estrategia para la modernización del Estado. Esta estrategia está orientada a hacer frente a los desafíos que para la administración estatal presenta la consolidación del proceso democrático.

De acuerdo con esto y teniendo siempre presente el principio de la legalidad, se considera que la primera función de la administración es la prestación de servicios. En este sentido, deberá considerarse a la administración como un todo orgánico y por lo tanto deberá tenderse a una eficiente coordinación interinstitucional y a establecer metas claras y estrategias viables para los servicios que deban prestarse. En la prestación de estos servicios deberán tenerse presente los conceptos de eficiencia y eficacia.

La reforma y modernización de la administración pública no es un proceso mecánico, ya que en la medida que no se cambie la cultura organizacional no se logrará éxito en ese proceso. Por lo tanto es necesario cambiar los valores y pautas de comportamiento que nos conduzcan a una administración moderna que de acuerdo con el citado documento debe ser "...económica en el uso de los recursos que la colectividad ha puesto a su disposición, receptiva a las demandas de los usuarios y al servicio de todos los ciudadanos"³.

Posteriormente el citado documento establece los "pilares" sobre los cuales se propone que se desarrolle la política de modernización:

- a) Legalizar las Asociaciones Gremiales de Funcionarios y establecer relaciones laborales de cooperación.
- b) Una política de desarrollo de las responsabilidades.
- c) Un fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de la eficacia de la función pública.
- d) Una política de acercamiento a los usuarios de la administración.
- e) Un fortalecimiento de la formación de los recursos humanos.
- f) Una incorporación progresiva de las nuevas tecnologías de la información.

3. Asistencia anterior o en curso

Actualmente se encuentra en ejecución el Proyecto CHI/90/501, "Gestión y Coordinación de Políticas y Programas Sociales", financiado con fondos del MDP, que finalizará sus actividades en

²Documento Mejoramiento de la Gestión Pública AnexoII "Bases de una Estrategia para la Modernización del Estado" (Mimeo)

³IBID pag.7

diciembre de 1992. El objetivo fundamental del Proyecto es lograr una administración social más eficiente y eficaz. Los recursos del Proyecto ascienden a 500.000 dólares. Por otra parte, también se encuentra en ejecución el proyecto CHI/90/502 "Desarrollo de Políticas Públicas en Chile", que proporciona un total de 2 millones de dólares en cooperación técnica a seis Ministerios estratégicos (MIDEPLAN, Secretaría General de la Presidencia, Hacienda, Economía, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social).

B. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

1. Problema a resolver, situación actual

El Gobierno de Chile ha definido dentro de sus metas para el período constitucional de cuatro años, la necesidad de establecer prioridades de carácter político-programático. El problema a resolver es adecuar las prioridades a las normas, estructuras, sistemas, procedimientos y comportamientos, que hacen a la gestión pública, tanto para consolidar la estabilidad como para sentar las bases de un crecimiento sostenido en el marco de una economía de mercado. La adecuación de la gestión del nivel gubernamental del Estado, en sus expresiones nacional, regional y local, constituye el problema a cuya solución pretende contribuir el presente proyecto.

Para esta adecuación los problemas inmediatos a enfrentar son:

- a) La falta de una política de recursos humanos en el sector público, que haga atractiva la función pública a los profesionales altamente capacitados. Para ello es fundamental contar con una carrera administrativa que privilegie el mérito y la capacitación por sobre la antigüedad.
- b) La normatividad legal y reglamentaria que regula la gestión pública gubernamental, no está de acuerdo con los nuevos desafíos que debe asumir el Estado en el contexto de una economía de mercado. Por otra parte la reciente Reforma Constitucional que establece las bases para la regionalización y municipalización del país, requerirá de instrumentos legales y reglamentarios que permita establecer las bases para una eficiente gestión de esos niveles.
- c) Los actuales mecanismos de regulación así como las agencias que deben llevar a cabo la misma, no cuentan con los elementos de gestión necesarios para lograr un proceso regulatorio eficaz.
- d) Finalmente si efectivamente queremos mejorar la gestión del Estado, será necesario contar con instrumentos que además de los controles tradicionales (jurídico y contable) puedan utilizarse para llevar a cabo el control de gestión.

