



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Hacienda

Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad

Resumen Ejecutivo
Julio 2024

Estudio realizado entre
abril y julio de 2024

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González S.

JEFE DE PROYECTO

Mario Waissbltuh S.

EQUIPO

Carlos Castro G., Director Ejecutivo del estudio

Alejandro Barros C., Especialista en gestión pública

Andrea Peroni F., Especialista en ciencias sociales

Pablo Paredes N., Especialista en análisis histórico

Ricardo Contreras V., Coordinador del estudio

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Isabel Millán, Directora Secretaría de Modernización del Estado

Nicolás Nelis, Asesor Secretaría de Modernización del Estado

Rocío Ávila, Asesora Secretaría de Modernización del Estado

LICITACIÓN PÚBLICA N°

851556-3-LE23

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

AGRADECIMIENTOS COLABORADORES ESPECIALISTAS DEL ESTUDIO

Este exhaustivo estudio sobre la modernización del Estado en Chile desde 1990 a 2023, ha sido posible gracias a la invaluable colaboración de un distinguido panel de especialistas y colaboradores expertos. Sus contribuciones críticas y profundas fueron en la formulación de nuestras recomendaciones y en el desarrollo general del estudio.

Deseamos expresar nuestro profundo y sincero agradecimiento a los siguientes miembros del **panel de especialistas**, quienes con su conocimiento experto guiaron la selección de los estudios de caso, y cuyas recomendaciones enriquecieron significativamente tanto el estudio longitudinal como las conclusiones y recomendaciones finales del estudio:

- Óscar Arteaga Herrera
- Carlos Cruz Lorenzen
- Pablo González Soto
- Rodrigo Jiliberto Herrera
- Marcos Lima Aravena
- Patricio Meller Bock
- Enrique Paris Horvitz
- Enrique Rajevic Mosler
- Claudia Serrano Madrid

Además, extendemos nuestros agradecimientos a los colaboradores especialistas que desarrollaron algunos de los estudios de casos, fundamentales para este informe. Su visión crítica y experiencia práctica en la implementación de reformas fueron cruciales para reforzar la profundidad y el alcance de nuestro estudio:

- Óscar Arteaga Herrera
- Carlos Cruz Lorenzen
- Pablo Galaz Painecura
- Rodrigo Jiliberto Herrera
- Enrique Paris Horvitz
- Marcelo Ramírez Valenzuela
- Gustavo Lagos Cruz-Coke
- Máximo Quiero Bastías
- Claudio González Guarda
- Patricio Coronado Rojo

Cada una de estas personas aportó perspectivas únicas y valiosas que permitieron que este estudio cumpla sus objetivos. A todos ellos, nuestro más sincero agradecimiento.

*Centro de Sistemas Públicos
Departamento de Ingeniería Industrial
Universidad de Chile*

1. ANTECEDENTES

El presente “Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad” se enmarca en la licitación pública N° 851556-3-LE23 de la Subsecretaría de Hacienda, adjudicada al Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. El estudio fue desarrollado entre los meses de abril a julio del año 2024.

El objetivo general del estudio es determinar las distintas iniciativas, políticas, agendas, estrategias y/o planes de acción relacionados con la Modernización del Estado en Chile impulsadas o generadas por el Estado de Chile desde 1990 hasta la actualidad, que permitan determinar logros y brechas en cada periodo de gobierno y a la fecha actual.

Los objetivos específicos son:

1. Identificar y caracterizar las etapas del proceso de Modernización del Estado en Chile, según los periodos de gobierno de Chile, conceptualizando los principales objetivos en cada etapa.
2. Analizar las distintas medidas diseñadas en materia de Modernización del Estado en Chile y establecer su nivel y brechas de implementación en cada período de gobierno, explicando sus causas, así como también su nivel de logro a agosto 2023¹.
3. Identificar y describir instancias e instituciones que promovieron o facilitaron cada etapa del proceso de Modernización del Estado, en el período de estudio, así como también factores adversos que ralentizaron el proceso.
4. Establecer y fundamentar los principales factores que promovieron o ralentizaron el proceso de Modernización del Estado.
5. Realizar recomendaciones orientadas a profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso de Modernización del Estado.

El estudio sobre la Modernización del Estado en Chile entre 1990 y 2023 empleó una metodología de investigación mixta. Inicialmente, se realizó un análisis longitudinal exhaustivo de estadísticas demográficas, sociales, económicas, productivas y gubernamentales, complementado con una revisión bibliográfica de las agendas de modernización y las reformas implementadas en el período estudiado.

Se llevaron a cabo doce estudios de caso abarcando tanto áreas transversales como sectoriales, ofreciendo así una visión detallada de las dinámicas de cada reforma.

Además, se aplicó una encuesta a personas expertas en modernización del Estado, que permitió por medio de percepciones, obtener juicios expertos sobre los factores que facilitaron o ralentizaron los procesos de modernización.

El estudio concluyó con conclusiones sobre el proceso de modernización del Estado durante 1990 a 2023 y recomendaciones orientadas a profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso de Modernización del Estado.

¹ Se acordó con la Secretaría de Modernización extender el alcance desde agosto 2023 hasta diciembre 2023.

2. DEFINICIÓN CONCEPTUAL DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

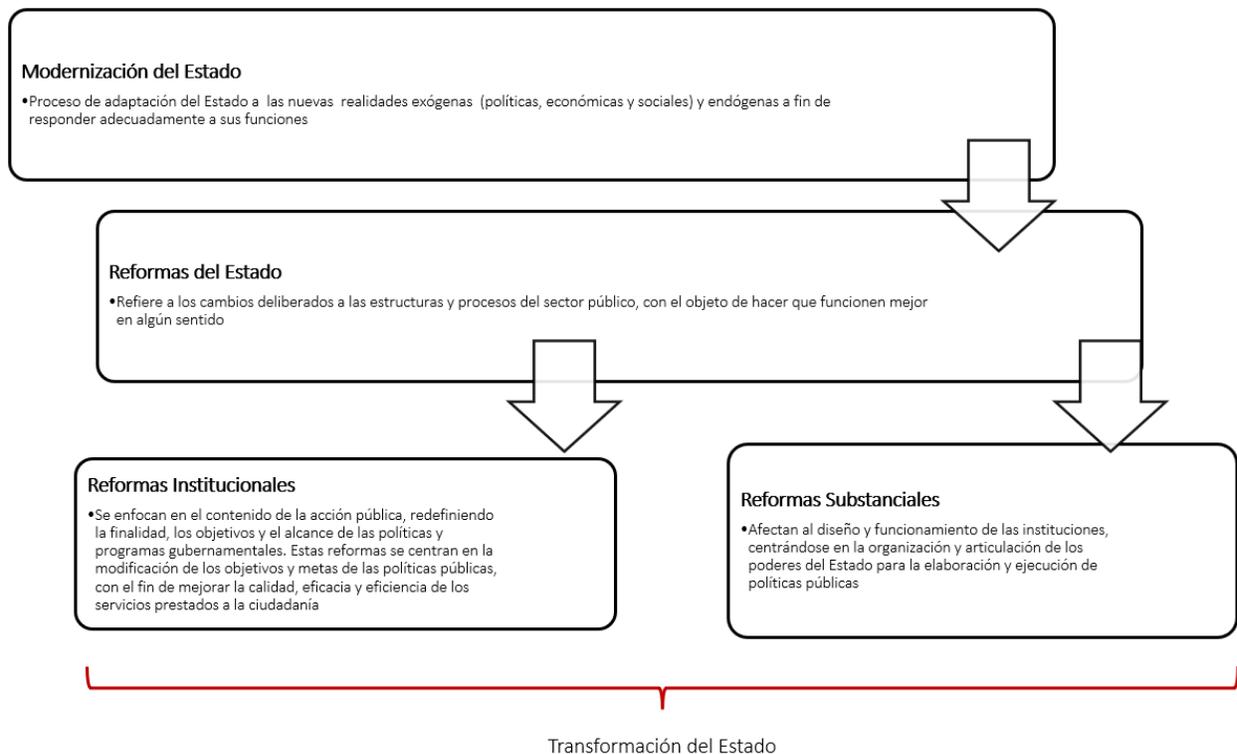
La modernización del Estado es definida como un proceso de adaptación del Estado para enfrentar nuevas realidades políticas, económicas y sociales, buscando cerrar las brechas entre tradición y modernidad a través del uso de la técnica. Este proceso implica un aumento en la complejidad social, la secularización de la cultura política, y la expansión económica, lo que requiere una mayor capacidad del sistema político basada en una racionalidad normativa.

Las reformas del Estado, que forman parte de este proceso, se clasifican en dos tipos principales:

- Reformas institucionales: Cambios en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas, enfocados en mejorar la organización y articulación de los poderes del Estado para la creación y ejecución de políticas públicas.
- Reformas sustanciales: Modificaciones en los objetivos y metas de las políticas públicas, buscando mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.

En el contexto chileno de los años 90, la modernización estuvo influenciada por la transición democrática y la adopción de principios de la Nueva Gestión Pública, como la autonomía individual, la orientación hacia los usuarios y valores de transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, estos principios han estado por debajo de los desafíos modernizadores enfrentados.

Ilustración 1: Esquema sobre las Reformas del Estado



Fuente: Elaboración propia.

