

TAPP 9 de octubre

Transversalidad

1. Exposición (José Francisco Viacava)

La administración del Estado considera como atributo virtuoso la coordinación y la complementariedad entre sus instituciones. No obstante, la permanente tensión entre visiones e intereses de los responsables de los distintos niveles y estructuras del estado, hace de la coordinación un recurso escaso. La creación en los últimos años de más de cien comités, consejos y comisiones intersectoriales, que han operado parcialmente y con bajos logros denotan lo anterior.

Promovido por una demanda de problemas cada vez más polifacética, con un mercado que presiona por respuestas rápidas y una ciudadanía que exige soluciones integrales, la coordinación y el trabajo en red se convierte en una necesidad imperativa para la gestión pública.

Se propone en este taller, reflexionar e identificar los procedimientos y estructuras más pertinentes para incentivar una cultura de la colaboración y la coordinación efectiva en la gestión del Estado.

- **Reflexiones teóricas**

La literatura sobre políticas, programas y proyectos públicos tiende a sobredimensionar la importancia del diseño por sobre el de la implementación. Los trabajos que iniciaron esta senda parapetaban sus esperanzas en modelos racionales, afincados en la capacidad del gobierno planificador y en un recurso humano y cognitivo capacitado que podía hacer frente a todos los inconvenientes. No obstante, desde la experiencia de los planes sociales en EEU.UU en la década de 1960, comenzaron a identificarse problemas que, distantes del diseño, fueron paulatinamente enmarcados como problemas de gestión propios de la implementación. En este sentido, los trabajos de Pressman, Wildavsky, Van Meter, Van Horn o Elmore, por mencionar algunos, advertían sobre la necesidad de centrar parte de su mirada en los procesos, en los conductos, en los agentes y en los intereses, antes que en los objetivos y en los recursos.

Desde la bibliografía comparativa también podemos detectar algunos factores que agudizan los escenarios de descoordinación.

- Un primer factor es el aislamiento institucional. Es decir, diagnosticar problemas y proveer soluciones alejado del lugar en el cual se están implementando los proyectos o actividades, o careciendo de los controles necesarios para chequear que el estado de desarrollo de esas actividades esté en armonía con los objetivos del programa, plan o política; con los intereses del territorio donde está operando y con los del ciudadano que lo está observando.

- Un segundo factor tiene que ver con los liderazgos. Hay bastante evidencia en orden a que ciertos directivos públicos y responsables políticos trasladan al campo de la gestión de políticas y programas sus ambiciones, para ser reconocidos o alcanzar determinado tipo de status.
- Un tercer factor es la desalineación entre planificaciones sectoriales, presupuestos y ejecución compartida de programas y proyectos. No son pocos los ejemplos que informan de programaciones autárquicas donde sólo se resguarda la responsabilidad sectorial, en desmedro de la efectividad de la acción pública en aquellos problemas donde convergen responsabilidades intersectoriales. Es decir, la planificación y ejecución presupuestaria puede provocar el absurdo de colocar la carreta “delante de los bueyes” con el consiguiente costo que este tipo de errores genera.
- Un cuarto factor tiene que ver con la ventana de oportunidades que representan estas instancias “informales” de decisión para los grupos de interés. Con las actuales herramientas de coordinación que nos entrega la gestión pública, es probable que grupos interesados en influir en determinadas políticas sectoriales “copen” estos espacios (sobre todo cuando son ciudadanos y abiertos) e impongan sus visiones.

- **Los aportes de Boeninger y Lahera**

Edgardo Boeninger en un texto que refleja parte de su ideario en materia de diseño y organización del sistema de gestión y gobierno en la transición política, identifica dos tipos de coordinación: la política y la programática. La coordinación política remitiría a lo que hoy es parte de las funciones que ejecuta la SEGPRES en tanto vínculo con el parlamento y los partidos. La coordinación programática consiste en velar por la coherencia y consistencia en la acción global del ejecutivo en sus políticas, programas y proyectos.