2. Situación final prevista

A la finalización del proyecto se espera haber revertido la situación inicial hacia un contexto caracterizado por:

- a) La vigencia de un sistema de capacitación que haga atractiva la función pública y que establezca las bases para la implantación de una carrera administrativa.
- b) La vigencia de un conjunto de normas-marco para regular la

organización y gestión del Gobierno Central y su relación con los niveles regionales y locales de Gobierno.

- c) Mecanismos en funcionamiento que permitan al Estado cumplir con su labor fiscalizadora.
- d) Una Contraloría General de la República reformulada, como instrumento de control del Parlamento y que incorpore plenamente el concepto de control de gestión.

3. Beneficiarios previstos

La acción del proyecto beneficiará directamente a:

- a) Las entidades que conforman la Administración Central del Estado, Ministerios y demás organismos centrales, que desarrollarán su gestión en condiciones normativas que viabilizarán sus niveles de eficacia y eficiencia.
- b) Los servidores públicos cuyo desarrollo personal se enriquecerá mediante los programas de capacitación.
- c) Los sectores de la sociedad receptores de mejores servicios y acciones públicas serán también beneficiarios indirectos del proyecto como consecuencia del mejoramiento de la gestión gubernamental en sus niveles nacional y local.

4. Estrategia del proyecto y arreglos institucionales

Teniendo presente la situación actual de Chile, las políticas gubernamentales puestas en marcha y el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Mejoramiento de la Gestión Pública (GT-MGP) constituido por instrucciones del Señor Presidente de la República el 25 de noviembre de 1991, la estrategia del Proyecto sigue las siguientes pautas:

- a) Actuar dentro del Programa de Mejoramiento de Mediano y Largo Plazo establecido por el GT-MGP, en la solución de problemas de atención prioritaria sin duplicar cooperaciones y ayudas internacionales en marcha o en negociación.
- b) Identificar objetivos inmediatos que, sin constituir la solución última de los problemas planteados, contribuyan significativamente a la misma y promuevan apoyos y cooperaciones adicionales y complementarias.
- c) En la búsqueda de los objetivos inmediatos del Proyecto, combinar adecuadamente resultados de naturaleza normativa con los instrumentales y operacionales.
- d) Escoger una combinación de insumos que, sin descuidar el componente de transferencia tecnológica internacional, reconozca la existencia en el mercado local de cuadros profesionales

adecuadamente formados para el cumplimiento de las actividades del proyecto.

e) El proyecto se inserta dentro del proceso de cambios organizacionales, destinados a mejorar la gestión del Estado, proceso que lidera el GT-MGP.

Los lineamientos anteriores determinan los siguientes arreglos institucionales para la ejecución del Proyecto:

- El Gobierno creó a fines del año recién pasado el GT-MGP conformado por: el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, quien tiene la responsabilidad de su coordinación, los Subsecretarios de Hacienda, General de la Presidencia y de Planificación y Cooperación, el Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el Jefe de la División de Modernización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, el Jefe de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, un representante del Ministerio Secretaría General de Gobierno y un Secretario Ejecutivo. El Secretario Ejecutivo tendrá la responsabilidad del funcionamiento del Grupo y será designado por el Comité Interministerial Político, teniendo dedicación exclusiva.

- Para la dirección técnica de las actividades y para el manejo de los insumos aportados por el Proyecto, el GT-MGP será asistido por un Comité de Coordinación, cuya designación será aprobada por el GT-MGP.

5. Razones del suministro de asistencia por parte del PNUD y del Organismo de Ejecución

El presente proyecto junto con constituir una alta prioridad para el Gobierno, como se deduce de toda la información proporcionada, condice con los fines y la orientación del Programa de Gestión para el Desarrollo del PNUD (Management Development Programme, MDP).

6. Consideraciones Especiales

No se aplica.

7. Arreglos de Coordinación

El GT-MGP asegurará la fluidez de la relación del Proyecto con el Gobierno Nacional así como con los Gobiernos Regionales y Locales. Al estar la coordinación del GT-MGP así como la Secretaría Ejecutiva del mismo en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, esa fluidez está asegurada, así como el flujo de información necesaria para la implementación del Proyecto.