3. ESTUDIO LONGITUDINAL

El estudio longitudinal tuvo por objetivo identificar y caracterizar las etapas del proceso de Modernización del Estado en Chile, según los distintos periodos de gobierno de Chile entre el año 1990 y 2023.

Este capítulo comienza con una descripción del contexto general que abarca el periodo de 1990 a 2023 en Chile. Luego, se realizó una revisión detallada por cada periodo de gobierno. En cada uno de ellos, se describió el contexto socioeconómico en el cual se desarrolló y sus avances institucionales y reformas concretas.

Se realizó una revisión de los compromisos iniciales asociados a la modernización del Estado contenidos en los programas de gobierno, seguida de un análisis de iniciativas que no fueron parte de los compromisos políticos, pero que igualmente fueron implementadas en el periodo. Los niveles de cumplimiento se verificaron a través de registros de la Biblioteca del Congreso Nacional, así como de documentación y literatura especializada de cada periodo. Finalmente, este estudio cerró con una síntesis a partir de las principales categorías de iniciativas identificadas.

La creación de instituciones es un hito de todos los gobiernos, aunque con recurrentes observaciones en torno a las capacidades reales de algunos de estos organismos. Esta creación es especialmente relevante a partir de la década del 2000, cuando la expansión económica y fiscal del país permitió dicho crecimiento organizacional. Sin embargo, se mantuvo la responsabilidad fiscal en gobiernos de distinto signo, lo que ha permitido mantener niveles de gasto y deuda pública muy inferiores al promedio OCDE.

Hubo escasa inquietud por institucionalizar la modernización del Estado en Chile, con un primer espacio breve a mediados de la década de 1990. Su fisonomía actual la adquirió en el año 2018 con el Consejo Asesor Permanente, el Comité de Modernización y la Secretaría de la Modernización.

En la siguiente tabla se muestran los principales logros, separados en tres etapas gubernamentales de muy diferentes características políticas, y en ocho ámbitos principales.

Tabla 1: Resumen de iniciativas por periodo

	Periodo 1990-2005	Periodo 2006-2017	Periodo 2018-2023
Gobernabilidad democrática y descentralización	<p>Instalación de instituciones democráticas nacionales.</p> <p>Reforma constitucional a los “enclaves autoritarios”.</p>	<p>Avance en Descentralización y reformas al sistema electoral.</p> <p>Reforma a la justicia militar.</p>	<p>Instalación de gobiernos regionales electos.</p> <p>Reformas en crisis de estallido social y pandemia.</p>
Institucionalidad	<p>Creación de nuevas instituciones (MIDEPLAN, CONAMA, CONADI, entre otras).</p>	<p>Fortalecimiento de antiguas instituciones sectoriales: MDSF, MMA.</p> <p>Creación de institucionalidad de derechos humanos: INDH, Defensoría de la Niñez.</p>	<p>Consolidación de la institucionalidad de modernización del Estado, incluyendo la Secretaría de Modernización, el Comité de Modernización y el Consejo Asesor.</p>



	Periodo 1990-2005	Periodo 2006-2017	Periodo 2018-2023
	Instalación de bases institucionales de la modernización pública.		
Economía	Énfasis en crecimiento económico a partir de fortalecimiento de institucionalidad preexistente.	Reformas orientadas al fomento productivo, política de clústeres e innovación.	Fomento a la competitividad, asociatividad, y promoción del crecimiento, en contexto de caída en las tasas de expansión económica.
Sociedad, cultura, ciencia y medioambiente	Instalación de bases institucionales de protección ambiental. Creación de instrumentos CTCI para la investigación aplicada Expansión de programas de superación de la pobreza e instalación del concepto de garantías.	Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental: ministerio y superintendencia. Expansión de programas con base al principio de garantías.	Instalación de institucionalidad enfocada en niños, niñas y adolescentes. Instalación del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación y la ANID
Infraestructura y transporte	Modernización y aplicación de ley de concesiones en infraestructura vial. Racionalización de infraestructura ferroviaria.	Expansión del modelo de concesiones a otros sectores, incluyendo sistema carcelario. Instalación de la DGC en el MOP.	Reactivación de redes ferroviarias. Modernización de infraestructura de aeropuertos.
Desarrollo digital	Instalación de la institucionalidad digital del Estado. Primeras agendas de transformación digital del país.	Modernización de sistemas digitales del Estado y desarrollo de Clave única. Introducción de políticas de gobierno abierto.	Ley de Transformación digital del Estado. Expansión del uso de la clave única y teletrabajo, en contexto de pandemia.
Conducción fiscal	Reforma tributaria orientada a financiar las bases institucionales de la transición. Instalación del SIGFE como herramienta de	Introducción de la regla del Balance Fiscal. Creación de nuevos fondos soberanos. Reformas tributarias orientadas a una mayor	Modernización y reforma tributaria, orientadas a la simplificación del sistema y el financiamiento de las nuevas políticas sociales.



	Periodo 1990-2005	Periodo 2006-2017	Periodo 2018-2023
	control financiero del Estado.	recaudación desde empresas y sectores de altos ingresos.	Discusión en torno a un nuevo pacto fiscal.
Probidad, transparencia y experiencia usuaria	Bases de la ética pública y declaraciones patrimoniales de funcionarios. Sistema de Alta Dirección Pública ChileCompra.	Ley de Acceso a la Información Pública. Consejo para la Transparencia.	Estrategia Nacional de Integridad Pública. Sistema de Calidad de servicio y experiencia usuaria. Modernización de ChileCompra.

Fuente: Elaboración propia

4. ESTUDIOS DE CASOS DE REFORMA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE, 1990-2023

Se establecieron doce estudios de caso, donde se utilizó la distinción de casos transversales y aquellos casos sectoriales como reformas relevantes de un gran alcance en sus beneficiarios.

Tabla 2: Estudios de casos definidos para el estudio

Casos transversales	Desarrollo Digital del Estado en Chile, 1990-2023
	Sistema de Alta Dirección Pública, 1990-2023
	Análisis de la reforma de Fortalecimiento de la Regionalización (Ley N°21.074)
	Gobernanza de la Modernización del Estado, 1990-2023
	Sistema de Compras Públicas – ChileCompra (Ley N°19.886)
	La evolución de la Ley de Royalty Minero en Chile, 1990-2023
Casos sectoriales	De la municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023
	El Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES)
	Análisis de la Reforma Procesal Penal en Chile
	La experiencia de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP)
	Reforma Previsional en Chile
Desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado en Chile, 1990-2023	

Fuente: Elaboración propia

Desde la perspectiva de la modernización del Estado entre 1990 y 2023, se pueden identificar algunos elementos comunes en estas experiencias.

- Hubo gradualidad en los procesos de reforma, los cuales se implementaron de forma incremental a lo largo de varios gobiernos.
- Muchos de los casos estudiados, fueron impulsados o acelerados por crisis políticas, económicas, escándalos de corrupción o eventos significativos que ocurrieron en el país.
- Influencia del contexto internacional en varias de las modernizaciones, tanto en las tendencias globales que se siguieron, como en el rol que jugaron organismos multilaterales tales como el BID, Banco Mundial y la OCDE.
- En varios casos, se observa una tensión entre mantener la continuidad de las políticas y los cambios de prioridades existentes en los distintos gobiernos que se fueron sucediendo.
- Un asunto recurrente fueron las brechas entre el diseño de las reformas y los desafíos de su implementación.
- Se observó resistencia de ciertos grupos de interés o sectores políticos en varios de los procesos de modernización.
- Un rasgo común en la mayoría de los casos es el liderazgo de ciertos directivos públicos o "intraemprendedores", que fue crucial para avanzar en las reformas.

Asimismo, al mirar los estudios de caso a través de elementos centrales por periodo de gobierno, entendiendo que algunos de ellos no tuvieron avances específicos en determinados periodos, se pueden destacar los siguientes asuntos desde una mirada longitudinal:

Tabla 32: Elementos centrales observados de carácter transversal en los Estudios de Caso por periodos de gobierno

Periodo de gobierno	Elementos centrales de carácter transversal
1990-1994 (Aylwin):	Foco en gobernabilidad y transición democrática
	Primeras modernizaciones del Estado puntuales
	Creación de institucionalidad básica en algunos sectores
1994-2000 (Frei)	Inicio de una política más sistemática de modernización del Estado
	Impulso a reformas más profundas y estructurales en varios sectores
	Inicio de un proceso de modernización tecnológica en la administración pública
2000-2006 (Lagos)	Impulso a reformas más profundas a partir de crisis políticas e institucionales
	Consolidación y profundización de reformas iniciadas en gobiernos anteriores
	Grandes reformas sectoriales
2006-2010 (Bachelet I)	Consolidación de reformas previas y nuevos avances en transparencia
	Enfoque en reformas sociales y de equidad
	Atención a demandas ciudadanas surgidas de movimientos sociales
2010-2014 (Piñera I)	Énfasis en eficiencia y gestión por resultados
	Ajustes y perfeccionamientos a reformas anteriores
	Atención a demandas ciudadanas surgidas de movimientos sociales
2014-2018 (Bachelet II)	Nuevas reformas en probidad y transparencia producto de crisis
	Profundización de reformas sociales
	Atención a nuevas demandas ciudadanas con énfasis en algunos sectores
2018-2022 (Piñera II)	Agenda e institucionalidad de modernización más estructurada
	Enfoque en eficiencia, simplificación de procesos y digitalización
	Desafíos por crisis social y pandemia
2022-2023 (Boric)	Continuidad de algunas reformas y nuevos énfasis en descentralización
	Intento de reformas más estructurales en algunos sectores
	Atención a demandas sociales surgidas de crisis recientes

Fuente: Elaboración propia

En todos los casos, se observa una evolución desde reformas iniciales más básicas hacia ajustes más complejos y especializados a medida que los sistemas van madurando, así como también una constante adaptación a nuevos desafíos y demandas sociales.