Respecto de las instancias de coordinación programática, Edgardo Boeninger precisa tres tipos:

El primer tipo son los comités interministeriales, cuya función es la de compartir información entre ministerios que tienen tareas similares entre sí. Proveen espacios de análisis y formulación ante problemáticas complejas. Legalmente no tienen atribuciones, los acuerdos se toman de forma consensuada y respetando los espacios sectoriales de los involucrados. Entre algunos de los ejemplos se identifican el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas, el ex Comité interministerial “Ciudad y Territorio”, el Comité Interministerial de Eficiencia Energética y el de Reconstrucción.

El segundo tipo de coordinación programática son las comisiones interministeriales permanentes, cuya función radica en coordinar a los ministerios que comparten de forma permanente materias de interés común. Como ejemplos se pueden citar la ex CONAMA y la Comisión Nacional de Energía.

Finalmente, el tercer tipo son las comisiones ad-hoc, instancia propicias para tratar materias concretas, problemas específicos y en tiempos limitados. Un ejemplo fue la Comisión Rettig y más recientemente la Comisión presidencial de salud, la Comisión presidencial de pobreza y la Comisión presidencial de Política Urbana.

Por su parte, Eugenio Lahera menciona que los mecanismos institucionales de coordinación operacional pueden ayudar a mejorar la efectividad de las políticas y programas, destacando tres elementos relevantes en el inicio de un nuevo gobierno:

En primer lugar, destaca que el proceso de coordinación interinstitucional debe reflejar una inteligencia gubernamental que permita identificar sólo lo que necesita ser mejorado. Como plantea Lahera “hay extensas áreas del gobierno que funcionan como están y lo que funciona no requiere arreglos. Dentro de lo que requiere mejoras, sólo conviene elegir los cambios en políticas prioritarias”.

En segundo lugar, Lahera advierte que esta coordinación interinstitucional requiere un sistema de supervigilancia al más alto nivel, que denomina “gestión central de políticas prioritarias”. En alguna medida, la Dirección de Políticas Públicas y la Dirección de Gestión en Políticas Públicas implementadas en los gobiernos de la concertación responden a esta lógica.

Finalmente, releva el necesario expertise que deben tener los técnicos para traducir, transformar y operativizar en los lineamientos programáticos y en el presupuesto, las precisadas promesas de campaña. La capacidad necesaria para clasificar previamente problemas de fácil y sectorial solución (incremento de especialistas en la atención de salud) y aquellos que se visualizan como de difícil e intersectorial respuesta (sequía en los predios productivos de la IV y V región).

Dos ejemplos de coordinación.

i) Parque inundable de la Aguada

Esta iniciativa consideraba la intervención del lecho de los cauces que atravesasen una buena cantidad de comunas de la Región Metropolitana con el propósito de embovedarlos, proteger sus riberas y construir áreas de esparcimiento y recreación.

El Comité Interministerial Ciudad y Territorio estuvo a cargo de esta iniciativa. La tarea técnica no era sólo del MOP o del SERVIU. Mideplan se incorporó pues sus metodologías de evaluación rechazarían una obra como ésta y se tomó la decisión de hacerlo parte de la mesa de trabajo para ir construyendo una metodología ad-hoc, que permitiese la autorización técnica de la inversión. Bienes Nacionales debía proveer de la planimetría necesaria para detectar qué edificaciones debían ser expropiadas por encontrarse construidas en una franja fiscal.

Además debió incorporarse a la SUBDERE a las discusiones sobre cómo se expresaría esta iniciativa en los respectivos presupuestos comunales. También se sumaría el GORE de la Región Metropolitana pues era una obra de infraestructura que perfectamente podía imputarse al FNDR. Finalmente, se sumó a la DIPRES, quien debía revisar y resguardar el cumplimiento de los compromisos que cada sector hizo en la mesa de coordinación, dado que los recursos quedarían programados por sector (los estudios y la ejecución del embovedamiento los haría MOP, mientras que en el diseño del Parque Inundable lo haría SERVIU).