8. Capacidad de Apoyo de Contraparte

Dada la naturaleza del Proyecto la capacidad de apoyo de contraparte debe evaluarse en primera instancia, por las atribuciones y competencias de las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, de Hacienda, de la Secretaría General de la Presidencia y de Planificación y Cooperación. Así como también por el hecho de que la coordinación del GT-MGP y su secretaría ejecutiva estén radicadas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

C. OBJETIVO DE DESARROLLO

Asegurar el accionar eficiente y oportuno del Estado en general y la exitosa implementación del Programa de Gobierno en particular, mediante el mejoramiento de la gestión del sector público.

D. OBJETIVOS INMEDIATOS, RESULTADOS Y ACTIVIDADES

Objetivo Inmediato 1

Mejorar los recursos humanos de la administración pública mediante programas de capacitación que contemplen la formación continua, la formación para la gerencia pública y la capacitación de los funcionarios municipales.

Resultado 1.1

Implementación de un programa piloto de capacitación diseñado para atender las necesidades de capacitación continua de los funcionarios de la administración pública.

Actividades

Actividad 1.1.1

Realización de un inventario de los programas de capacitación que llevan a cabo los organismos del Gobierno Central.

Actividad 1.1.2

Análisis de los diversos programas, tomando en cuenta fundamentalmente los objetivos que cumplen en función de mejorar las capacidades de los funcionarios para desempeñar sus labores, así como para aumentar sus capacidades para posibles ascensos.

Actividad 1.1.3

Formular un programa de capacitación para los funcionarios del Gobierno Central.

Actividad 1.1.4

Discutir el programa con los diversos organismos y de acuerdo con ello realizar los ajustes correspondientes.

Actividad 1.1.5

Discutir con cada organismo la forma en que el programa será implementado, asumiendo cada unidad organizacional la responsabilidad por su ejecución.

Actividad 1.1.6

Controlar la implementación del programa piloto y evaluar sus resultados.

Resultado 1.2

Realización de un Programa de Gestión Pública dirigido a los altos niveles de la administración central del Estado. Este Programa tendrá un carácter piloto. Enseguida deberá desarrollarse la capacidad institucional para continuar con su implementación.

Actividades

Actividad 1.2.1

Preparar el curriculum con indicación de las orientaciones básicas de cada asignatura.

Actividad 1.2.2

Establecimiento de un Grupo de Discusión constituido por académicos, ejecutivos del sector público y autoridades políticas para analizar el curriculum presentado.

Actividad 1.2.3

Implementación del Programa de Capacitación en Gestión Pública.

Actividad 1.2.4

Evaluación del Programa y establecimiento de las respectivas correcciones que será necesario hacer para establecer el Programa definitivo.

Resultado 1.3

Establecimiento de un Programa de Capacitación para funcionarios de los Gobiernos locales.

Actividad 1.3.1

Realizar un inventario de los programas de capacitación que se realizan en los distintos municipios a través de una muestra representativa de los mismos.

Actividad 1.3.2

Analizar los programas existentes, teniendo presente las características de los diversos municipios, para lo cual habría que establecer una clasificación de los mismos, de acuerdo a tamaños y a su ubicación rural o urbana.

Actividad 1.3.3

Formular programas diferenciados para los diversos tipos de municipios.

Actividad 1.3.4

Implementar los programas en algunos municipios, y responsabilizar a cada gobierno local de esa implementación.

Actividad 1.3.5

Evaluar los resultados de los programas implementados y tomar la correspondiente acción correctiva.

Objetivo Inmediato 2

Establecimiento de un marco normativo sobre la organización y funcionamiento de la administración central del Estado, que establezca uniformidad en la estructura organizativa de los Ministerios y entidades descentralizadas; que defina claramente las funciones de los organismos; y que permita un efectivo proceso de descentralización hacia la administración pública descentralizada y los gobiernos locales y regionales.

Resultado 2.1

Establecimiento de una norma marco para regular la conformación, organización, competencia y funciones de los Ministerios y demás Entidades y Organismos que integran la Administración Central del Estado.