Se presenta una síntesis de recomendaciones comunes que se pueden observar en algunos de ellos, que podrían aplicar a futuros casos de reforma del Estado. Estas recomendaciones buscan capitalizar las lecciones aprendidas de los procesos de modernización analizados, promoviendo reformas más efectivas, sostenibles y adaptadas al contexto chileno.

Tabla 4 3: Síntesis de Recomendaciones de los Estudios de Caso

Dimensión	Recomendaciones
Planificación a largo plazo	Establecer una visión y planificación de largo plazo para las modernizaciones, que trascienda los ciclos políticos de 4 años.

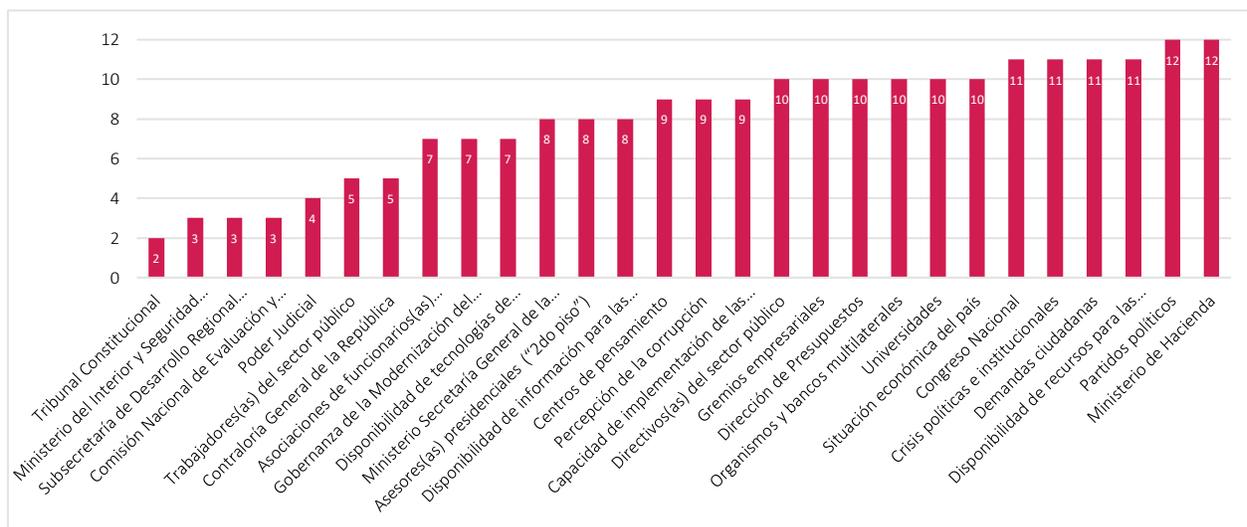
Dimensión	Recomendaciones
	Crear mecanismos que aseguren la continuidad de las políticas más allá de los cambios de gobierno.
Enfoque gradual y adaptativo	Implementar las reformas de manera incremental, permitiendo ajustes y correcciones en el camino.
	Incorporar mecanismos de evaluación y retroalimentación continua para adaptar las reformas según los resultados obtenidos.
Fortalecimiento institucional	Crear o fortalecer instituciones dedicadas específicamente a la modernización del Estado, con autonomía y recursos suficientes.
	Invertir en el desarrollo de capacidades institucionales y recursos humanos para implementar y sostener las reformas en el tiempo.
Coordinación interinstitucional	Fortalecer los mecanismos de coordinación entre distintas instituciones del Estado para asegurar coherencia y sinergia en las reformas.
	Establecer mecanismos formales de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno.
Gestión del cambio y manejo de resistencias:	Anticipar y gestionar proactivamente las resistencias al cambio de distintos grupos de interés.
	Desarrollar estrategias de comunicación efectivas para explicar los beneficios de las reformas a todos los actores involucrados.
Aprovechamiento estratégico de crisis	Estar preparados para aprovechar las "ventanas de oportunidad" que pueden surgir de crisis o eventos significativos.
	Desarrollar capacidades institucionales para responder rápidamente a nuevos desafíos.
Balance entre aspectos técnicos y políticos	Buscar un equilibrio adecuado entre la solidez técnica de las reformas y su viabilidad política.
	Fomentar espacios de diálogo y negociación entre expertos técnicos y actores políticos.
Participación y consenso	Fomentar procesos de diseño e implementación de reformas más participativos, involucrando a funcionarios públicos, expertos, sociedad civil y sector privado.
	Incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las reformas.
Uso estratégico de tecnología	Aprovechar las nuevas tecnologías de manera estratégica para mejorar la eficiencia y transparencia del Estado.
	Considerar las brechas digitales existentes al implementar soluciones tecnológicas.
Colaboración internacional	Mantener y fortalecer la colaboración con organismos internacionales y otros países para intercambiar experiencias y mejores prácticas.
	Mantener una mirada atenta a las tendencias globales en modernización del Estado.
Desarrollo de liderazgos	Fomentar y apoyar el desarrollo de liderazgos innovadores dentro del Estado que puedan impulsar las reformas desde dentro.
Enfoque en implementación	Poner mayor énfasis en la planificación e implementación práctica de las reformas, no solo en su diseño legislativo o normativo.
	Asegurar la asignación de recursos adecuados (financieros, humanos, tecnológicos) para la implementación.
Uso de evidencia y datos	Basar las decisiones de reforma en evidencia sólida y datos confiables.
	Invertir en sistemas de información y análisis de datos para informar el diseño y seguimiento de las reformas.
Atención a la equidad y grupos vulnerables	Considerar explícitamente los impactos de las reformas en distintos grupos sociales, especialmente los más vulnerables.
	Incorporar mecanismos para asegurar que las modernizaciones contribuyan a reducir desigualdades.

Dimensión	Recomendaciones
Flexibilidad y aprendizaje continuo	Diseñar las reformas con la flexibilidad suficiente para adaptarse a cambios en el contexto.
	Fomentar una cultura de aprendizaje continuo y mejora en las instituciones públicas.

Fuente: Elaboración propia

Tomando en consideración las tablas de factores clave de los doce estudios de casos de reforma de modernización del Estado, se presenta a continuación la frecuencia² con la que los factores clave definidos fueron calificados en los estudios de caso:

Ilustración 2: Frecuencia absoluta de Factores Clave en los doce estudios de casos



Fuente: Elaboración propia

Al respecto, y de acuerdo con las percepciones de los especialistas, los factores clave que recibieron calificaciones en más del 80% de los casos (10 estudios de casos o más), corresponden al Ministerio de Hacienda, los partidos políticos, la disponibilidad de recursos para las reformas, las demandas ciudadanas, las crisis políticas e institucionales, el Congreso Nacional, la situación económica del país, las universidades, los organismos y bancos multilaterales, la DIPRES, los gremios empresariales y por último, los(as) directivos(as) del sector público.

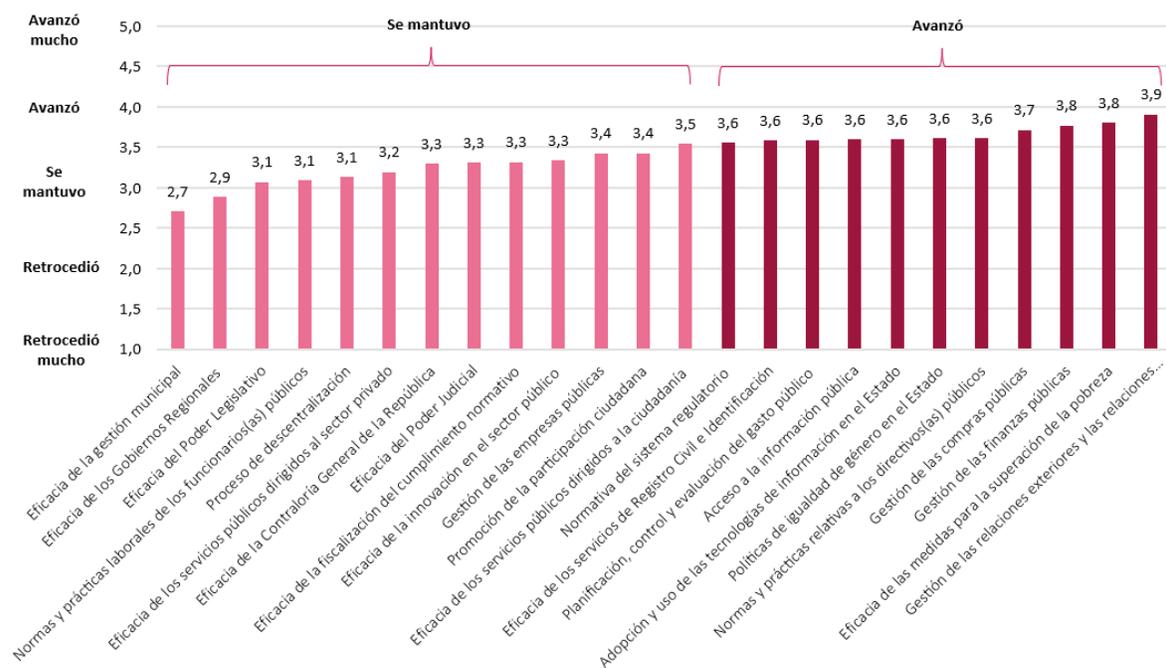
² Es importante destacar que las frecuencias de los factores clave calificados en estos estudios de casos, desarrollados por especialistas según su temática, no son representativas de generalizaciones o casuísticas amplias en el proceso de modernización, particularmente porque los especialistas podrían no haber calificado algún factor clave en función de la reforma analizada. Por último, dado que se trata de un número de estudios de casos acotado, la aparición esporádica o infrecuente de ciertos factores no implica que estos sean irrelevantes para los procesos de modernización en general. Más bien, refleja su relevancia específica o su no mención, en el contexto particular de los doce estudios analizados.

5. ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE

La encuesta se orientó a recoger percepciones de un grupo selecto de especialistas en el sector público, para obtener juicios expertos sobre los avances y factores clave de la modernización. La muestra estuvo compuesta por integrantes de diversos Consejos como el de Alta Dirección Pública y similares, así como exministros y subsecretarios, gabinetes presidenciales, jefes y ex jefes de servicios relevantes, parlamentarios, profesionales y académicos(as) de reconocida trayectoria, contando con 77 respuestas.

Se estructuró en tres periodos clave: 1990-2005, 2006-2017 y 2018-2023. Esta división refleja transformaciones significativas en el sistema político, permitiendo así una comparación evolutiva de las políticas de modernización. Se evaluaron dos secciones, la primera tuvo por objetivo evaluar la percepción sobre el avance o retroceso en distintos ámbitos de la modernización del Estado en los tres periodos definidos. Se usó una escala de 1 a 5, donde 5 indicaba un gran avance (“Avanzó mucho”) y 1 un gran retroceso (“Retrocedió mucho”). La segunda sección se centró en recabar las percepciones sobre el rol que diversas instituciones y factores clave tuvieron en el proceso de Modernización del Estado, también calificados mediante una escala de 1 a 5, donde 5 representaba un impacto “muy positivo” y 1” muy negativo”.

Ilustración 3: Calificaciones promedio por Ámbitos Transversales durante todo el periodo 1990-2023



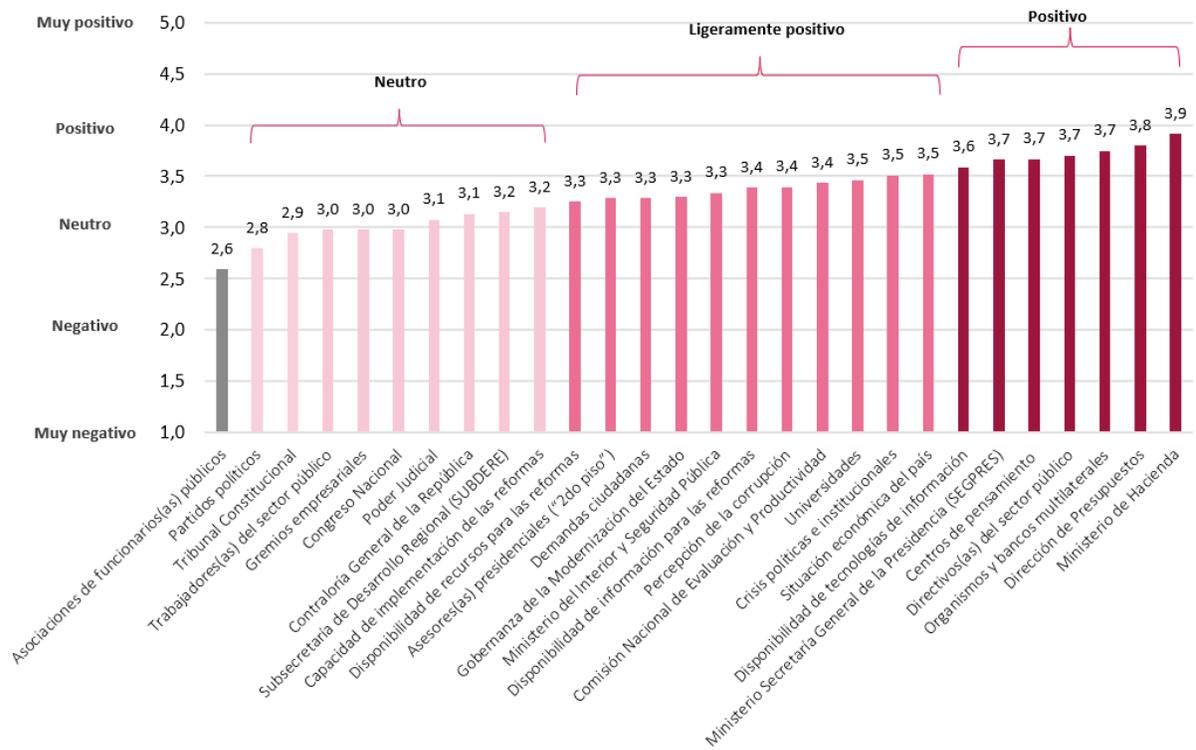
Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta.

Se identificó que aquellos ámbitos donde más se avanzó - de acuerdo a las percepciones de los/as encuestados/as - fueron las relaciones exteriores, la superación de la pobreza, la gestión de las finanzas públicas, la gestión de las compras públicas, las normas y prácticas relativas a los directivos públicos, las políticas de igualdad de género, la adopción y uso de las tecnologías de la información, el acceso a la

información pública, la planificación, control y evaluación del gasto público, la eficacia del Registro Civil, y las normativas del sistema regulatorio.

En cuanto a los factores que influyen positiva o negativamente en la modernización – de manera análoga a los Casos -, las personas encuestadas señalaron una incidencia positiva del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), así como de organismos internacionales y centros de pensamiento, la SEGPRES, y la creciente disponibilidad de tecnologías de información. Se observó una percepción ligeramente negativa sobre las asociaciones de funcionarios públicos. Sin embargo, en el periodo más reciente, 2018-2023, se registró un aumento en la percepción de factores ralentizadores, con un 29% evaluado en categorías "negativo" o "ligeramente negativo", sugiriendo una preocupación sobre la sostenibilidad y continuidad futura de las reformas.

Ilustración 4: Calificaciones promedio por Factores Clave durante el periodo 1990-2023



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de encuesta

La realización de esta encuesta permitió dar luces sobre cómo ha sido percibida la modernización del Estado en Chile a través de estos ámbitos y factores, y ha abierto un espacio clave para la discusión sobre cuáles aspectos se deberían focalizar en el futuro. Esta discusión es fundamental para determinar en qué áreas se podría intensificar los esfuerzos o qué aspectos podrían ser reformados, con el objetivo de optimizar y agilizar el proceso de modernización en Chile.

6. CONCLUSIONES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE PARA EL PERIODO 1990 A 2023

6.1. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El proceso de modernización del Estado pudo caracterizarse por medio de tres etapas, relacionadas con los cambios del sistema político. Una primera, desde 1990 a 2005, caracterizada por el retorno de la democracia, una coalición de gobierno relativamente monolítica, y el sistema político binominal.

La segunda etapa, de 2006 a 2017, se caracterizó por las primeras protestas masivas, la alternancia en el poder de dos coaliciones, y la consolidación de algunas reformas iniciadas en la etapa anterior. A mediados de este periodo comienzan a declinar las tasas de crecimiento económico, la productividad y la competitividad, y aumenta la conflictividad tanto entre el Ejecutivo y el Legislativo, como al interior de las coaliciones.

La tercera etapa, de 2018 a 2023, se caracteriza por la profundización de la fragmentación política, el surgimiento de una nueva fuerza de izquierda, el estallido social de 2019, y la pandemia. Persistió la ralentización del crecimiento económico, y continuó la caída en la legitimidad de los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. Destaca una primera y muy importante figura de gobernanza estable de las reformas del Estado, integrada por el Consejo Asesor Presidencial, el Comité de Modernización como expresión del centro de gobierno, y la Secretaría de Modernización del Ministerio de Hacienda.

En el primer período, el gasto público promedio fue 21,4% del PIB, en el segundo 23,9%, y en el tercero 27,9%, con una tendencia de aumento constante.

6.2. LA SOCIEDAD CIVIL COMO HILO CONDUCTOR INFORMAL DE LAS REFORMAS

En la primera etapa fueron fundamentales los intraemprendedores del Estado a título individual, que asumieron riesgos personales para impulsar reformas. En la segunda etapa surgió el Consorcio para la Reforma del Estado, donde se aglutinaron 130 personas de diversas orientaciones ideológicas, muchas de ellas ejerciendo cargos importantes hasta hoy. Así, hacia la tercera etapa del proceso de Modernización del Estado, se creó una suerte de “ruta informal de modernización” por la vía de personas que han aprovechado ventanas de oportunidad y les han dado continuidad a muchas reformas, en medio de los bandazos producidos por las múltiples crisis y por la rotación de coaliciones.