Las reuniones de coordinación tenían la complejidad que, dado el alto número de instituciones participantes, en más de una de ellas alguna de las agencias no estuvo presente y ciertas decisiones quedaban stand by hasta la sesión próxima. Además, los representantes sectoriales no

siempre estaban empoderados. A veces, para evitar responsabilidades que las autoridades desconozcan, se enviaba a profesionales a tomar nota de las deliberaciones, que al ser interpelados sobre cómo se sumaba su sector, respondían “debo consultar a mis jefaturas; la próxima semana puedo responderles”. Y si en la próxima sesión fallaba, eran 15 días perdidos.

ii) Comité Interministerial de infraestructura policial

En el origen de esta iniciativa hay un proceso de inteligencia gubernamental de alto nivel, como lo sugería Lahera. El año 2008 la Presidencia detectó que uno de los compromisos programáticos de campaña - aumentar la infraestructura policial - estaba atrasado. Según el alto mando de Carabineros, las razones de ello eran múltiples, pero todo apuntaba a un ciclo de proyectos excesivamente largo, complejo y donde la coordinación era vital. Carabineros operaba con un alto nivel de autarquía y formalidad, por lo que no realizaba gestiones “informales” para acelerar los procesos. Se detectaron numerosos proyectos que contaban con el RS MIDEPLAN y aprobación presupuestaria, pero que no habían sido advertidos porque la institución no contaba con la “llegada” o el “dato” para conocer el estado de los proyectos en Mideplan o en la Dipres.

Fue así como Carabineros se allanó a una colaboración provista desde el más alto nivel del gobierno y se formó un comité interministerial - instruido por la propia Presidenta de la República - integrado por MOP, Hacienda, Vivienda y Bienes Nacionales, entre otros

El resultado de ese trabajo fue, después de casi un año de reuniones semanales o quincenales efectuadas en La Moneda, ejecutar o iniciar obras de remodelación, construcción y reubicación de 81 cuarteles de Carabineros en todo el país, por 75 mil millones de pesos.

2. Casos expuestos por el panel.

a) Política Nacional de Seguridad Pública.

Durante el gobierno del Presidente Lagos se formula la Política Nacional de Seguridad Pública. Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, tratando de resolver cómo hacer realidad esta política, se formula la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Esta estrategia se diseñó sobre la base de 7 ejes que orientaban todo el trabajo de prevención, control, asistencia a las víctimas, rehabilitación, etc. En cada uno de estos ejes participaban una serie de organismos (policías, prevención de drogas, atención de menores, gendarmería, justicia, salud, vivienda, trabajo, intendencias, gobernaciones, etc.) que eran los encargados de implementar los programas específicos y proponer indicadores para medir el resultado de la estrategia. Todos ellos eran coordinados por el Ministerio del Interior.

Sólo para coordinar y hacer seguimiento a una estrategia de esta complejidad se hacía necesaria una institucionalidad aparte. La alternativa que se escogió fue que cada institución delegara un profesional con atribuciones en el Ministerio del Interior, para poder monitorear el avance de las iniciativas de cada una de ellas.

Esta forma de implementar la estrategia fue correcta, ya que la seguridad pública es un tema esencialmente interdisciplinario, sin embargo hubo algunas dificultades importantes:

Resistencia de las instituciones a que el Ministerio del Interior interviniera en ámbitos que de su competencia. ¿Por qué Interior interviene en violencia escolar o en empleo? ¿Por qué debe opinar sobre consumo de drogas o alcohol? etc.

Había un liderazgo, el del Subsecretario del Interior, pero debajo de ese liderazgo no había una estructura que lo apoyará. Faltó reconocer que la coordinación no se genera espontáneamente y que para generarla se requieren capacidades técnicas y financieras.