Actividad 2.1.1

Analizar los antecedentes legales correspondientes.

Actividad 2.1.2

Integrar grupos de Gobierno, institutos de investigación, representantes del sector privado y otros interesados en el tema para discutir y analizar los alcances de la norma marco.

Actividad 2.1.3

Elaborar y discutir la propuesta de norma marco.

Actividad 2.1.4

Hacer los ajustes correspondientes y presentación del proyecto definitivo al Gobierno.

base. L. A. ... → L. y L. A. ...

Objetivo Inmediato 3

Desarrollo de mecanismos tendientes a mejorar la acción reguladora del Estado, aumentando la eficacia de las agencias fiscalizadoras.

Resultado 3.1

Determinación de las medidas que sirvan para:

- Proponer las correcciones necesarias en el marco jurídico que regula las actividades económicas en Chile.
- Proponer las modificaciones necesarias para una acción más eficiente y eficaz de las agencias fiscalizadoras reduciendo por una parte los costos de la regulación y cautelando por otra los intereses de la ciudadanía.

Actividad 3.1.1

Reunión de los antecedentes necesarios que permitan tener un primer diagnóstico de la situación de la actividad reguladora en Chile, especificando cada uno de los sistemas sujetos a regulación.

Actividad 3.1.2

Determinación de los costos de la regulación por actividad o sistema.

Actividad 3.1.3

Realización del diagnóstico de la situación de la acción reguladora.

Actividad 3.1.4

Propuestas tanto jurídicas como de gestión que mejoren la capacidad regulatoria de las agencias fiscalizadoras del Estado.

Objetivo Inmediato 4

Modernización de los sistemas de control jurídico, contable y de gestión, lo que puede implicar una redefinición del papel de la Contraloría General de la República.

Resultado 4.1

Propuesta conteniendo los manuales para el establecimiento de un sistema de control de gestión a nivel global de la administración.

Handwritten signature or mark at the bottom of the page.

Actividad 4.1.1

Análisis de las actividades de control que se realizan a través de la Contraloría con indicación de los tipos de control tanto jurídico, contable como de gestión.

Actividad 4.1.2

Análisis de los controles ex-ante, concomitante y ex-post que realiza la Contraloría.

Actividad 4.1.3

Evaluación de la labor de la Contraloría comparando un período de un año del régimen militar con otro período de un año del régimen democrático.

Actividad 4.1.4

Estudio comparativo en un período de un año de la labor realizada por la Contraloría y por la General Accounting Office de los Estados Unidos.

Actividad 4.1.5

Proposición de las medidas necesarias para que la Contraloría pueda llevar a cabo las labores de control de gestión, necesarias para lograr un adecuado proceso retroalimentador que enriquezca el proceso decisorio.

E. INSUMOS

A determinar.

F. RIESGOS

Los principales riesgos identificados para cada uno de los objetivos inmediatos que persigue el Proyecto son:

Objetivo Inmediato 1

El establecimiento de los programas de capacitación, dependerá de la magnitud y sostenimiento del flujo de financiación correspondiente.

Objetivo Inmediato 2

La falta de una adecuada negociación política, puede poner en peligro el establecimiento del marco normativo de la administración central del Estado.

Objetivo Inmediato 3

La puesta en práctica de este objetivo dependerá de la colaboración y receptividad de las agencias fiscalizadoras.

Objetivo Inmediato 4

La falta de consenso político dentro del Poder Legislativo para modificar las atribuciones actuales de la Contraloría General de la República puede hacer peligrar el logro de este objetivo.

G. OBLIGACIONES ANTERIORES Y REQUISITOS PREVIOS

El Proyecto no está sujeto a condiciones previas salvo el cumplimiento de los aportes que se comprometen en el presente documento.

H. PRESENTACION DE INFORMES Y EVALUACION RELACIONADOS CON EL EXAMEN DEL PROYECTO

Según es usual en los proyectos PNUD.

I. CONTEXTO LEGAL

Según es usual en los proyectos PNUD.

J. PRESUPUESTO

A determinar de acuerdo con la discusión sobre los insumos.

K. CRONOGRAMA

A determinar.