6.3. LA TRANSFORMACIÓN DE CHILE Y DE SU ESTADO, 1990-2023

En las últimas tres décadas, Chile ha experimentado una notable transformación económica y social, logrando avances significativos en diversos indicadores de bienestar.

Tabla 54: Indicadores demográficos, económicos y sociales de Chile, 1990-2021³

Indicador	1990	2021
Población (millones)	13.343	19.493
Esperanza de vida al nacer (años)	72,6	78,9

³ Los datos presentados en la tabla se limitan hasta el año 2021 debido a la disponibilidad de información.

Indicador	1990	2021
Tasa de fertilidad, hijos por mujer	2,58	1,54
Población migrante	0,82%	7,6%
Pobreza	68% ⁴	6,5% ⁵
Mortalidad infantil	1,9%	0,56%
Índice de Desarrollo Humano	0,706	0,855
Hogares conectados a internet	4,4% ⁶	91,9%
Desigualdad (Índice de Gini)	57	43 ⁷
PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	2.483	16.240
Productividad ⁸	3,4	-0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Our World In Data [Indicadores: Población, Esperanza de vida, Tasa de fertilidad, Mortalidad infantil, Índice de Desarrollo Humano, Comercio de servicios, Gasto público, Gasto público social]; INE [Indicador: Población migrante]; CASEN [Indicador: Pobreza]; Banco Mundial [Indicador: Desigualdad, PIB per cápita, Personas que usan internet]; Comisión Nacional de Productividad [Indicador: Productividad]; Ministerio de Hacienda [Indicador: Deuda bruta del fisco].

Por cualquier indicador relevante que se utilice, Chile ha avanzado enormemente en estos 33 años, especialmente respecto del ingreso per cápita y la disminución de la pobreza, aun cuando ha persistido una severa inequidad de ingresos. Sin embargo, según indicadores como crecimiento del PIB, productividad y competitividad, el país lleva cerca de 15 años en una tendencia de progresivo deterioro económico y político, lo que coincide con la ralentización reciente detectada en la encuesta.

Por su parte, el Estado se complejizó y creció de manera significativa. Su mayor tamaño y complejidad se debe en parte al crecimiento en el número de regiones y provincias; y también al incremento en el número de ministerios y servicios públicos dedicados a sectores que no habían estado presentes antes de 1990: mujer, pueblos originarios, derechos humanos, medio ambiente, desarrollo digital, transparencia, concesiones, investigación aplicada, justicia penal, entre otros.

Tabla 65: Indicadores asociados al tamaño del Estado y su gasto

Indicador	1990	2023
Número de Regiones	13	16
Número de Provincias	47	56
Número de Ministerios	18	23

⁴ Valor calculado con la nueva metodología de medición de la pobreza a fin de permitir la comparabilidad con el valor final (2021). Valor inicial con la metodología de cálculo anterior, corresponde al 38,6% Ref: Larrañaga, O. & Rodríguez, M. E. (2015). Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁵ Cifra correspondiente al año 2022, ya que la encuesta CASEN no se había calculado desde 2017 debido a las restricciones sanitarias que impidieron su aplicación completa en 2020.

⁶ Cifra correspondiente al año 1999, nos existe un dato similar para el año 1990.

⁷ Cifra correspondiente al año 2022, información del Banco Mundial.

⁸ Se presentan datos de productividad agregada correspondientes a 1991-1995 y 2021-2022.

Indicador	1990	2023
Número de funcionarios en el gobierno central (miles) ⁹	114	433
Número de funcionarios en municipios (miles) ¹⁰	57	376
Gasto público (%PIB)	21%	25%
Gasto público social (%PIB)	10%	20%
Deuda bruta del fisco (%PIB)	37%	36%

Fuente: Elaboración propia

Al crecer significativamente el PIB y el PIB per cápita, la recaudación fiscal aumentó *pari passu*, aun sin reformas tributarias, y más aún con ellas. Por ende, hubo amplia disponibilidad de recursos para financiar la complejidad y la creación de nuevos Servicios públicos. Con todo, el Estado Chileno ha sido notablemente austero, tanto en sus niveles de gasto como de deuda:

Tabla 7: Comparación de Chile con algunos países OCDE al 2022

País	Gasto Público (% del PIB)	Deuda Pública (% del PIB)
Chile	34%	36%
Promedio OCDE	41%	109%

Fuente: OCDE, 2022

Contra lo que pudiera creerse, la eficiencia del gasto público de Chile ha estado entre la cuarta y la quinta más alta de los países de la OCDE, sistemáticamente desde 2005 hasta 2017, último año cubierto por los estudios. Asimismo, según el World Governance Index, Chile también ha estado entre los países con resultados más altos del mundo, ya por 25 años, en los indicadores de Calidad Regulatoria y de Efectividad Gubernamental, mas no así en el decreciente índice de Estabilidad Política. Con todo, Chile está peor que todos los países avanzados en el promedio de sus logros absolutos en educación, salud, infraestructura, equidad, y estabilidad económica. Lo que ocurre es que el gasto público, 23% del PIB en 2017, es la mitad del promedio OCDE. Sin embargo, el Estado de Chile, con su reducido gasto, obtiene mejores resultados que la mayoría de los países, si es que estos tuvieran un gasto tan bajo como el chileno.

6.4. AVANCE GENERAL Y BRECHAS PENDIENTES DE LAS REFORMAS

Durante el período 1990-2023, el Estado chileno ha sido objeto de un proceso de reformas y modernizaciones masivas, acumulando un total de 254 reformas. A pesar de enfrentar múltiples crisis políticas, económicas, de probidad y catástrofes, el proceso de reforma ha continuado, aunque con importantes desafíos en términos de planificación y continuidad. Hasta 2018, las reformas del Estado fueron mayormente reactivas, respondiendo a las crisis en lugar de seguir una planificación estratégica coherente. Esto cambió en 2018, cuando se estableció por primera vez una estructura estable de gobernanza dedicada a la planificación de reformas del Estado.

⁹ Corresponde sólo a funcionarios públicos del gobierno central, sus ministerios y servicios públicos. No están incluidos los funcionarios de otros poderes del Estado.

¹⁰ Cifra de 2008, no se ha encontrado una referencia para una fecha previa. “¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios” Sebastián Valdebenito Pedrero, ENE, 2017.

El cumplimiento promedio de las medidas establecidas en los programas de gobierno en este período fue de 39%, complementado por un 27% adicional de reformas no previstas en dichos programas. Este enfoque reactivo limitó la efectividad y continuidad de muchas reformas, afectando la transformación integral del Estado.

Según las percepciones recopiladas en encuestas, se destacan avances significativos en áreas como relaciones exteriores, superación de la pobreza, gestión de finanzas y compras públicas, políticas de igualdad de género, adopción de TICs, y acceso a la información pública. Sin embargo, otras áreas, como la descentralización, la eficacia del Poder Legislativo, y la innovación en el sector público, mostraron un progreso limitado.

A pesar de los logros, seis grandes brechas pendientes se identifican en la modernización del Estado:

1. Modernización del Estatuto Administrativo del Empleo Público.
2. Creación de la Agencia de la Calidad de las Políticas Públicas.
3. Profundización de la descentralización fiscal y administrativa.
4. Optimización de procesos para la obtención de permisos, reduciendo tiempos para impulsar el desarrollo económico.
5. Ampliación de la ADP a gobiernos regionales, municipales, y cargos clave en instituciones públicas.
6. Consolidación de la gobernanza de reformas del Estado.

6.5. REFORMAS ESPECÍFICAS PARTICULARMENTE RELEVANTES

Especialmente en el periodo 1990-2005, hubo seis reformas que se transformaron en ejemplo internacional: JUNAEB, Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, Servicio Civil, Sistema de Alta Dirección Pública y ChileCompra. Asimismo, en el gobierno de Aylwin se diseñó una política de concesiones, en que el sector privado ha invertido más de US\$28 mil millones en infraestructura de servicios públicos. Destacan también las reformas asociadas a la regulación y control del medio ambiente, así como la reforma que transformó radicalmente el sistema procesal penal, con una implementación por fases que la transformó en una de las modernizaciones más exitosas.

Otro cambio radical se dio por sucesivas crisis de corrupción: las Comisiones Ferreiro, Engel y Jaraquemada propusieron decenas de reformas, de las cuales destacan las Leyes de Lobby, Acceso a la Información Pública, y la creación del Consejo para la Transparencia, cuya autonomía institucional constituye un modelo muy destacable. En este mismo impulso y como resultado de la crisis MOP GATE, se creó en 2003 la ADP y el sistema de Compras Públicas. Se produjo asimismo un avance sostenido en la adopción y uso de tecnologías de información por parte del Estado, liderando la región desde los años 90 hasta comienzos de los 2000.