Finalmente, un tema no resuelto, fue cómo formular un presupuesto con enfoque intersectorial que diera cuenta de toda la estrategia, en lugar de presupuestos separados por institución.

b) Plan Arauco.

En el caso del Plan Arauco se coordinó el Gobierno Regional, los 7 municipios del territorio, la cooperación internacional, el sector privado y la SUBDERE; en función de decidir y gestionar una cartera de inversiones para ese territorio. El plan se formuló de manera bastante participativa y tuvo algunos logros importantes en materia de infraestructura. De la experiencia del Plan Arauco pueden rescatarse varios elementos interesantes para un diagnóstico:

Primero: La tensión entre la participación y la urgencia por obtener resultados. La participación le da legitimidad a las intervenciones, pero hace más lenta su formulación y su implementación.

Segundo: La participación genera expectativas y, por lo tanto, tiene que ir acompañada posteriormente de una retroalimentación. Sí se pide la opinión de la comunidad, se debe después informar sobre las decisiones que se tomaron, las actividades que se desarrollaron, etc.; es decir, informar sobre cómo se tomó en cuenta esa opinión. Sí la transición entre participación y ejecución de los proyectos no es visible para la comunidad, se genera frustración.

Tercero: La importancia de acercarnos a las regiones con la capacidad de gestión y de decisión suficiente. En este caso, la SUBDERE instaló una oficina en el territorio, y le asignó a un grupo de profesionales la responsabilidad de gestionar el Plan.

c) Política de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Política de Ciencia, Tecnología e Innovación implementada durante el Gobierno de Michelle Bachelet, funcionó sobre la base de un complejo y completo diseño de coordinación interministerial, que tenía tres niveles: un nivel estratégico, un nivel de formulación de políticas y un nivel ejecutivo. En el nivel estratégico estaba el Consejo Nacional de Innovación, que asesoraba a la Presidenta. En el nivel de formulación de políticas estaba el Comité de Ministros, encabezado por el Ministro de Economía y luego, en un tercer nivel, estaban las agencias ejecutoras (CORFO e Innova Chile).

Esto, que parecía un diseño de coordinación bastante racional, terminó presentando graves problemas sobre todo a nivel de ejecución: Primero el Consejo Nacional, más allá de formular varias políticas sobre el tema, no tuvo ninguna atribución para llevarlas a la práctica. Segundo, en el Consejo de Ministros, no se logró romper la lógica sectorial. Cada ministerio siguió trabajando

de acuerdo a sus prioridades y los presupuestos siguieron formulándose de manera bastante segmentada, sin una visión global de la política, sin un ministro que defendiera un presupuesto para esta política tan relevante.

En este diseño tampoco se consideraron adecuadamente las capacidades institucionales con las que se contaba. Conicyt no tenía las atribuciones necesarias para abordar Las tareas que se le imponían. Por ejemplo, su Presidente Ejecutivo, no tenía acceso a la discusión en los niveles estratégicos y de diseño de política. Esta institución, más allá de los incrementos de presupuesto que experimentó, tampoco contó con las capacidades de ejecución que la política demandaba.

3. Discusión Plenaria.

a) Redes

A nivel de redes hay que distinguir dos niveles. Las redes Intra-Estado, es decir la coordinación entre servicios públicos, y las redes público-privadas. Cada una de ellas tiene dinámicas similares, pero hay algunos elementos particulares que se deben tener en cuenta

En primer lugar, se asume que el actor privado es siempre más eficiente que el actor público, lo que no necesariamente es así, dado que, por sus naturalezas específicas, actúan en contextos muy distintos. Lo anterior, ha llevado a incorporar en forma exacerbada a los privados en algunos ámbitos de interés público.

En una situación donde se vislumbra una revalorización del Estado, la excesiva externalización de servicios debiera ser revisada. Se ha llegado a extremos en que la principal función (y a veces única) de algunos profesionales del sector público es ser contrapartes de tareas que perfectamente podrían asumir por si mismos

Por otra parte, en las redes público-privadas podemos identificar un continuo desde relaciones en la que el Estado sólo contrata o compra lo que necesita de un privado, hasta las situaciones en dónde hay una co-producción. No se pueden mirar todas las redes público-privadas con el mismo prisma, puesto que las dinámicas son distintas en uno y otro caso.

Un segundo tema, es que cuando se instalan una red inter-institucional se asume que existirá colaboración, pero también se debería asumir algo de rivalidad, puesto que cada una las instituciones participa desde sus intereses, desde sus objetivos particulares.

Un tercer tema, tiene que ver con las capacidades y las competencias del Estado para asumir nuevos roles, en un contexto de creciente externalización y provisión privada de servicios públicos. Sí no hay equipos que puedan ser contrapartes efectivas de las empresas, por ejemplo, en procesos de licitación o de concesión, el Estado perderá la capacidad de gestionar esos procesos, lo que determinará su fracaso.

Finalmente, diferencias en las capacidades de los actores públicos, hace que en las redes Intra-Estado la opinión de los ministerios o servicios grandes influya más que la opinión de los ministerios o servicios con menos recursos.

b) Liderazgo

Preliminarmente, se observan dos tipos de liderazgos detrás de las coordinaciones. Un liderazgo más de Centro de Gobierno, encargado de coordinar las iniciativas multisectoriales y multidisciplinarias del programa de gobierno, y un liderazgo o liderazgos más sectoriales.

El liderazgo de centro de gobierno, encierra el riesgo de atomizar el problema en la medida que intenta solucionarlo a través de la coordinación. Esto es, en la medida que se delegan decisiones en los distintos sectores, y estos sectores “compiten” entre sí. Por lo que se corre el riesgo de perder la coherencia global; de perder el centro de gobierno.

Por lo anterior, se debe definir claramente dónde se posesiona la coordinación central del gobierno y de qué temas se hace cargo. Obviamente, no se debe hacer cargo de todos los temas, sino sólo de aquellos que realmente estratégicos para el gobierno. En este caso, si se crea un liderazgo de centro de gobierno a cargo de este núcleo estratégico, se justifica plenamente la creación de una secretaría ejecutiva. Una cierta estructura que le diera soporte a esta función de coordinación estratégica.

Por su parte, el tema de los liderazgos sectoriales, tiene que ver con cómo se empodera, también a partir del programa gobierno, a algunos ministerios para que coordinen la oferta de programas o ciertos temas específicos; tales como energía, seguridad ciudadana, fomento, etc.

c) Diseño de la Coordinación

La coordinación no se da de manera natural y, en consecuencia, tiene que ser planificada y gestionada como cualquier otra iniciativa pública. Por lo tanto, es posible distinguir dos ámbitos en la coordinación, un ámbito que tiene que ver con el diseño y otro que tiene que ver con la implementación.

Se debería incorporar la coordinación desde el diseño de los programas públicos, pero no en términos generales, sino como un diseño de detalle. Asimismo, es importante hacer participar a las instituciones involucrados desde el diseño, para que se sientan parte de la iniciativa. No sirve convocarlas cuando los objetivos y la estrategia ya están definidas. Esto es especialmente importante en programas implementados por varias instituciones, puesto que la experiencia muestra que estos programas no funcionan debido a que las instituciones involucradas no los consideran como prioritarios.

Cuando se diseña una política o programa desde el inicio deben considerarse los actores e instituciones con las que será necesario coordinarse y los mecanismos que se utilizarán. Para tener un diseño realista de la coordinación es necesario tener una idea previa de cuáles son los ámbitos de colaboración y también los ámbitos de rivalidad entre las instituciones involucradas, puesto que cada actor que participa tiene objetivos e intereses particulares, los que no necesariamente estarán alineados. No se puede obviar que en varias áreas de la gestión pública hay sensibilidades históricas entre servicios, que deben ser consideradas.

Si se aplica algo de teoría de la agencia y algo de la mirada más política, resulta claro que colaborar en una instancia de coordinación implica perder en parte la “propiedad” sobre los resultados. Se cede algo de la “soberanía” institucional en favor de la institución que coordina, por lo tanto, prever cómo jugarán estos intereses y estos incentivos es fundamental en el diseño de la coordinación.

Además, muchas veces las instancias de coordinación se instrumentalizan para promover la carrera administrativa o política de alguien, por ende el diseño de la coordinación debe tener presente estos elementos blandos, para evitar la “captura” de las instancias de coordinación.

Finalmente, se debe tener en cuenta las capacidades operativas de los sectores. Muchas veces, el diseño, además de asumir voluntad por trabajar coordinadamente, asume que las instituciones cuentan con todas las capacidades operativas que necesitan para llevar adelante las iniciativas surgidas de las mesas de coordinación. Es cierto que muchas veces los organismos tienen capacidades y recursos, pero ellos normalmente ya están asignados a otras actividades.

d) Implementación de la coordinación.

En cuanto a la implementación, y específicamente respecto de la institución que coordina, se debe tener en cuenta la legitimidad de este actor. Es difícil que la coordinación funcione si las entidades coordinadas no perciben que quién está a la cabeza tiene las competencias necesarias. Por otra parte, un tema que generalmente se omite es que a los organismos de mayor tamaño o relevancia les cuesta aceptar ser coordinados por otros que consideran “menores”.

Un segundo tema surge cuándo la entidad encargada de coordinar comienza a ejecutar las iniciativas. Puesto que se transformará en un competidor para los demás actores y puede generar rechazo. Ahora bien, lo que lleva a las instituciones coordinadoras a involucrarse en la ejecución es, en general, la impaciencia al ver que la coordinación no está funcionando, por lo tanto, no es tan fácil saber dónde está el balance adecuado. No debe ser el ministerio coordinador el que termine gestionando el tema puesto que esto puede ser un síntoma de que la coordinación ha fracasado.

Finalmente, se debe tener en cuenta el factor humano. No todas las personas tienen iguales capacidades para trabajar colaborativamente y se debe considerar esto al momento de definir las personas que participarán.

e) Coordinación Inter-Ministerial.

La coordinación por esencia es transversal, pero también tiene que producirse de arriba hacia abajo, puesto que en primer lugar tienen que coordinarse las cabezas de los ministerios, las autoridades de más arriba, para que luego puedan coordinarse los niveles de más abajo.

Las instancias estratégicas como los comités o consejos de ministros pueden contribuir significativamente a que se produzca esta coordinación, pero es importante tener algunos elementos en cuenta:

Un primer tema es el momento en que se crean. A veces ellas se constituyen cuando se está diseñando la política, en otros casos cuando ya está en ejecución y, a veces, cuando ya se manifestó el problema. En este último caso, sólo sirven para salvar la imagen del gobierno y no resultan efectivas. Lo Ideal es que la coordinación comience en las etapas iniciales de diseño de la política y se mantenga durante todo el ciclo.

Las instancias de coordinación estratégica, tipo comité de ministros, que han funcionado bien se han caracterizado por tener reuniones permanentes (rutinarias), por tener objetivos claros y por tener capacidad ejecutiva. Del mismo modo, las coordinaciones que instalan grupos de tarea, han resultado bastante efectivas. Por ejemplo el Comité de Empleo de mediados de los 90, fue efectivo debido a que había un objetivo claro – crear empleo – y también un liderazgo claro – el ministro Insulza.

Es importante también rescatar las capacidades y la experiencia de las instituciones del nivel central que saben cómo coordinar, tales como SEGPRES, SUBDERE, DIPRES, etc., evitando la tentación de crear nuevas instancias. Además ellas, salvo SUBDERE, no tienen equipos operativos que puedan competir con los de los otros servicios, lo que reduce las posibilidades de celos entre servicios.

Muchas veces lo único concreto que ocurre con la creación de nuevas instancias, es que ingresa al sistema un nuevo actor con intereses y objetivos propios. Las estructura paralelas, como las secretarías ejecutivas implican más recursos, más personal, pero no necesariamente mejor coordinación.

Otro tema importante es la legitimidad de la instancia coordinadora central frente a los sectores. Se necesitan profesionales que puedan ejercer el rol de contrapartes efectivas antes los sectores y eso pasa críticamente por la experiencia, el conocimiento y la capacidad técnica que se les reconozca. Es decir, no basta con “representar” a una institución, por poderosa que se le perciba, además se deben tener las capacidades para ello.

Se debe tener presente también, que la coordinación central tiende a debilitar las responsabilidades sectoriales. Sí los ministros y jefes de servicios sólo son responsables de los objetivos sectoriales, y nadie es responsable de los objetivos transversales, la responsabilidad diluye en la instancia de coordinación. Por lo tanto, es importante establecer responsabilidades transversales o co-responsabilidades en las instancias de coordinación.

Finalmente, se debe considerar que las instancias de segundo piso, como las oficinas asesoras de la presidencia, cuando intervienen en la toma de decisiones, le restan legitimidad y poder a las instancias coordinadoras formales del centro de gobierno.

f) Coordinación Intra-Ministerial

Existe un ámbito de coordinación muy relevante que es la coordinación intra-ministerial, esto es, la que ocurre o debería ocurrir entre los servicios de cada ministerio. La experiencia muestra varios casos de escasa o nula coordinación intra-ministerial, sólo por citar uno, la coordinación

entre JUNJI, Integra y el Programa de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Educación, que hasta el día de hoy no tienen una visión común de la educación preescolar en Chile.

Lo anterior, revive el tema de cuál es el rol que deberían tener ministerios transversales, como SEGPRES, Interior o Hacienda, en ejercer un liderazgo sobre la coordinación, más allá de crear nuevas instancias. Cómo conectar el rol estratégico de SEGPRES con la lógica presupuestaria de DIPRES, considerando que el presupuesto es en la práctica una poderosa herramienta para potenciar la coordinación inter-institucional.

Otro instrumento que podría ser útil para fortalecer la coordinación son los convenios de desempeño de los directivos de Alta Dirección Pública, puesto que en dichos convenios podrían incluirse compromisos explícitos de coordinación entre instituciones y programas.

Más que crear nuevos instrumentos, se debería hacer un levantamiento de los instrumentos que actualmente existen (metas SEGPRES, PMG, Alta Dirección Pública, Presupuesto) y aprovechar su potencial como herramientas que promuevan y faciliten la coordinación. Evitar la creación de nuevos instrumentos y privilegiar la coordinación y la cooperación transversal entre instituciones públicas a través de canales más informales. Reunirse más, dialogar más entre pares.

Finalmente, los subsecretarios deberían asumir un rol más relevante como coordinadores de los Servicios Públicos de sus sectores. Hay un punto de partida en los comités de gestión que se han instalado recientemente en el marco del Programa Chile Gestiona, pero actualmente están dedicados a temas irrelevantes como las horas extra y las licencias médicas.

g) Coordinación Sub Nacional

El Estado a medida que se aleja de Santiago es cada vez más débil en términos de capacidades de gestión. En regiones las dificultades son principalmente la insuficiencia de capacidades técnicas y la falta de atribuciones para tomar decisiones, ya que las decisiones importantes se siguen tomando en el nivel central. A ello se agrega que el centralismo perpetúa la falta de experiencia en coordinación de las autoridades y los servicios asentados en los territorios.

Por otra parte, los instrumentos de política pública que utilizan los distintos sectores, no están diseñados para trabajar coordinadamente. Esto es especialmente notorio en los planes de desarrollo territoriales y regionales, en donde es muy difícil lograr que las distintas instituciones actúen coordinada y coherentemente en aspectos básicos, como por ejemplo, la secuencialidad de las intervenciones, los plazos, los requisitos administrativos, etc. A lo anterior, se debe agregar que el Sistema Nacional de Inversiones no evalúa los planes de desarrollo en su conjunto, sino que evalúa proyecto por proyecto. Lo anterior, se traduce en que estos planes de desarrollo terminan ejecutándose como un conjunto de medidas “aisladas”.

Un ejemplo concreto de política pública en la que se evidencian estas falencias, son las Áreas de Desarrollo Indígena (ADIs) de la CONADI, política cuyo principal valor agregado es lograr la coordinación de los servicios públicos sobre un territorio determinado. Sin embargo, en la práctica, las instituciones no tienen la flexibilidad suficiente para hacer efectiva esa coordinación. Por lo tanto, resulta fundamental que cuando se formulen estos planes de desarrollo territorial, se

piense no sólo en la coordinación, sino que también en los aspectos operativos de cada uno de los instrumentos que intervendrán.

Ocurre también que estos planes de desarrollo territorial, al ser construidos desde arriba hacia abajo, si bien tienen el mérito de ordenar y permitir conocer que están haciendo las demás instituciones, no necesariamente se hacen cargo de los problemas reales del territorio. A nivel territorial y regional la coordinación debería ser ejercida por el Intendente y las autoridades locales, puesto que son estos actores quienes conocen más de cerca las necesidades del territorio. No obstante, actualmente la oferta pública, en su bajada a regiones, no considera la opinión del Intendente ni de las autoridades locales. Existe formalmente el Gabinete Regional, pero muchas veces no funciona por responsabilidad del Intendente o bien por baja disposición de los sectores para afinar sus actividades en el territorio y coordinarlas con las de los demás servicios.

Un tema más operativo pero no menos relevante, es ordenar y sistematizar la información para una adecuada coordinación territorial y sectorial de las inversiones. Muchas veces la información sobre los proyectos está tan dispersa entre los distintos organismos, que es muy difícil tener una visión clara de lo que se está haciendo en el territorio.

Por otra parte, en el caso de algunas SEREMI, sus servicios “dependientes” son bastante autónomos en aspectos legales, administrativos y presupuestarios.

Finalmente, está el desafío de coordinar los organismos centrales, con el Gobierno Regional y con los municipios. Esto es particularmente complejo con aquellos municipios de cabeceras regionales o provinciales que, por su peso político, tienden a ser o a mostrarse menos dependientes de las políticas del nivel central.

h) Coordinación a Nivel Local.

La descoordinación de las intervenciones públicas es más que evidente a nivel municipal. Incluso se conoce como la historia de las 6 camionetas: el día lunes la camioneta del INDAP, el día martes la camioneta del FOSIS, la de SERCOTEC, etc., todas a trabajar con el mismo grupo objetivo, por ejemplo, los productores de frutilla de Valdivia de Paine. Lógicamente, estas instituciones no dialogan entre ellas, y ante esa ausencia de diálogo, es el municipio muchas veces el que termina coordinando. Pero lo hace a su manera, sin contar con las capacidades necesarias.

El municipio tiene la mirada integral del territorio y, además, el alcalde y el consejo municipal son elegidos democráticamente, por lo que tienen la legitimidad necesaria para liderar la coordinación de las políticas públicas. No obstante, para estar en condiciones de asumir este rol, los municipios deben fortalecerse y profesionalizarse.

Este fortalecimiento de los municipios, no sólo en su eventual rol de coordinación, tiene que ver con cómo se pasa de municipios a gobiernos locales genuinos; con atribuciones, recursos y capacidades técnicas. Lo anterior, tiene que ver con un proceso más estructural descentralización de la acción del Estado. La próxima elección democrática de los consejeros regionales representa un paso adelante en esta materia, puesto que seguramente desde esas nuevas instancias habrá una mayor demanda por descentralización, que el gobierno tendrá que canalizar.