La descentralización política ha sido significativa, partiendo con la creación de los CORES en los años 90, hasta la reciente elección de los gobernadores regionales (GORES). En cambio, la descentralización fiscal y administrativa en la práctica no se ha materializado. De 1990 hasta hoy hubo radicales avances en la cobertura de la educación inicial, escolar y superior. En educación escolar, hubo grandes reformas, aunque con graves carencias en materia de calidad y equidad de la educación. Destacan asimismo el sistema de Garantías Explícitas en el ámbito de la Salud, y la Pensión Garantizada Universal como dos de las reformas con mayor impacto social.

6.6. ONCE FACTORES CLAVE DE LAS REFORMAS

Tomando en consideración el estudio longitudinal, los estudios de caso y la encuesta de percepción, fue posible deducir once elementos esenciales para el éxito de cualquier reforma, lo que constituye la más importante lección aprendida en este estudio:

1. Decisión y apoyo presidencial en todas las etapas (en un país con un sistema presidencialista muy pronunciado).
2. Adecuada socialización del problema a solucionar, entre la ciudadanía, el Ejecutivo, el Legislativo, los partidos políticos, los centros de pensamiento, así como los gremios públicos y privados.
3. Construcción previa de una visión estratégica común para el futuro de la reforma entre todos los actores clave o *stakeholders*.
4. Contraste con experiencias internacionales, así como la recomendación de centros de pensamiento de prestigio.
5. Disponibilidad previa de estudios técnicos, datos, y construcción de un sistema de información, integrados en un completo estudio de prefactibilidad.
6. El Ministerio de Hacienda para dotar de condiciones habilitantes y la Dirección de Presupuestos prestando su respaldo, como organismos relevantes para decidir y apoyar las dimensiones financieras de la reforma, y así permitir una adecuada disponibilidad de recursos humanos y financieros durante el diseño y sobre todo en la implementación, deseablemente en perspectiva plurianual.
7. Adecuada relación de SEGPRES y del ministerio sectorial pertinente con el Congreso Nacional durante la legislación, asunto crecientemente complejo.
8. Adecuada coordinación interinstitucional entre todos los Servicios involucrados.
9. En los casos de prestación masiva de servicios, adecuado diseño previo de la arquitectura de procesos, del soporte tecnológico, de las entidades responsables, así como la eventual diversificación de canales.
10. Adecuada capacidad de conducción, liderazgo, gestión y control de riesgos durante el diseño y durante la implementación.
11. En los casos pertinentes, gradualidad regional o de pruebas piloto, y en todos los casos, adecuada evaluación, retroalimentación, y eventual mejora continua.

Debe destacarse que, en los casos estudiados, y más en general en casi todas las reformas exitosas, éstos no se han traducido en una única Ley, sino en una cadena sucesiva de “reformas a las reformas”, que incluso trascienden a dos, tres o más períodos de gobierno. La solución de problemas complejos (*“wicked”*) es más compleja y larga de lo que inicialmente se cree. No hay “balas de plata” para solucionar la delincuencia, el analfabetismo funcional de los adultos, las listas de espera hospitalaria, el progresivo envejecimiento de la población o la centralización del país, y para lograrlo se requiere la activa coordinación de una red de Servicios Públicos, un real “Estado en Red” ojalá sin lógica de “silos”.

7. UN ESTADO PARA EL SIGLO XXI: RECOMENDACIONES DESDE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA

7.1. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL ESTADO DE CHILE HACIA 2050

Se hace necesario configurar los siguientes 25 años que el país tiene por delante. Así, proponemos esta visión para el Estado:

7.1.1. Con nueve logros institucionales como prioridades de largo plazo

1. Visionario, capaz de planificar a mediano y largo plazo. Paradojalmente, esta fue una capacidad que alguna vez estuvo presente en ODEPLAN, pero que se desdibujó en el tiempo.
2. Que logra mantener sus elevados niveles de eficiencia en el gasto público, pero a la vez aumenta su eficacia y logros sociales, por medio de un gasto que se irá acercando paulatinamente (y casi inevitablemente) al promedio de la OCDE. Esto significa la capacidad para recaudar aproximadamente el doble que hoy, para utilizar esos recursos eficientemente, y para mantener las normas de responsabilidad fiscal que a mediados de 2024 están terminando su trámite legislativo. Esto requerirá asimismo de un nuevo Pacto Fiscal de Largo Plazo, con visión 2026-2050, asunto que se debiera abordar en el siguiente periodo presidencial.
3. Cuyo proceso de modernización se sustenta en aumentar el valor público de las instituciones y sus servicios, incorporando siempre en ellos las dimensiones de impacto social, confianza, legitimidad y satisfacción de sus usuarios.
4. Cuyos servicios a la ciudadanía se basan en diseños e implementaciones ciudadano-céntricas, constantemente evaluados en estas dimensiones, con medición de su línea base y metas acordes al desarrollo del país.
5. Que desarrolla un elevado grado de flexibilidad institucional, para actuar como “Estado en red” al momento de enfrentar sus más graves problemas, y para facilitar el cumplimiento de los sucesivos planes de gobierno.
6. Que tiene y mantiene activamente una Carrera de Directivos Públicos, los de mejores resultados y especialmente seleccionados por sus habilidades y competencias, que es esencial para tener instituciones de excelencia y adecuadamente coordinadas entre sí, y para aumentar la confianza y legitimidad del Estado y sus instituciones frente a sus ciudadanos.
7. Que tiene funcionarios públicos en diversas modalidades de contratación, *ad hoc* para los requerimientos específicos de cada institución, bien seleccionados, remunerados, incentivados y evaluados, y adecuadamente repartidos según los requerimientos de los distintos servicios, ministerios y programas del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como en regiones y municipios.
8. Cuyo desarrollo de infraestructura digital, de nivel internacional, es intensiva en el uso de la inteligencia artificial, sirve de soporte habilitante para todas sus instituciones y está al servicio de sus ciudadanos y empresas; y con un uso intensivo de los datos que son capturados, procesados y resguardados con los más altos estándares internacionales, para un mejor diseño, implementación y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia.

9. Que mantendrá su carácter de Unitario, aunque adecuada y profundamente descentralizado en su dimensión política, fiscal, administrativa, educativa y cultural, al punto que los ciudadanos y empresas considerarán atractivo y deseable radicarse y residir en regiones y ciudades más allá del Gran Santiago, Concepción y Valparaíso-Viña. De este modo las tres grandes conurbaciones disminuyen la participación relativa de su población y PIB desde la mitad a un tercio del total del país.

7.1.2. Con siete logros sociales, económicos y productivos como prioridades de largo plazo

10. Que tiene instituciones y procedimientos de clase mundial, así como los recursos humanos y la cooperación internacional necesarios para el control y reducción del crimen organizado, la delincuencia, la migración ilegal y el tráfico de drogas, que constituyen las principales amenazas que se ciernen sobre el país.
11. Capaz de controlar e incluso revertir la degradación ambiental y la desertificación del país, convirtiéndose en un ejemplo internacional en su manejo del recurso hídrico.
12. Que cuida y protege a su niñez y a sus adultos mayores como primera prioridad, y aspira a ser un ejemplo internacional en la materia.
13. Que promueve, atrae y facilita la inversión privada, el emprendimiento, la innovación y las exportaciones, en una cooperación activa y constructiva entre el Estado y el mercado.
14. Que proporciona la infraestructura necesaria y promueve la exportación de sus recursos naturales de alta ventaja comparativa, tales como hidrógeno verde, litio, cobre, celulosa, agroindustria, acuicultura, pesca, así como de servicios financieros e informáticos de alto valor agregado.
15. Que trabaja activamente y desarrolla políticas públicas para continuar disminuyendo la desigualdad expresada por el Índice de Gini, desde el valor actual de 0.43, al promedio OCDE de 0.32.
16. Cuyos resultados de calidad y equidad educativa en la medición de PISA serán similares a los del promedio OCDE.

Si se acepta, por medio de una amplia discusión que logre alto grado de consenso, que estos son los 16 objetivos estratégicos (u otros similares), lo que correspondería en el futuro es generar un plan de corto, mediano y largo plazo, con una dimensión financiera y tributaria coherente, para lograr estos objetivos.

7.2. RECOMENDACIONES ORIENTADAS A PROFUNDIZAR Y DOTAR DE SOSTENIBILIDAD AL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

En cada sector hay numerosas reformas pendientes, algunas mencionadas en los estudios de caso. Este capítulo aborda solo aquellas que tratan problemas mencionados en el diagnóstico anterior y que, por su envergadura o impacto, deberían ser prioritarias para la modernización del Estado chileno, con una visión ambiciosa y a largo plazo hacia el año 2050. Varias recomendaciones implican la creación o refuerzo de estructuras en el Poder Ejecutivo, lo cual podría criticarse como un aumento de recursos. Sin embargo, estas estructuras propuestas representan un número reducido de funcionarios de alto nivel, resultando en un gasto minúsculo dentro del presupuesto fiscal, pero con un gran beneficio para el país en términos de mejores servicios a la ciudadanía, una mayor descentralización y un Estado más moderno.

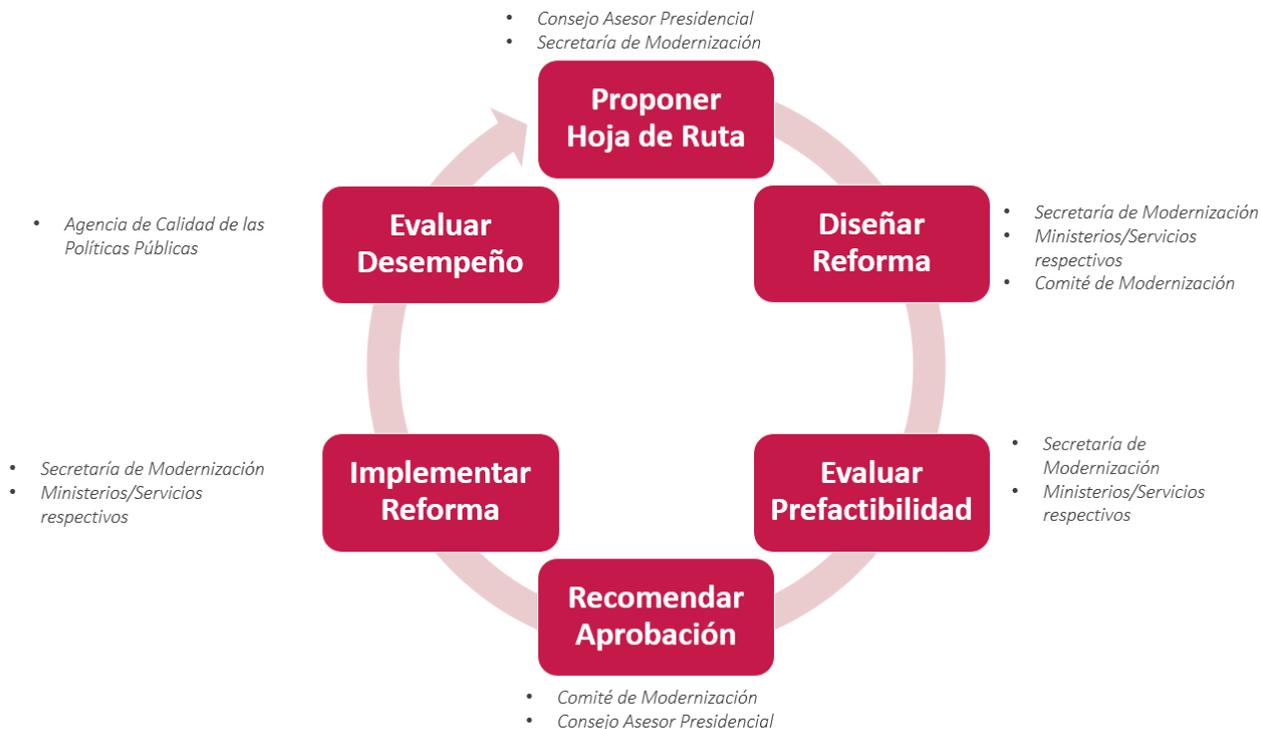
Es relevante destacar que nueve de las iniciativas mencionadas coinciden total o parcialmente con propuestas del Consejo Asesor Permanente, mientras que las restantes son derivadas de este trabajo. Además, cinco de las recomendaciones pueden implementarse gradualmente a nivel regional o mediante planes piloto, una modalidad recomendada por su alineación con las mejores prácticas internacionales y experiencias previas en Chile, como la reforma penal y la educación pública.

7.2.1. Propuestas para el corto plazo, 2024-2025

1. **Avanzar decididamente en Reingeniería de Procesos para las Empresas.** Crear una unidad especializada en el Ministerio de Economía para revisar y optimizar los procesos y tecnologías, facilitando la tramitación de permisos y mejorando la eficacia de los servicios al sector productivo. Esta unidad se enfocará en la reingeniería de procesos y podría ser una colaboración entre el Ministerio de Economía y el Laboratorio de Gobierno. La implementación sería gradual y se enfocaría en rediseñar procesos en lugar de aplicar cambios por regiones. El trabajo se realizaría mediante personal especializado en técnicas convencionales de rediseño de procesos, con el apoyo eventual de firmas consultoras. Esta reforma es clave para el crecimiento económico, la generación de empleo, la reforma del Estado y la competitividad del país.
2. **Afianzar el Desarrollo Digital del Estado.** Ajustar los recursos y plazos para la implementación de la Ley de Transformación Digital, reforzando las capacidades institucionales necesarias para operar plataformas digitales críticas, como la Lave Única, gestor documental y firma electrónica. También es esencial mejorar el modelo institucional para el Desarrollo Digital del Estado, con miras a crear una Agencia que asuma las funciones de rectoría digital del Estado en el mediano plazo, como ya ha sido sugerido en estudios y avalado por la experiencia internacional.
3. **Fortalecer la actual Secretaría de Modernización.** Ampliar los recursos humanos de la Secretaría para incluir un "Delivery Unit" y funcionar como una oficina de gestión de proyectos, mejorando el seguimiento y control de las reformas y modernizaciones del Estado. La Secretaría, fortalecida, actuaría también como la oficina de gestión de proyectos (PMO) de la cartera de reformas del Estado. De este modo, el subsecretario(a) y el ministro(a) serían responsables ante el Poder Ejecutivo del seguimiento y control de riesgos de todas las reformas y modernizaciones del Estado, desde su diseño hasta su implementación. Esta cartera de proyectos estaría alineada con la Agenda de Modernización del Estado, con un marco presupuestal planificado a cuatro años y actualizado anualmente.
4. **Crear la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.** Establecer una nueva agencia que evalúe la factibilidad de implementación de algunos proyectos de ley importantes, y que evalúe ex post todas las reformas del Estado. Se sugiere que la agencia tenga la capacidad de emitir Informes de Factibilidad de Implementación para proyectos de ley de gran envergadura, evaluando riesgos y gestionando las dimensiones políticas, organizacionales y de gestión asociadas. Se propone, además, que la agencia tenga un grado de autonomía similar al del Consejo para la Transparencia, con perfiles de cargos claramente definidos, seleccionados por ADP, y con un presidente electo entre sus propios consejeros.
5. **Establecer una Cadena de Valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado.** Presentar un proceso integral y cíclico de gestión de reformas que involucra desde la propuesta de la hoja de ruta hasta la

evaluación de desempeño, con participación de diversos actores del sistema de gobernanza (ver Ilustración 5).

Ilustración 5: Cadena de Valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se describen las funciones generales en el marco de la cadena de valor propuesta

- Proponer Hoja de Ruta:** El Consejo Asesor Presidencial, con insumos del Comité y la Secretaría de Modernización, propone al presidente una Hoja de Ruta para las reformas, alineada con las prioridades del Ejecutivo y ajustada anualmente según las evaluaciones, el programa de gobierno y las demandas ciudadanas.
- Diseñar Reforma:** Se diseña detalladamente la reforma, involucrando a ministerios y servicios públicos relacionados. El diseño abarca aspectos normativos, operacionales, tecnológicos y presupuestarios, con apoyo de la Secretaría.
- Evaluar Prefactibilidad:** Se realiza una evaluación objetiva de riesgos y dificultades de la reforma desde diversas dimensiones. Este análisis es fundamental para la toma de decisiones y puede incluir la colaboración de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas y otros organismos.
- Recomendar Aprobación:** Basado en el diseño y la evaluación de prefactibilidad, el Comité de Modernización evalúa y recomienda la aprobación de la reforma, solicitando la asesoría del Consejo Asesor Permanente.
- Implementar Reforma:** La Secretaría de Modernización lidera la implementación, actuando como Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) y supervisando el avance mediante informes periódicos basados en indicadores preestablecidos.

- f) **Evaluar Desempeño:** Tras un tiempo de operación, la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas evalúa la reforma y emite recomendaciones. Este proceso es cíclico, permitiendo ajustes continuos en las reformas según los resultados obtenidos.
6. **Dotar de Flexibilización Institucional del Poder Ejecutivo.** Promover una ley que permita al presidente ajustar la institucionalidad orgánica del Estado al inicio de cada gobierno, facilitando la racionalización y coordinación entre diferentes ministerios y servicios en temas prioritarios. Se propone tramitar un Proyecto de Ley de rango constitucional antes del fin del actual gobierno, asegurando que la flexibilización institucional esté en marcha para el próximo mandato. Esta flexibilización no implicaría la eliminación de funciones, sino que estos casos serían legislados individualmente.
7. **Ampliar la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública y mitigar las rotaciones de cargos.** Proponer una ley para expandir la cobertura del sistema, incluyendo más instituciones y cargos clave, y establecer una Carrera Directiva para aquellos de excelencia demostrada para mitigar la alta rotación de cargos de ADP, que, aunque ha sido legislada, no ha logrado el éxito esperado. Específicamente, se recomienda la creación de una carrera directiva para sectores como salud, educación y vivienda, donde los perfiles de cargos son recurrentes en concursos, y que esta carrera esté sujeta a rigurosas evaluaciones más allá de los convenios de desempeño.
8. **Fortalecer la Gestión Regional y Municipal.** Dar prioridad a la descentralización reforzando el capital humano y la capacidad de gestión a nivel municipal y regional, con énfasis en la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos Regionales. Además, se propone legislar para forzar la transferencia de competencias y recursos humanos desde ministerios centrales a los Gobiernos Regionales, estableciendo metas claras para cada período presidencial. Esto incluye también el desarrollo de una arquitectura común de software para municipios, con servicios digitales e interoperabilidad, como parte de la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026.
9. **Evaluar la eficiencia y eficacia de la Dirección de Presupuestos.** Realizar una evaluación externa independiente de la Dirección de Presupuestos para mejorar su eficiencia y eficacia, basándose en las recomendaciones de la OCDE, la retroalimentación de sus usuarios de diferentes niveles de gobierno (central, regional, local) y la Medición de Satisfacción Usuaría. Esto permitirá identificar áreas de mejora, optimizar la gestión presupuestaria y fortalecer la capacidad de la Dirección de Presupuestos para apoyar eficazmente la implementación de las políticas del gobierno.

7.2.2. Propuestas para el mediano y largo plazo, de 2026 en adelante

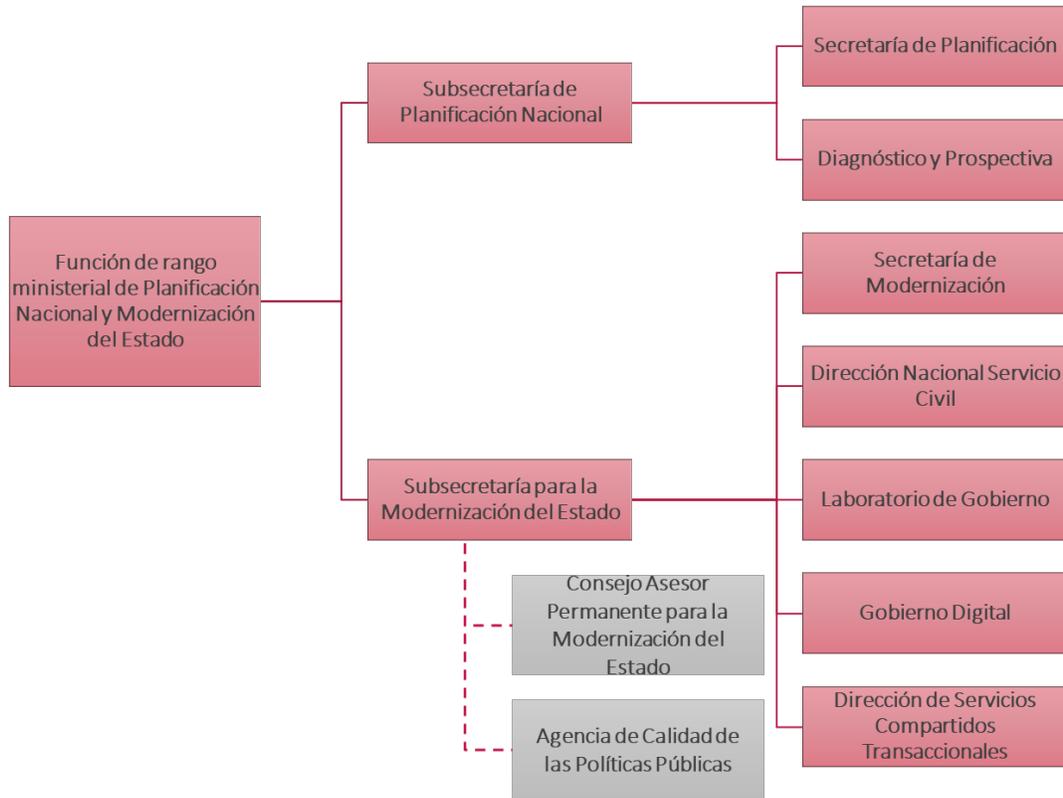
10. **Dotar de institucionalidad permanente a través de una Subsecretaría para la Modernización del Estado.** Crear una Subsecretaría que coordine todas las labores relacionadas con la modernización del Estado, integrando diversas entidades y servicios. Esta subsecretaría sería responsable de coordinar y avanzar en todos los proyectos de reforma del Estado, abarcando desde el diseño y legislación hasta la implementación. La gestión de esta cartera de reformas requiere un nivel político elevado y una dedicación permanente, actualmente radicada en la Subsecretaría de Hacienda. Se recomienda que esta subsecretaría dependa de la institucionalidad ministerial que se defina, idealmente en una secretaría de Estado en el Centro de

Gobierno, dada la importancia de contar con un peso político adecuado para llevar adelante las reformas necesarias.

11. **Dotar de Soporte Político a la Reforma del Estado.** Fortalecer el apoyo político para las reformas del Estado asegurando que sean planificadas a largo plazo y ejecutadas eficazmente, considerando ubicar la Subsecretaría para la Modernización del Estado en un ministerio que maximice su influencia política. Pueden existir varias opciones para la ubicación de esta función, incluyendo el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior (una vez liberado de las funciones de seguridad pública), el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, o incluso la creación de un ministerio independiente. Esta decisión requiere un consenso político, pero debe radicarse en una secretaría de Estado perteneciente al Centro de Gobierno.
12. **Fortalecer la Función de Planificación Nacional.** Establecer una Subsecretaría de Planificación Nacional que defina estrategias a largo plazo y asegure que la modernización del Estado esté alineada con los objetivos de desarrollo del país, pues actualmente esta función está debilitada y carece de una visión a largo plazo. Esta función debería estar integrada con la Subsecretaría de Modernización del Estado para optimizar la coherencia en la planificación. Su ubicación debería ser propuesta por el Consejo Asesor Presidencial.
13. **Establecer una Dirección de Servicios Compartidos Transaccionales del Estado.** Crear una dirección dedicada a operar plataformas tecnológicas transversales, separando las funciones de rectoría de las operativas, para mejorar la eficiencia y permitir un régimen contractual acorde a las necesidades tecnológicas. Esta dirección debería contar con personal permanente y directivos elegidos por el Sistema de Alta Dirección Pública. Esta Dirección permitiría un régimen contractual moderno, competitivo y acorde a las necesidades del mercado, superando las limitaciones actuales del Estado en la contratación de personal especializado.

En caso de que en el largo plazo se implementaran las propuestas 10, 11, 12 y 13, se esquematiza una propuesta agregada de su organización del siguiente modo.

Ilustración 6: Propuesta agregada de organización y estructura de las recomendaciones que dotan de soporte institucional y político al proceso de Modernización del Estado y la planificación en el largo plazo



Fuente: Elaboración propia

14. **Crear Subsecretarías de Gestión en algunos Ministerios Transaccionales.** Implementar en algunos ministerios la figura de dos subsecretarios, uno para la gestión interna y otro para roles políticos, con el objetivo de mejorar la administración de servicios públicos transaccionales. Se recomienda una implementación gradual, evaluando los resultados en cada ministerio antes de extender la medida a otros. Esta propuesta es coherente con las recomendaciones sobre el Sistema de Alta Dirección Pública, que sugieren agregar funciones a las subsecretarías que no cumplen un rol político estratégico.
15. **Establecer Presupuestos Plurianuales para las reformas del Estado.** Establecer presupuestos plurianuales para las reformas del Estado, para asegurar continuidad y estabilidad en la financiación de los proyectos de modernización. Dado que los costos asociados a estas reformas son relativamente bajos en comparación con otros gastos públicos (como pensiones, salud o educación), no se prevé que esta medida desestabilice la caja fiscal.
16. **Acelerar la Modernización de la Contraloría General de la República.** Proponer una reforma estructural de la Contraloría para cambiar la dirección desde un modelo individual a un consejo plural con competencias y orientaciones profesionales diversificadas, fortaleciendo sus capacidades en auditorías financieras y otros temas esenciales. Esta reforma requiere una modificación en la ley orgánica constitucional para cambiar la estructura jerárquica actual y mejorar la eficiencia y eficacia de la CGR en su función de control.

17. **Modificar las Normas Laborales del Sector Público.** Crear consenso entre gremios, partidos políticos y otros actores, para reformar el Estatuto Administrativo y diversificar las figuras contractuales en el sector público, respetando los derechos laborales. La creación de este consenso permitiría al próximo gobierno iniciar el trámite legislativo de esta reforma, facilitando una implementación gradual y adaptativa según las necesidades específicas de cada ministerio y servicio público.
18. **Dar estabilidad de largo plazo y estructura a la gobernanza de la Reforma del Estado a través de una Ley Marco.** Proponer la legislación de una ley marco de rango constitucional, que contemple muchas de las reformas mencionadas, para darle estabilidad al Consejo Asesor Presidencial y a la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, y en general, a todas las estructuras de gobernanza ya propuestas. Del mismo modo, esta ley debe consagrar la elaboración del Plan Nacional y la Hoja de Ruta de las modernizaciones del Estado. Esta ley marco debería establecer criterios para la definición de perfiles de los Consejos Consultivos de diversos entes del Estado, minimizando la influencia del reparto político en la selección de consejeros y asegurando que estos tengan las competencias necesarias para sus funciones.

Finalmente, es necesario priorizar cuatro reformas dentro de estas propuestas. Ellas deben considerarse como “reformas habilitantes”, que constituyen una plataforma para otras reformas y modernizaciones:

- muy buenos directivos;
- muy buenos funcionarios;
- capacidades tecnológicas de excelencia;
- flexibilidad institucional para su abordaje.

Cualquiera sea la Hoja de Ruta, en cualquier gobierno, se propone incluir como primera prioridad a las reformas aquí propuestas en estos cuatro elementos habilitantes para cualquier otra reforma transversal o sectorial, del Estado de Chile.



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago