

Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos.

Por Rodrigo Egaña B.

Resumen

Este texto efectúa una revisión de los avances alcanzados durante últimos gobiernos, identificando las cuestiones sustantivas de dichas mejoras. Enseguida, aborda los elementos de contexto que enmarcan y justifican las transformaciones de la institucionalidad y la gestión pública, explicitando un conjunto de elementos que ayudarían a entender los procesos habidos. Por último, enuncia los principales desafíos que debieran abordarse, para lo cual propone generar los consensos necesarios acerca del tipo de Estado que se quiere alcanzar; asimismo, plantea profundizar la reflexión acerca de los recursos humanos del sector público y sugiere un enfoque integral para abordar las principales dimensiones de la modernización de la gestión pública y de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión.

Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos.

Rodrigo Egaña Baraona¹

El presente trabajo es una .A través de caracterización , aún está para lograr,

El estado chileno ha venido sufriendo ajustes significativos en las últimas tres décadas. Durante el período 1974 – 1989, el Gobierno Militar introdujo cambios

¹ Para la realización de este artículo el autor ha contado con la colaboración del Sr. Mauricio Muñoz. Agradezco los comentarios recibidos de los Srs. Salvador Valdés y Rolf Luders sobre la versión borrador de este artículo.

importantes en el rol y las funciones que asume el Estado. A partir de 1990, los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, continuaron ese proceso, ciertamente con diferentes enfoques, prioridades y criterios. A pesar de todas estas modernizaciones, se mantiene una visión crítica - compartida por todos los sectores - respecto a la forma como el Estado cumple las tareas que se le han encomendado.

La experiencia internacional nos muestra que un factor clave para el éxito de los procesos de reforma es el compromiso y la voluntad de las altas autoridades políticas con la reforma del Estado. Tanto, o más importante que dicha voluntad, el necesario alineamiento del resto de los actores institucionales con dicha voluntad. Sin este alineamiento, la probabilidad de fracaso es altísima.

Muchas veces esta falta de sintonía entre la autoridad política y sus colaboradores y los otros actores políticos y sociales, surge de una evaluación incompleta acerca del impacto público de las acciones en esta materia – y en consecuencia, acerca de los logros políticos y su percepción por parte de la ciudadanía y los electores -, que señala que los procesos de reforma del Estado tienen más costos que beneficios. Sin embargo, la realidad es que los logros alcanzados, especialmente en el mejoramiento de la calidad del servicio que se presta a las personas, suelen tener un alto reconocimiento ciudadano, con el consecuente impacto político.

La posición subyacente al Proyecto de Reforma y Modernización del Estado era que el proceso de modernización centrado en el mejoramiento de procesos e introducción de tecnología había alcanzado un límite que era necesario trascender. Se hacía impostergable dar paso a una reforma profunda de las instituciones públicas.

Demás está repetir que el Estado tiene gran relevancia para la vida cotidiana de todos los ciudadanos. Hemos tenido, tenemos y seguiremos teniendo Estado. Sea este grande o pequeño, eficaz o ineficiente, corrupto o probo, inhibidor o facilitador, autoritario o participativo, etc., seguirá existiendo y mantendrá un rol y una influencia significativa en la forma como vivimos y en la calidad de nuestras vidas.

Los intentos de disminuir el tamaño del Estado, su rol y sus funciones, han generado un desequilibrio en la relación del Estado con el mercado y del Estado con los ciudadanos. Hoy constatamos en muchos ámbitos de la vida social un claro déficit de la presencia del Estado, ya sea en su rol regulador o en su rol de promotor de la equidad. Lo que muchas veces se atribuye a fallas del mercado no son más que deficiencias en la relación entre el estado y el mercado. A lo anterior se suma la debilidad de los procesos democráticos en nuestros países, que se traduce en que las políticas públicas no siempre responden a los intereses mayoritarios de la ciudadanía.

Tradicionalmente, se ha delegado en el mundo político la preocupación por el Estado y sus asuntos, manteniendo el resto de los actores sociales una cierta distancia hacia las miradas globales y sólo en torno a los intereses corporativos específicos de cada quien.

De la experiencia de los años pasados, podemos concluir que la preocupación por los asuntos del Estado y, por ende, del gobierno debiera interesar a todos los ciudadanos y a sus organizaciones más representativas. Es de interés común que éste se modernice y pueda responder adecuadamente a los tiempos actuales y a los que vienen. De ahí, la utilidad de evaluar lo que ha sucedido con la modernización del Estado, conocer de qué ha dependido y precisar los desafíos que están pendientes para el futuro.

A) Cuánto se ha avanzado en el proceso de reforma y modernización del Estado

La definición básica que ha estado detrás de todas las propuestas de mejoramiento de la acción pública es la constitución de un Estado de servicio a los ciudadanos. En un inicio de manera tácita, y luego explícitamente, los gobiernos democráticos trasladaron el foco de atención hacia quienes constituyen el fin de toda política pública, las personas, resituando los aspectos normativos y procedimentales en su justa dimensión de ser medios para dicho fin.

Un Estado de servicio a los ciudadanos ha sido, también, el principio inspirador del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) que se puso en marcha en marzo del año 2000.

1. - Cómo se ha adecuado la institucionalidad a las necesidades de un Estado moderno.

El desafío en materia institucional del primer gobierno democrático era readecuar los organismos de la administración para un contexto democrático, haciéndose cargo de un conjunto de temas no abordados por el gobierno militar.

En 1990 se creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que se hizo cargo de la coordinación de las políticas públicas y de las relaciones ejecutivo-parlamento.

Se transformó la institucionalidad a cargo de los temas sociales, a partir de la transformación de la antigua ODEPLAN en el Ministerio de Planificación y Cooperación, orientando sus funciones al fortalecimiento y coordinación de las

políticas sociales. Junto con dicho Ministerio, se crearon nuevos servicios públicos: SERNAM, FOSIS, FONADIS, CONADI, AGCI, que se hicieron cargo de tratar temas que no tenían un referente responsable en la organización estatal.

En este mismo período, se dio origen a la actual institucionalidad regional y local, creándose los Gobiernos Regionales y recuperándose la generación democrática de las autoridades municipales.

Por otro lado, y fiel al programa de su candidatura, el Presidente Patricio Aylwin A. instaló el debate para emprender las reformas políticas que aún hoy están pendientes.

Como se aprecia y dado el carácter marcadamente transicional del primer gobierno de la Concertación, los esfuerzos de adecuación del Estado a la nueva realidad política se concentraron en los aspectos político-constitucionales e institucionales², con lo cual se da inicio en el país a un proceso incipiente de reforma del Estado.

El Gobierno del Presidente Eduardo Frei R-T.³ se propuso explícitamente modernizar la gestión pública, por lo que los arreglos institucionales durante su gobierno no alcanzaron la magnitud del anterior.

Durante este gobierno se avanzó fuertemente en clarificar el rol productivo que mantendría el Estado, privatizándose diversas empresas públicas (carbón, sanitarias, transporte marítimo, puertos, etc.) y abordando el fortalecimiento del sistema regulatorio (Superintendencias y Fiscalía Nacional Económica). En este contexto, se cambió el rango constitucional a la CORFO.

Junto a lo anterior se inició un profundo proceso de reforma en el sistema judicial, modificándose el proceso judicial penal y creándose la Fiscalía Nacional y la Defensoría Penal Pública.

El actual gobierno del Presidente Ricardo Lagos E.⁴ se propuso llevar adelante un conjunto de cambios en términos de institucionalidad pública, que se tradujeron en el nombramiento de tri y bi ministros en las carteras de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones; Vivienda y Bienes Nacionales, y Economía, Minería y Energía. Con esto quiso dar una potente señal en cuanto a hacerse cargo de los desajustes institucionales que impedían desplegar con efectividad la labor del Estado. Junto a lo anterior se identificaron diversos ámbitos de la administración que requerían reformas institucionales importantes.

2. - Cuánto se ha facilitado la relación de las personas con el Estado.

² Para una evaluación del tema institucional, véase el texto de Boeninger, E. (1995) “Reforma y Modernización en América Latina”, inserto en *Reforma y Modernización del Estado*. ILPES, Santiago, página 155.

³ Para un recuento de productos y logros del proceso de modernización durante el período del Presidente E. Frei, véase Armijo, Marianela: “Modernización de la Gestión Pública en Chile. Lecciones y aprendizajes 1994-2000”, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, sin fecha.

⁴ Véase el texto del *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, www.modernización.cl

El Estado se vincula con la ciudadanía de múltiples formas. La más relevante en términos de fundamentos es la electoral y de participación, que dota de legitimidad a las autoridades.

No obstante, desde un punto de vista más cotidiano, las personas se relacionan con el Estado a partir de las acciones por medio de las cuales éste ejerce sus potestades y por las acciones por medio de las cuales realiza prestaciones. La concreción de ambos tipos de acciones se realiza por medio de "trámites". Los primeros son obligatorios y surgen del ordenamiento jurídico del país. Las segundas son facultativas y son producto de las orientaciones programáticas de cada gobierno.

El enfoque seguido por los diversos gobiernos ha sido facilitar la relación de las personas con el Estado, intentando simplificar los trámites que se realizan. Se ha mejorado notablemente la información sobre los mismos, tanto la obtenida en forma presencial en las oficinas públicas como la que se obtiene vía medios electrónicos, principalmente Internet.

Durante este gobierno se ha diseñado un enfoque más integral, que incluye en primer término, la elaboración de un inventario general de los trámites que se hacen en la administración, tanto de nivel nacional como regional y municipal. Asimismo, se ha propuesto al Parlamento una Ley de Procedimiento Administrativo, que incluye la figura del silencio administrativo. Por último se ha avanzado notablemente con la incorporación de nuevas tecnologías, lo que ha posibilitado la prestación de muchos servicios o el cumplimiento de cargas impositivas o personales a través de medios electrónicos. Los ejemplos son numerosos: peticiones de certificados civiles y declaración de impuestos, ambos vía Internet, son casos emblemáticos de un total de más de 40 trámites interactivos telemáticos, esperándose alcanzar unos 90 en el curso del presente año. Lo anterior ha recibido un impulso especial con la creación del portal de trámites "Tramite facil.cl" que se centra en los problemas de los ciudadanos y constituye una de las propuestas más avanzadas existentes en la actualidad.

La dictación del reglamento sobre firma electrónica –a partir de la ley recientemente aprobada- dará paso a un incremento sustantivo de lo hecho en esta materia.

Por último se está trabajando en la generación de ventanillas únicas, que permitan realizar de una sola vez diversos trámites que en su conjunto constituyen un requerimiento complejo. Por ejemplo, la petición de permisos de circulación de automóviles.

3. - Cuánto se está escuchando a las personas.

Una cuestión de principio de todo gobierno democrático es que sus acciones se realicen en beneficio de los ciudadanos. Sin embargo, no es usual que se consulte a los mismos afectados acerca de la pertinencia de las políticas y acciones públicas.

La actual institucionalidad sólo prevé en pocos casos la obligación de la autoridad de escuchar a los involucrados en alguna decisión de política. En la ley de bases de medio ambiente, se incorpora la participación ciudadana como parte integral del sistema de gestión ambiental, creándose Consejos Consultivos de nivel nacional y regional. Establecen la consulta obligatoria en los casos de los estudios de impacto ambiental, y de la definición de normas ambientales de los planes de descontaminación.

La legislación en materia de cambios a los planos reguladores consulta la información a la comunidad y define plazos para recibir las opiniones. La nueva ley del deporte también consagra un sistema de consulta para decisiones principales que vayan a ser tomadas por el Instituto Nacional del Deporte.

Además, se han puesto en marcha iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil que permitan capacitar a sus organizaciones para un adecuado diálogo con el Estado. Asimismo, los servicios públicos han implementado oficinas de información y reclamo, donde los ciudadanos pueden obtener antecedentes acerca de trámites o prestaciones. También pueden plantear reclamos acerca de la denegación injustificada de dichos beneficios, aun cuando esta última dimensión requiere fortalecerse. En esta misma línea, muchos servicios están elaborando participativamente *cartas de derechos*, que fijan estándares de calidad de atención y enumeran las prestaciones a que son acreedores los beneficiarios del servicio correspondiente.

En mayo del 2001 se creó la Comisión Presidencial para la Defensa de los Derechos de las Personas, figura administrativa que busca constituirse en Defensor Ciudadano una vez que se apruebe la reforma constitucional que está en tramitación.

Por último, el gobierno está desarrollando un anteproyecto de ley de bases de la participación ciudadana, que modificará la normativa administrativa vigente en función de consagrar la participación ciudadana en las distintas instancias del Estado.

4. - Cuanto se ha avanzado en obtener un servicio público más eficiente y eficaz.

Es en materia de gestión pública donde el país constata los mayores avances. Duante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin A. se da inicio a una primera fase de mejoramiento de la gestión pública en los grandes servicios, la cual no cuenta

con un diseño general del Gobierno, sino que más bien obedece a la iniciativa de algunos directores de servicio. Casos emblemáticos son el Servicio de Impuestos Internos, Instituto de Normalización Previsional, el Servicio de Registro Civil, el FONASA y la Tesorería General de la República.

Como ya se ha señalado, durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei R-T. se logró posicionar en la agenda pública la necesidad de mejorar la gestión de los servicios del Estado, e incipientemente se empezó a instalar una nueva cultura orientada por la obtención de resultados y por el servicio al usuario. Se avanzó en instalar buenas prácticas y modelos de gestión (en calidad e innovación), se institucionalizó en casi todos los servicios públicos la gestión estratégica y se avanzó significativamente en el uso de tecnologías de información y comunicación⁵.

En términos de gestión integral se desarrollaron las metas ministeriales y regionales, los compromisos de modernización de los servicios, los programas de mejoramiento de gestión (PMG) que han tenido una sustancial adecuación durante el actual gobierno, el sistema de evaluación de metas y compromisos y los balances integrales de gestión.

En materia de nuevas tecnologías, los avances en la conectividad del Estado a través de su intranet, en el desarrollo de accesos a la información vía páginas web y del Portal del Estado, y en la puesta en marcha de proyectos transversales como Chilecompras.cl, han sido seguidos por la formulación de una propuesta de Gobierno Electrónico⁶ que define los criterios, ámbitos de acción, principios orientadores y estrategias para introducir en el gobierno el uso de las nuevas tecnologías de información.

Por último en estos años ha habido un avance importante en materias de relaciones laborales al interior del ejecutivo. Ha habido una mejora significativa en las remuneraciones del sector público, se ha iniciado la discusión sobre la necesidad de contar con "gerentes públicos" en la dirección de los servicios del estado, se han creado mecanismos especiales para promover la capacitación de los funcionarios, se creó el sistema de incentivo individual – el cual, producto de los efectos que ha tenido, – está bajo rediseño y se ha establecido diversos acuerdos entre el Gobierno y la ANEF para normar aspectos de la carrera funcionaria y de la participación de los funcionarios en los procesos de reforma y modernización del Estado⁷.

5. - Cuánto más transparente y más probo es el Estado.

⁵ Ver el informe *El estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000*, del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Marzo 2000, Santiago.

⁶ Ver *Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico* en www.modernizacion.cl

⁷ Ver *Protocolo de acuerdos Gobierno-ANEF* de octubre de 2000 en www.modernizacion.cl

Tanto indicadores internacionales (como el de Transparency International) como la percepción de observadores extranjeros sitúan a Chile en un lugar de privilegio en cuanto a lo excepcional de las conductas no corruptas al interior de la Administración. De hecho, uno de los indicadores en la construcción del índice de riesgo país es, precisamente, el relativo a la corrupción y Chile tiene el mejor índice de la región latinoamericana en este plano.

Aún así, ha sido una preocupación especial de los gobiernos democráticos generar las condiciones para prevenir procesos de corrupción, bastantes extendidos en el continente.

El Gobierno del Presidente Frei creó una Comisión de Ética Pública que formuló una serie de recomendaciones en la materia, las cuales se vieron plasmadas en gran medida en la llamada Ley de Probidad del año 1999.

Dicha ley aborda las dos dimensiones principales del tema y sus principales medidas son:

En materia de transparencia:

- Establece el derecho de los ciudadanos a obtener información de la administración.
- Obliga la declaración de intereses de parte de las autoridades y de determinados funcionarios.

En materia de probidad:

- Innova respecto a las inhabilidades para el ingreso a la Administración del Estado.
- Establece incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.
- Describe nuevas conductas especialmente graves en la Administración.

En esta misma línea, el Gobierno del Presidente Frei instituyó el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), entidad que coordina los dispositivos de alerta temprana frente a conductas ímprobas al interior de cada servicio público.

Un Marco Teórico: , y elementos relevantes.

.Existe un espacio social, cultural, económico e institucional compartido hoy por los hombres y mujeres de *todo el mundo*: la modernidad. Sus rasgos básicos nos hablan de globalización impulsada por la revolución digital, de primacía de los proyectos individuales por sobre los colectivos, de una creciente difuminación de la tradición y de las certezas otorgadas por esa tradición (sea religiosa o no), lo cual lleva aparejada una explosión de los riesgos percibidos en la experiencia vital humana⁸. Se nos presenta, además, un incipiente reconocimiento al carácter

⁸ Giddens, Anthony (1994). *Consecuencias de la modernidad*, especialmente Capítulo II: Las dimensiones institucionales de la modernidad. Alianza Editorial. Madrid, España.

culturalmente híbrido –en términos básicamente étnicos y lingüísticos- de la mayoría de los Estados, interrogando la capacidad de las instituciones de reconocer y dar cabida al multiculturalismo. Estas transformaciones sociales han hecho entrar en crisis de legitimidad a los ordenamientos institucionales relativos a la organización del poder y a los estatutos de las garantías de los ciudadanos. Asimismo, en los últimos veinticinco años ha surgido una nueva economía a escala mundial, fundada en a lo menos dos elementos centrales: a) la productividad y competitividad de los agentes económicos es una función primordial del uso intensivo del *conocimiento* por sobre otros factores productivos, y b) su carácter *global*, dado por el hecho de que la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes están organizados en una escala de esa magnitud, sea al interior de la empresa, sea a través de una red de agentes económicos. Dado que el aumento de la productividad necesita de la movilidad para el capital e incremento *ad limite* de sus capacidades de comunicación, la desregulación de los mercados –con mayor o menor intensidad- y las tecnologías de la información otorgan las condiciones para ello⁹. De allí que el lugar fundamental de producción de valor sea el mercado –sin fronteras- y el juego de los agentes económicos. A consecuencia de esto, los Estados se han desprendido del sector público productivo, iniciando estrategias de reforma económica centradas en la liberalización y la privatización.

No obstante, el solo incremento de la productividad en el contexto del mercado no basta para resolver el problema económico básico de la escasez de bienes frente a múltiples necesidades. Es condición necesaria, pero no suficiente, pues el mercado carece de la virtud de hacer llegar a todos los ciudadanos los beneficios del crecimiento, en una perspectiva de desarrollo humano. Por otro lado, “en muchos casos, sobre todo en América Latina, cabe sostener que la liberalización y la privatización han abierto oportunidades de inversión, aumentando la productividad...y, en última instancia, espoleado el crecimiento económico en general...”¹⁰ Sin embargo, la desregulación o la privatización por sí mismas no son mecanismos de desarrollo, aun cuando en las condiciones de una economía globalizada es un requisito para el crecimiento económico: “los países que se dejan exclusivamente a los impulsos de las fuerzas del mercado en un mundo donde las relaciones de poder establecidas por gobiernos y empresas multinacionales sesgan y condicionan las tendencias del mercado, se vuelven extremadamente vulnerables a los flujos financieros volátiles y a la dependencia tecnológica”¹¹.

En consecuencia, es necesario tomar los resguardos necesarios para, asegurando incremento de productividad y crecimiento económico, fortalecer la capacidad de la economía de servir a su fin último, que son las personas. El Estado dispone o debiera disponer de las herramientas para velar por un adecuado equilibrio entre crecimiento económico y desarrollo humano y, a nuestro juicio, posee las condiciones de legitimidad para hacerlo. Se trata, entonces, de abordar el desafío

⁹ Castells, Manuel, (1999), *La era de la información*, Tomo I, Edit. Siglo XXI Editores, página 93-115.

¹⁰ Castells, op. cit. Pág. 116.

¹¹ Ib. Página 116.

de adecuar el rol que juega el sector público en el ámbito económico, pasando de ser un productor de bienes y servicios, a un agente cuyo rol fundamental tiene que ver con facilitar el accionar de los diversos agentes económicos y con asegurar el acceso a las oportunidades y los beneficios del desarrollo

destacaroó;En suma, se trata, pues, de un mundo cambiante que ha transformado, en mayor o menor medida, prácticamente todas las esferas de la vida social, especialmente, en lo que nos interesa, el rol y las funciones que debiera asumir el Estado.

2. - A qué nos referimos cuando se habla de reforma del Estado en el caso chileno¹².

El problema de la adecuación del Estado a las condiciones antes descritas se puede enfocar desde diversas perspectivas disciplinarias. La experiencia de estos años indica que no hay un solo enfoque que describa adecuadamente todas las facetas que están incorporadas en el vasto conjunto de materias relativas a lo estatal y su puesta al día con los desafíos de la modernidad. Así mismo, diversas disciplinas aportan puntos de vista, que necesariamente deben ser integrados para tener procesos de reformas integrales.

a) La primera distinción básica que ha sido planteada es la existente entre *reforma institucional* y *reforma sustancial*.

Se entiende por reforma institucional a aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, siendo un caso característico la llamada reforma liberal (separación de poderes, control judicial, instauración del principio de legalidad, etc.).

A su vez, reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance. Koldo Echebarría señala como ejemplo la construcción del Estado de Bienestar, hecha a partir de la innovación y la ampliación de “la acción pública, poniendo el énfasis en la redistribución, la solidaridad, la ciudadanía social o la corrección de los fallos del mercado. Con esta reforma el Estado adopta un nuevo papel ante la sociedad, que modifica profundamente al Estado y la propia sociedad¹³”.

En el caso chileno podemos citar el desmantelamiento del Estado desarrollista llevado adelante durante el Gobierno militar como caso particular de reforma sustantiva.

b) Una segunda distinción opera al interior de la categoría reforma institucional y permite identificar dos dimensiones básicas, conocidas como *reforma política* y *reforma administrativa*.

¹² Seguimos en parte de este apartado el artículo: Echebarría, K. (año???) “Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales”, en *Revista Reforma y Democracia*, N°18, editada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), páginas 77-96.

¹³ Ib. Página 81.

La reforma política se refiere a los cambios en la organización del poder fundamental, pero no exclusivamente, constitucionales.

Por su parte, las transformaciones al conjunto de instituciones del poder ejecutivo que realizan las operaciones de diseño y ejecución de políticas y de prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos abarcan la denominada *reforma administrativa*. Los ámbitos que incluye esta última consideran, básicamente, cuatro grandes componentes: la estructura y gestión de los recursos humanos o servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos.

- c) Una tercera distinción relevante es entre *reforma del Estado y modernización de la administración*. Echebarría, en el texto en que venimos apoyándonos, utiliza la tensión entre cambio continuo/cambio discontinuo para desentrañar el núcleo que hace la diferencia.

En efecto, sobre la Administración operan permanentes procesos de adecuación a las condiciones del entorno, que se traducen en las ideas de simplificación, de rejuvenecimiento físico, organizativo y tecnológico, donde el cambio es el resultado de la aplicación técnica de principios generales de organización. Esta perspectiva adopta una concepción de la administración como autocontenida, y no reconoce la existencia de un sentido último de la institucionalidad y de la acción pública definido por la ciudadanía a través de sus mandatarios; en una palabra, este enfoque tendría un sesgo de tipo tecnocrático. Tomassini la denomina "reforma gerencial"¹⁴, pues pone su acento en la centralidad que juega el liderazgo en la producción eficiente de valor al interior del sector público. Más comúnmente se le llama "modernización".

En cambio, se entendería por "reforma del Estado", a procesos que apuntan a generar alteraciones en las funciones y roles que asume el Estado, y a la forma como se distribuye el poder entre las diversas instituciones del Estado y entre éstas y la ciudadanía.

- d) Una cuarta manera de mirar el proceso de adecuación del Estado a las nuevas realidades se puede tomar de sobre ¹⁵.

estas ocurren por lo general al interior de las instituciones públicas.

Por interpretar, asumiendo de esta forma los cambios de tipo estructural que sufre el sector público.

a

¹⁴ Tomassini, Luciano. Ponencia ante el Seminario Internacional "Reforma y Modernización del Estado en América Latina", SEGPRES – Universidad de Chile. 12 de noviembre de 2001.

¹⁵ Véase Metcalfe, Les (1999) La gestión pública: de la imitación a la innovación, en C. Losada (ed.) *¿De Burócratas a Gerentes?*, BID, Washington D.C., USA.

Normalmente se reconoce al primer tipo de innovación como modernización de la gestión pública y al segundo tipo de innovación se le identifica como reforma del Estado.

- e) Una quinta mirada sobre esta discusión proviene más de los conceptos utilizados tradicionalmente en economía, que identifica reforma con cambios de un medio cualitativo de estructuras, diferenciándolo de cambios de tipo cuantitativo. De esta forma un cambio de estructura institucional sería una reforma, independientemente si implica o no un cambio de sentido en el accionar del gobierno. En este sentido, se tendrían reformas tanto para cambiar el sentido de la acción de un gobierno, como también, para tratar de aumentar la eficiencia con la que se entregan los bienes y servicios públicos.

en Chile
desdehacia

Desde otro punto de vista, la mayoría de las iniciativas implementadas han tenido un carácter de reforma, ya que han implicado cambios de estructuras de diverso tipo. Quizá la mayor parte de las iniciativas desarrolladas podrían agruparse dentro de la llamada reforma administrativa, habiéndose comúnmente asociado estas mejoras en la administración y gestión de los servicios con el término "modernización del estado".

No pretendemos en este acápite agotar esta discusión, sino sólo mostrar que las diversas concepciones aportan distintos puntos de vista, más o menos poderosos, al momento de tratar de entender qué es lo que ha pasado en el sector público.

En todo caso, sí se puede afirmar que el proceso de reformar el Estado es un fenómeno eminentemente político. Requiere que se modifiquen relaciones de poder al interior del Estado y entre sus instituciones y el resto de la sociedad; requiere lograr amplios consensos políticos que generen la base de apoyo necesaria para la sostener las decisiones que se deban tomar; requiere disponer de una cultura cívica que le asigne la importancia debida a los temas del Estado; necesita mantener esfuerzos de mediano y largo plazo, que presuponen las reformas que se deban impulsar.

La reforma del Estado en un sentido más amplio supone una profunda articulación entre institucionalidad y legitimidad democrática, una redefinición de las fronteras entre Gobierno (lo político) y la Administración (lo técnico), y de lo público y lo privado y sus imbricaciones. Supone, en una palabra, asegurar el control de la administración y sus técnicos por parte de los políticos, puesto que la ciudadanía ha depositado su confianza en éstos últimos. Pero al mismo tiempo requiere un respeto de los políticos por los técnicos, que en definitiva mantienen la continuidad en la administración del Estado. Supone, en fin, la superación de la concepción mecanicista de la gestión, centrada en procesos estandarizados afectos al fin de producir un resultado, dada la compleja dialéctica funcionario/ciudadano.

Las precisiones apuntadas cobran importancia a la hora de evaluar los cambios reales operados durante la última década, y ayudan a reconocer las limitaciones y las posibilidades que tiene un enfoque puramente modernizador respecto de una perspectiva más integral, de franca reforma del Estado.

3. - Elementos que han jugado un rol en el proceso de reforma del Estado en Chile.

El proceso de reforma y modernización del Estado que se ha llevado a cabo en el país, y del cual hemos destacado sus principales avances, ha sido influido por diversos factores de variado carácter. Intentaremos resumidamente anotar los que a nuestro juicio han jugado un rol principal.

a) La visión sobre el rol y las funciones a cumplir por el Estado.

El período que se ha estudiado – 1990 al 2002 – está ciertamente marcado por la transición del régimen militar al régimen democrático. En el período anterior se implementó una radical transformación en el rol que el Estado debe cumplir y en las funciones que se le asignaron para cumplir con dicho rol.

A partir del inicio del período democrático, se constata un cierto congelamiento de la discusión sobre lo que debe hacer el Estado y lo que le corresponde a otros actores. No ha sido fácil clarificar posiciones sobre lo que pertenece a las tareas permanentes del Estado, que se debería expresar en instituciones relativamente estables en el tiempo, de aquellas que corresponden a las obvias variantes que surgen de diversos gobiernos que pueden tener propuestas diferentes sobre qué y cómo priorizar la labor gubernamental.

Esta discusión se ha hecho adicionalmente más confusa, al no distinguirse adecuadamente entre las funciones a desarrollarse que expresen el nuevo rol asumido por el Estado, de la decisión sobre quién debería proveer determinados bienes y servicios. Esta situación se ve expresada claramente en la discusión que ha habido sobre regulación de servicios de utilidad pública y sobre la propiedad estatal de ciertas empresas. Se repite esta discusión en torno a la reforma de la salud y la gestión de hospitales públicos.

Todo lo señalado ha hecho que el proceso modernizador del Estado haya sido más lento y más confuso de lo que habría sido posible y deseable.

b) El juicio sobre cómo funciona el aparato estatal.

Un segundo elemento que ha influido en el carácter y contenido del proceso de modernización, tiene que ver con cómo, aquellos que definen el rumbo de las políticas públicas, evalúan el funcionamiento del Estado y de sus instituciones.

En un primer momento, se apuntó fundamentalmente a corregir carencias que se observaban en el sector público. De ahí que se tiene un período de expansión de la acción estatal.

Posteriormente se apuntaron los esfuerzos al logro de metas y resultados que el Gobierno había establecido en su programa. En esta fase logra gran atención el mejorar la eficacia del gasto público.

En un tercer momento se anuncia una intervención reformadora más profunda, que intenta hacerse cargo de deficiencias constatadas, intento que está prácticamente suspendido.

Lo que queda claro respecto a este tema, es la falta de juicio unánime y compartido por los diversos actores que tienen la capacidad de decisión política sobre qué es lo que realmente no funciona bien en el sector público y qué, por lo tanto, debería ser intervenido. Ciertamente es difícil avanzar en procesos modernizadores cuando se tiene el juicio que el Estado funciona bien, que sus instituciones son eficientes, que los resultados de cambios son inciertos y que el Gobierno se debe concentrar en lo que genera efectos en el corto plazo o a lo más en el período gubernamental de que se trate.

c) Los costos que se está dispuesto a asumir.

Cualquier proceso de cambios genera un cierto nivel de conflictos. Y los conflictos generan costos políticos y financieros. Los beneficios que producen los procesos modernizadores se obtienen generalmente en el mediano o largo plazo, por lo que con frecuencia no son acumulados políticamente por el gobierno que implementa los cambios o las reformas.

El nivel de los conflictos dependerá del grado de acuerdo que exista en la sociedad sobre la calidad de los servicios públicos prestados, del consenso que se haya logrado respecto a los beneficios esperados de la nueva alternativa propuesta, de los intereses corporativos que se afecten (sean éstos de funcionarios públicos o de gremios sectoriales), de las experiencias habidas con reformas ya aplicadas en sectores similares, etc.

La resolución de los conflictos en la mayoría de los casos tiene un costo, que se expresa en lo que el Estado debería compensar a los que se sienten

afectados por las nuevas medidas. Este costo tiene en ciertos casos una expresión financiera (ej. modernización de Emporchi y el conflicto con los trabajadores portuarios) que el fisco debe cubrir para terminar el conflicto. En otros, el conflicto no se resuelve sólo con mayores recursos, sobre todo en los casos en que el origen del conflicto tiene raíces de tipo doctrinario.

La disposición para enfrentar estos conflictos ha tenido directa relación con la situación financiera del fisco en estos años. En la medida que la situación fiscal ha venido presentando mayores estrecheces, la disposición para invertir recursos fiscales en la solución de los conflictos se ha reducido y por ende, el ímpetu modernizador y reformador ha bajado.

d) La relevancia del proyecto de reforma en la acción del Gobierno.

Observando los tres gobiernos de la Concertación, es sólo en el tercer gobierno en el cual explícitamente se decide impulsar un proceso integral de reforma y modernización del Estado. En los dos primeros, si bien se producen avances positivos en diversos ámbitos, estos no respondieron a diseños explícitos sino más bien a impulsos parciales, que sumados entre sí generan un resultado muy alentador.

El que la reforma del Estado sea una prioridad de un gobierno depende de varios factores, entre los que podemos destacar los siguientes:

- La evaluación que haga la ciudadanía respecto a la calidad del servicio público y cómo esta evaluación se exprese en demandas concretas.
- La urgencia que tengan para diversos actores los cambios esperados y el poder relativo de cada actor en el acontecer nacional. Por ejemplo al margen de la urgencia de los planteamientos de cada quién, es diferente el peso político que tiene la demanda empresarial comparada con la demanda de grupos ecologistas.
- El horizonte de los impactos esperados. En la medida que éstos impactos sean medibles y rentables políticamente para el Gobierno, existirá mayor posibilidad de que se impulsen reformas. En cambio, si los impactos fueran perceptibles sólo en el largo plazo, por el hecho que requirieran de medidas de tipo más estructural, a pesar de la relevancia de los mismos, la disponibilidad de un gobierno para impulsar reformas será menor.

e) Amplitud de enfoque y liderazgo.

En estos años, algunos han sostenido que el proceso de modernización del Estado debe concentrarse en ciertos ámbitos claves, que en la medida que tengan resultados positivos, arrastrarán al resto del sistema público en el

esfuerzo modernizador. Así se ha sostenido que bastaría con concentrarse en los temas de ejecución presupuestaria, control de gestión, recursos humanos y aplicación de tecnologías de información.

Por el contrario, se ha sostenido –y esto se reflejó en el diseño inicial del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME)– que es necesario impulsar un esfuerzo más comprehensivo e integral, que afecte ámbitos relevantes en forma simultánea, generando sinergias positivas entre los diversos proyectos modernizadores.

Optar por uno de estos enfoques dependerá de la situación de cada país. Puede ser que para una cierta situación sea recomendable modernizar el manejo del presupuesto fiscal, dotar de autonomía al Banco Central, fortalecer la autoridad reguladora del sistema financiero, y medidas similares. Pero cuando estas fases iniciales se han cumplido, aparece como necesario ir a enfoques más integrales.

El ir por uno u otro camino ha dependido en gran medida de quién ha tenido el liderazgo sobre la gestión del proceso de modernización dentro del Gobierno. Si este está radicado en el Ministerio de Hacienda, se tiende a privilegiar la primera responsabilidad que dicha autoridad tiene, que está relacionada con el manejo presupuestario y que está orientado fundamentalmente por visiones de corto o, a lo más, de mediano plazo. En cambio, el asumir propuestas más integrales demandará liderazgos más amplios, lo que obliga a que estos procesos de reforma sean gestionados por autoridades políticas ubicadas en los más altos niveles de la administración y que cuenten realmente con el apoyo de la máxima autoridad gubernamental.

C) Los desafíos futuros.

A partir de los avances logrados en los años pasados, es posible preguntarse por el conjunto de ámbitos en los cuales debería avanzarse ahora si es que realmente se desea llegar a tener un Estado de servicio a los ciudadanos. Estos desafíos tiene que ver con definiciones generales sobre lo que debe hacer el Estado y lo que podrían asumir otros actores distintos del estatal, con precisiones sobre el tipo de Estado que queremos, sobre los cambios en la institucionalidad del Gobierno que aparecen más urgentes, sobre los temas del funcionariado público, la gestión pública, y los temas de participación ciudadana y de transparencia.

1. El interés público y el interés privado.

Aparece de la mayor obviedad que a todos nos interesa tener un Estado que funcione bien, que haga bien sus tareas. Esto redundará en un entorno más propicio para que cada persona lleve su vida de mejor manera. A los ciudadanos y a las empresas e instituciones les interesa que el Estado genere espacios para que puedan realizar aquello que los motiva, sin que el aparato público los sustituya en dichos esfuerzos. Al mismo tiempo, les interesa que el Estado realice adecuadamente los intereses públicos por los cuales él puede velar mejor que el resto de la sociedad.

Para lograr satisfacer estos intereses públicos y privados, se requiere disponer de bienes y servicios. De manera muy general, es posible distinguir entre bienes privados (aparato telefónico, alimentos, vestuarios), bienes semi-privados (redes de agua potable, redes de electricidad, servicios de educación y salud), bienes semi-públicos (bosques nativos, peces, aire) y bienes públicos (defensa nacional, policía).

La posibilidad de acceder a los distintos tipos de bienes dependerá tanto del tipo de bien de que se trate como del nivel de ingresos de las personas. Es difícil excluir a personas del acceso a bienes públicos, en cambio es más fácil que se produzcan exclusiones en el acceso a bienes privados, el acceso a los bienes privados es también dependiente del nivel de ingreso de las personas.

Existe consenso social en torno a que el Estado no asuma la generación de bienes que satisfagan intereses privados, así como también existe acuerdo amplio en que sí sea el Estado quien se haga cargo de la responsabilidad de proveer los bienes públicos. Donde se produce mayor discusión es en torno a como generar los bienes semi-privados y los bienes semi-públicos.

Hoy en día, muchos de estos dos tipos de bienes son producidos por entidades privadas, no estatales, con o sin fines de lucro, sin que eso signifique que esas instituciones al hacerlo no estén respondiendo a intereses semi-públicos o semi-privados. Al mismo tiempo, instituciones públicas proveen bienes de uno y otro tipo.

Avanzar hacia un Estado más moderno requiere necesariamente lograr consensos sobre qué bienes de los semi-privados y semi-públicos debería proveer el Estado y cuáles deberían ser generados por actores no estatales. El sector público no debería actuar donde los actores no estatales aparezcan mejor dotados para hacerlo y sí debería asumir tareas en la generación de los bienes para los cuales actores no estatales no tienen interés en producir o no estén en condiciones de hacerlo. Junto a lo anterior, el Gobierno debería tener políticas claras destinadas a fortalecer el funcionamiento de organismos no estatales que pudieran asumir la producción de ese tipo de bienes.

2. El tipo de Estado que queremos.

Un segundo ámbito que requiere mayores precisiones es el relativo al tipo de Estado que queremos tener en el país. Si bien en torno a algunas materias se ha alcanzado un alto consenso, en torno a otras existen diferencias que a su vez generan políticas públicas poco claras o erráticas.

Existe pleno acuerdo en que deseamos tener un estado democrático, que elija sus autoridades periódicamente, pero persisten diferencias en torno a cómo se avanza en el perfeccionamiento del carácter democrático de la institucionalidad.

Menos consenso existe en la necesidad de tener un Estado regulador por excelencia, que fije reglas del juego y que vele por su correcta aplicación, así como tener un Estado eminentemente subsidiario, que se concentre en lo que otros agentes no puedan realizar y que genere los espacios para que cada actor pueda desarrollarse adecuadamente.

Es también un tema de discusión cuán solidario debería ser el Estado, es decir, cuánto debería asumir en nombre del resto de la sociedad la corresponsabilidad por la suerte de los sectores más desfavorecidos.

Menor discusión se constata en torno a desear tener un Estado unitario descentralizado, por lo que no existen aún propuestas concretas para tener un Estado más cerca de las personas y de sus problemas. Al mismo tiempo existe en principio acuerdo en torno a tener un Estado participativo, pero falta mucho por hacer para precisar los modos por medio de los cuales se expresaría esta participación.

Es de interés compartido el tener un Estado eficiente y eficaz, que pueda administrar adecuadamente los recursos que la sociedad le entrega, generándose en este ámbito un espacio para mejoras consensuadas. Donde no se cuenta con tales acuerdos es en lo relativo al tamaño del Estado, polarizándose las discusiones en torno a mantener un Estado con suficiente capacidad de intervención versus llegar a tener un Estado más pequeño que el actual. Detrás de estas diferencias está claramente una concepción diversa respecto a las funciones que debería asumir el sector público.

Tampoco existen acuerdos claros en torno al tipo de flexibilidad que debe tener el Estado para generar o cambiar sus estructuras. Detrás de esta cuestión está la forma como se busca equilibrar el poder y atribuciones del ejecutivo con respecto al legislativo.

Por último, si bien existe acuerdo en que el Estado debiera tener un rol incentivador de la actividad que realicen otros actores no estatales, sean del sector productivo o de otros ámbitos de la vida nacional, persisten diferencias respecto a la forma como se debe expresar esta característica del Estado. Lo mismo se puede señalar respecto a la transparencia. Existe consenso amplio en tener un Estado lo más transparente posible, pero tampoco se asumen las consecuencias en políticas públicas que permitan avanzar en esta área.

En síntesis, en torno al tipo de Estado que queremos persisten diferencias sustantivas entre diversos actores políticos, sociales y empresariales. Más aún, faltan los espacios en que estas discusiones se den y faltan las contribuciones que permitan ir construyendo y distinguiendo acuerdos y desacuerdos. Lo decisivo es que sin consensos nítidos en los temas planteados, difícilmente se podrá avanzar hacia un Estado más moderno.

3. La institucionalidad pública.

Un tercer ámbito de variados temas pendientes tiene que ver con la forma **cómo se define y cómo se organiza la institucionalidad del poder ejecutivo**. Podría constatarse relativo acuerdo en la necesidad de tener un ejecutivo de estructura flexible, que pueda adecuarse al cambiante entorno en el que se gobierna; en potenciar la cercanía a los ciudadanos y en crear mecanismos estables para promover la participación ciudadana en la gestión pública; en tener un gobierno fuerte y ágil, con capacidad de conducción, de responsabilidad política y de coordinación de decisiones; en acentuar la diferencia de funciones entre los que definen políticas y los que las ejecutan; en institucionalizar la toma de decisiones colectiva para temas transversales, en integrar la estructura y acción de servicios que operan con el mismo tipo de clientes; y por último en establecer la diferenciación entre estructuras para enfrentar tareas permanentes de las que permitieran enfrentar asuntos de carácter programático.

En el contexto de lo anterior aparecen diversos ámbitos de la estructura del ejecutivo que requieren una pronta revisión.

a) En el ámbito de **la coordinación central de gobierno**, ésta debería asegurar que la gestión del mismo se realizara de acuerdo a los criterios presidenciales, que se asegurara condiciones de factibilidad política y financiera para las decisiones, y que se asegurara un desempeño eficiente del conjunto del gobierno que satisfaga las expectativas ciudadanas.

Las tareas a realizarse debieran ser de tipo programático (para asegurar las prioridades gubernamentales), de estudios (tanto de coyuntura como de tipo prospectivo), de asesoría directa al Presidente en las materias que éste requiera,

en la coordinación jurídico-legislativa del ejecutivo, en la coordinación intragobierno (que asegure ejecución de políticas y resolución de controversias), en la evaluación y control ex ante y ex post de políticas, programas y proyectos, en la asignación de recursos públicos (tanto en materia de presupuesto público, de recursos humanos, de patrimonio del Estado y de recursos informáticos) y por último en la administración de la función pública.

Actualmente parte de estas tareas son realizadas por los Ministerios de Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Hacienda y Mideplan, mientras otras no se implementan.

Ciertamente aparece necesario una revisión de quién aborda qué materias, para perfeccionar la coordinación central del gobierno.

b) **La función reguladora del Estado** ha adquirido cada vez mayor relevancia, la que se ha ido acentuando al dejar paulatinamente el Estado las funciones productivas directas.

El sano desarrollo de la economía requiere contar con marcos regulatorios claros y eficientes, que con sus especificidades propias, abarquen al conjunto de los sectores productivos. La función regulatoria del Estado no es sólo necesaria para aquellos sectores donde existen monopolios naturales (servicios de utilidad pública), sino también en ámbitos en los cuales se persigue obtener ciertos estándares sociales comunes (educación, salud).

En este contexto, aparece necesario avanzar en definir un "estatuto para la función reguladora" que contemple la organización de las distintas funciones a realizarse (dirección superior de la política, dictación de normas, fiscalización y aplicación de sanciones y resolución de controversias) y que instale criterios homogéneos para organizar las entidades responsables de aplicar la regulación y la fiscalización, en lo referido a la generación de autoridades, las formas de organización internas, los mecanismos de gestión y sus sistemas de financiamiento.

Este perfeccionamiento aparece urgente en los sectores de telecomunicaciones, forestal, alimentario y pesquero, así como es necesario abrir esta discusión en los sectores sociales de educación y salud.

c) Si se acepta que el Estado tenga un rol incentivador en el desarrollo nacional, y si se reconoce que el proceso productivo está afecto a fallas de mercado y a competencia imperfecta, **el fomento productivo** aparece como una tarea relevante, y así se ha reconocido en los últimos doce años.

Constatamos que la institucionalidad para el fomento productivo se ha organizado a partir de los sectores o ramas de la producción y de instrumentos de apoyo, y no a partir de las necesidades de los empresarios-clientes.

Maximizar el impacto del fomento productivo estatal requiere un nuevo enfoque institucional que contenga a lo menos una autoridad única de nivel nacional que defina la política de fomento, que asigne el presupuesto público disponible entre las diversas áreas y tipos de clientes y que coordine el control y la evaluación de la gestión de los diversos agentes públicos participantes. Además requiere de una efectiva descentralización en la ejecución de programas, privilegiando al empresario-cliente en su entorno regional y local, para lo cual debería contarse con una autoridad única a nivel regional. Por último, el Estado debería entregar toda la operación de primer piso a agentes privados, terminando con aquellos casos donde las instituciones públicas operan directamente con empresarios-clientes.

d) A partir de la responsabilidad solidaria del estado para con los más desfavorecidos, el sector público realiza una extensa acción social, a través de **la institucionalidad social**, que se expresa en programas universales que favorecen a toda la población y programas específicos destinados a sectores relativamente más pobres.

Ha habido una larga y controvertida discusión sobre la necesidad de contar con una autoridad social que asumiera la responsabilidad política sobre el conjunto de la acción social del gobierno. Para avanzar en la resolución de esta controversia, debemos tener en consideración que el Estado destina el 70% de su presupuesto a los programas sociales, a saber, 12% a salud, 30% a previsión, 18% a educación y 10% a otros programas que están destinados principalmente a superar brechas de desigualdades de acceso que impiden a las personas acceder a programas universales o desempeñarse adecuadamente en el mercado.

Aparece altamente discutible pretender tener una sola autoridad que cubra toda la acción social del gobierno. En cambio, se ve como razonable concentrar en una autoridad política la conducción de los programas destinados a lograr igualdad de oportunidades de acceso y a fortalecer la integración social, es decir que conduzca las políticas selectivas.

Por lo tanto debería crearse una institucionalidad social, que definiera las políticas de superación de la pobreza y de promoción de la equidad y que coordinara las políticas hacia los grupos prioritarios. Debería contar con una instancia superior de definición de políticas (un Consejo Social de Ministros), cuyas decisiones sean vinculantes para el conjunto del gobierno. Debería operar a través de una institucionalidad altamente descentralizada, contar con un eficiente sistema de participación ciudadana tanto en el proceso de toma de decisiones como en la

ejecución de las políticas y operar principalmente a través de entidades privadas, teniendo por lo tanto la institucionalidad estatal un fuerte rol regulador.

Llevar adelante una propuesta de estas características obliga a redefinir el actual Mideplan, separando sus funciones de planificación (que deberían ir a la estructura de coordinación central de gobierno) de las de coordinación de políticas sociales.

e) En relación con **las empresas públicas** aparece necesario distinguir la discusión sobre la existencia misma de empresas de propiedad del Estado, de la forma como éstas se debieran gestionar. La primera discusión tiene que ver con cómo se resuelve el tipo de función productiva que debe asumir el Estado y sobre quién debe proveer los bienes públicos, semi-públicos y semi-privados. Ciertamente una especialización y reducción del rol del Estado en las tareas productivas debe ir a la par del fortalecimiento de la función reguladora del mismo. Pero al margen de la discusión señalada, en relación a la gestión de las empresas públicas se debería aplicar en toda su extensión el Instructivo Presidencial de Abril del 2001 que define el Estatuto de las Empresas Públicas¹⁶. También se debería avanzar en la transformación de todas las empresas del Estado en sociedades anónimas, reforzando la presencia del dueño en el sistema administrador de las mismas, pero asegurando suficiente autonomía a los gestores nominados.

f) **La reforma de la salud** en discusión debería contemplar una importante innovación en la institucionalidad pública en el área. Sin entrar en mayores detalles, se debería a lo menos distinguir entre la autoridad sanitaria -que define políticas, marcos normativos y reguladores, aplica la fiscalización- y la autoridad prestataria de servicios de salud -que gestiona la red de atención de salud- a..

Ciertamente la primera tarea debería estar siempre en manos del Estado. En cambio, la prestación de los servicios de salud es materia en la cual se deberían introducir nuevas orientaciones normativas y de funcionamiento, que permitiera modernizar efectivamente la forma cómo se gestiona esta red.

Al mismo tiempo, aparece necesario perfeccionar los diseños institucionales en los cuales interactúan la autoridad sanitaria con otras autoridades como la ambiental, la alimentaria, la de seguridad industrial, etc. En este ámbito, se requiere consensuar los criterios orientadores básicos comunes para todos los actores (preeminencia y en qué medida interviene la cuestión de la protección de la salud de las personas como criterio ordenador) y crear los mecanismos institucionales que generen procesos de toma de decisiones transparentes y participativos.

f) El centralismo aparece como una deficiencia del aparato estatal y la **descentralización** es deseada por la gran mayoría del país. Ha habido una larga discusión sobre la materia, que ha abarcado la dimensión política administrativa, la

¹⁶ Ver *Instructivo Presidencial sobre Empresas Públicas* de 11 de Mayo de 2001 en www.modernizacion.cl

modernización de la gestión territorial, la necesidad de reconocer situaciones especiales a lo largo del país, la consolidación del sistema financiero regional y local y el compromiso de la ciudadanía con el destino de sus regiones.

Avanzar hacia una mayor descentralización requiere a lo menos construir un consenso nacional sobre los alcances y límites del proceso descentralizador; fortalecer las capacidades de gestión en las regiones para poder asumir nuevas responsabilidades; concordar un proceso progresivo sometido a indicadores de logros, verificables y que sean evaluados; resolver claramente qué funciones se mantendrán a nivel nacional y cuáles se operarán a niveles regional y local; y definir cómo se mejorará la articulación entre gobiernos regionales y gobiernos locales.

Por razones de espacio no podemos referirnos a otras áreas de la institucionalidad que deberían ser materia de innovación. Sólo para que queden registradas es necesario avanzar en la conformación de una autoridad responsable de la infraestructura (que formalice la gestión unificada de Obras Públicas y Transporte), perfeccionar la creación de una autoridad responsable de los temas de la ciudad y el territorio (a partir de la unificación de Vivienda y Bienes Nacionales), en la adecuación de la institucionalidad que gestiona las relaciones internacionales, y en el perfeccionamiento de las estructuras de Interior y Educación, en este último caso con procesos que están en marcha.

4. Los recursos humanos en el sector público.

En esta materia, un primer ámbito de preocupación tiene que ver con la **dirección pública** o gerencia pública. Existe amplio consenso en la necesidad de perfeccionar la dirección superior del sector público, pues existe acuerdo en que el buen funcionamiento de las instituciones públicas depende en gran medida de los directivos que las dirigen. E

Durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle se abrió una amplia discusión sobre cómo avanzar hacia una gerencia pública de mejor standard, la que fue continuada en el actual gobierno.

Hoy existen cuatro visiones sobre el tema:

- a) La que plantea estructurar un "servicio civil del estado" que pudiera asimilarse al esquema francés, que cuenta con personal directivo de planta, pero no adscrito a un servicio en particular sino móvil para el conjunto de la administración.

- b) La que ha sido desarrollada por el Centro de Estudios Públicos, que plantea como criterio básico nominar los gerentes públicos de confianza del Presidente por una comisión externa al ejecutivo, existiendo mecanismos de ajuste.
- c) La que se planteó en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) y fue aprobada por Instructivo Presidencial de Mayo del 2001, que propone crear un Estatuto de Dirección Pública¹⁷; y
- d) La concordada entre el Gobierno y la ANEF en Diciembre del 2001, que disminuye los cargos directivos de confianza, pasando a cargos de planta dos tercios de los actuales cargos de confianza y consulta proveerlos por concurso interno en cada servicio.

Todo indica que por diversas razones en el futuro próximo no se avanzará en ninguna de las cuatro alternativas. La propuesta del servicio civil a la francesa no ha sido desarrollada,

La propuesta del Centro de Estudios Públicos no fue asumida por el Gobierno,. La propuesta del PRYME ha sido, en los hechos, dejada de lado en lo sustantivo, el acuerdo Gobierno-ANEF en esta materia requiere de quórum calificado en la discusión parlamentaria, el que probablemente no será alcanzado. ,emplo

En paralelo a la discusión sobre el tipo de modelo a implementar en dirección pública, se ha avanzado mucho en la estructuración de un sistema de formación para la dirección pública. Habiéndose dejado de lado la idea de refundar una escuela nacional de administración estatal, se concordó establecer un sistema de acreditación de programas de formación para la dirección pública. Como producto del primer proceso de acreditación, se cuenta con 14 programas entre diplomados y maestrías acreditadas, ofrecidos por 8 universidades, que aseguran un currículum mínimo común, una calidad asegurada y una vinculación con las prioridades que surgen de la modernización del Estado en marcha.

Queda pendiente para el futuro la generación del consenso necesario para contar con un estatuto de dirección pública que incluya el ámbito de aplicación del mismo, la definición de perfiles de cargo, el sistema de selección por concurso, el establecimiento de convenios de desempeño con sus sistemas de evaluación y la aprobación de un nuevo sistema de remuneraciones para los directivos públicos.

Un segundo ámbito relevante en materias de recursos humanos tiene que ver con el **funcionariado público**. Una primera tarea que sería necesario abordar tiene que ver con perfeccionar las diferenciaciones entre los distintos tipos de estatutos que se debiera tener para distintos tipos de funcionarios. Resulta adecuado distinguir entre los funcionarios de las áreas estratégicas del gobierno (coordinación central, políticas públicas), de los que operan funciones exclusivas

¹⁷ Ver *Instructivo Presidencial sobre Dirección Pública*, de mayo de 2001, en www.modernizacion.cl

del Estado (defensa, justicia, regulación, hacienda pública), de aquellos que trabajan en servicios no exclusivos del Estado (salud, educación) y, por último, de los funcionarios que trabajan en empresas o instituciones que producen bienes y servicios privados.

Existen estatutos diferentes para algunos de estos funcionarios (estatuto docente, estatuto de las Fuerzas Armadas) pero no existe homogeneidad entre los servicios similares ni comparadores de mercado para establecer, donde sea posible, escalas de remuneraciones relacionadas con funciones similares fuera del sector público. Avanzar en esta discusión, así como en la creación de un servicio civil para el estado son tareas necesarias. El acuerdo ANEF-Gobierno sobre el Nuevo Trato Laboral es un importante avance en variados aspectos, la la pero deja otros temas pendientes y en algunos -como en lo ya comentado de dirección pública- significa un retroceso.

Por último, vale la pena mencionar otros dos aspectos relacionados con recursos humanos. Uno tiene que ver con la creación de una autoridad responsable de la gestión de los recursos en el sector público, tarea enunciada pero que está aún en estudio. El otro tema relevante es la necesidad de revisar el sistema de remuneraciones en la administración. Es necesario corregir las principales distorsiones que existen respecto al mercado (los sectores administrativos están por sobre el mercado, los niveles técnicos intermedios están en la media del mercado y el sector profesional está por debajo del mercado); distinguir entre sectores de la administración diferentes, que tienen comparadores externos diversos (no es lo mismo educación que el sector financiero); y mejorar la gestión de recursos humanos en los servicios públicos, entendiéndola como algo que trasciende la función de las tareas administrativas vinculadas al personal.

5. La modernización de la gestión pública.

Si bien este es el ámbito de las políticas de reforma que ha tenido mayores avances, se requiere contar con una manera integrada de ver **la gestión de gobierno**. Una primera tarea que debería hacer el gobierno es tener una priorización estratégica, que surge tanto del programa de gobierno como del conocimiento acerca de los problemas de la sociedad, de los cuales debería hacerse cargo. Lo que resulta de crucial importancia es que el gobierno reconozca a los ciudadanos como sus clientes, y su tarea como la de resolver las necesidades de sus clientes.

Una segunda tarea a enfrentar es la formulación de políticas públicas que apunten a resolver esas necesidades de la población detectadas y priorizadas. Estas políticas públicas deben tener la virtud de diagnosticar los problemas, definir

principios orientadores para la acción, definir objetivos a alcanzar, determinar acciones a ser ejecutadas, identificar medios y recursos necesarios y precisar resultados medibles a ser logrados. Sin políticas públicas de calidad no se podrá avanzar en resolver las necesidades ciudadanas.

Una tercera tarea tiene que ver con la implementación de las políticas públicas definidas. Esta es una fase crucial, que no siempre recibe la necesaria atención. Con este fin se deberá desarrollar instituciones, contar con recursos humanos adecuados, disponer de directivos públicos competentes, tener reglas del juego claras, definidas, conocidas, perfectibles, estables y válidas para todos los actores y tener sistemas de evaluación de resultados y del impacto.

Por último la cuarta tarea tiene que ver con la relación con los ciudadanos. Una adecuada gestión estatal requiere identificar los grupos que serán afectados por las políticas públicas, establecer programas sistemáticos de participación ciudadana en la gestión pública, posicionar las políticas públicas en los entornos relevantes y medir los impactos y los niveles de satisfacción alcanzados por los ciudadanos producto de las políticas aplicadas.

Ciertamente la realidad de la gestión de gobierno dista en mucho de seguir el diseño propuesto.

Un segundo tema relevante en la gestión pública, tiene que ver con la **calidad del servicio prestado**. En este ámbito sería recomendable continuar con los procesos destinados a mejorar la información sobre trámites públicos, acelerar la tramitación y puesta en funciones de la ley de procedimiento administrativo y ampliar los trámites interactivos realizables por Internet. Un desafío pendiente en esta materia tiene que ver con un cambio de paradigma: pasar desde la lógica de la sospecha a la lógica de la confianza, de manera que, por ejemplo, para emprender alguna actividad económica o para la obtención de un beneficio no sea necesario verificar exhaustivamente el cumplimiento de requisitos, sino dejar dicha verificación para una posterior fiscalización. Asimismo se debería definir un plazo dentro del cual todos los servicios públicos tengan explicitada sus *Cartas de Derechos Ciudadanos* y se debería avanzar en cómo se respeta el derecho ciudadano a ser bien servido por las instituciones públicas, siendo lo central crear una cultura del reclamo en la ciudadanía y estructurar sistemas eficientes para hacerse cargo de los reclamos, procesarlos, resolverlos e informarlos a los reclamantes.

Un tercer tema vinculado a la gestión pública tiene que ver con la **gestión de calidad** en los servicios públicos. Se debería avanzar más decididamente en tener un presupuesto público ligado a resultados; en poner mayor énfasis en la revisión de los procesos internos de los servicios a fin de contar con procesos de rediseño que apunten a incrementar el ahorro en el sector público; en crear un espacio para la innovación continua en los servicios; y por último, en conocer de forma

sistemática las experiencias exitosas sobre gestión pública tanto nacionales y extranjeras. Al mismo tiempo, es imprescindible afinar los criterios, indicadores e instrumentos para una evaluación global de los avances gubernamentales en materia de mejoramiento de gestión, especialmente en materia financiera.

Por último, el **gobierno electrónico** aparece como una piedra angular en la modernización de la gestión del estado. Es falso contraponer modernización de la gestión con gobierno electrónico. No tendremos una gestión moderna si no se tiene claridad en que las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías son parte integral del esfuerzo modernizador. Por el contrario, cualquier esfuerzo de modernizar la gestión que no se base en la introducción de nuevas tecnologías estará muy cerca del fracaso.

Hoy existe una clara orientación en el Instructivo Presidencial sobre Gobierno Electrónico de Mayo del 2001, que ordena el trabajo en torno a la prestación de servicios, la gestión interna y la información a la ciudadanía. Una adecuada implementación de este instructivo requiere poner énfasis en los proyectos transversales que inciden en todos o muchos servicios al mismo tiempo, en la necesidad de acrecentar el nivel de formación en nuevas tecnologías de los funcionarios públicos, en los recursos financieros necesarios para desarrollar los programas innovadores, así como considerar el uso de estos recursos más que como una inversión como un nuevo tipo de gasto corriente que debería tener permanencia, y por último en la necesaria vinculación entre la agenda de gobierno electrónico con la agenda del país digital.

6. La participación ciudadana y la transparencia en la gestión.

Por último, es necesario anotar los desafíos que se tienen en la vinculación de la ciudadanía con el estado. El primero tiene que ver con la **participación ciudadana** en la gestión pública. En este ámbito una primera tarea que debería abordarse es la aprobación de una ley de bases para la participación ciudadana. Hay un importante trabajo iniciado, pero es necesario concordar los principios orientadores y el anteproyecto de ley, por medio de una amplia discusión ciudadana que valide la propuesta.

Una segunda tarea tiene que ver con los ejercicios de participación por sectores. A partir del Instructivo Presidencial de Diciembre del año 2000 sobre Participación Ciudadana, es posible acrecentar las iniciativas que promuevan la participación y por decisión administrativa iniciar planes piloto de participación en la gestión de servicios. Un énfasis relevante debería darse a las experiencias en nivel de las regiones.

En tercer lugar debería incentivarse el desarrollo de instrumentos para la participación ciudadana, como las ya mencionadas Cartas de Derechos Ciudadanos, consultas sobre políticas públicas, establecimiento de consejos ciudadanos y otros.

En términos de la transparencia en la gestión pública, tal como se expuso, es mucho lo que se ha avanzado. Si bien estas iniciativas deben fortalecerse y perfeccionarse, queda aún un gran vacío en lo relativo al financiamiento de la política y de las campañas electorales, que amerita, por lo relevante del tema, que se alcance pronto el consenso necesario para poder legislar sobre la materia.

que

A modo de conclusión.

Para concluir, al mismo tiempo de resaltar lo mucho que se ha avanzado en la modernización del estado en los últimos doce años, se debe insistir en lo que queda pendiente por hacer, lo que requiere un nuevo impulso al proceso de reforma del Estado.

Entendiendo que el mejoramiento de la gestión es un capítulo central de la reforma, pero no el único, podremos avanzar en otros ámbitos que van más allá de la modernización y que tienen que ver con aspectos sustantivos de un proceso de reforma del Estado.

Los desafíos expuestos muestran la urgencia de abordar ajustes políticos e institucionales sin los cuales los avances modernizadores aparecen sólo como un buen esfuerzo que no logrará maximizar las posibilidades que abre una auténtica reforma estatal.

Una mirada a las preocupaciones de los ciudadanos y de actores relevantes de la vida pública nos indica que esta materia ocupa un importante lugar entre dichas percepciones. Aún más, a propósito de estas materias se han producido interesantes alianzas, tal como ocurrió en la preparación de la Agenda Pro-Crecimiento. Entendimientos como éste debieran promoverse y profundizarse, porque permiten detectar nuevas necesidades ciudadanas respecto del Estado.

Asimismo, si se evalúa objetivamente el planteamiento gremial de la ANEF que, es probable que aparezcan muchas diferencias entre la dirigencia gremial y la propuesta original del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, pero en dicho planteamiento nunca hubo oposición a los arreglos institucionales. La preocupación de los funcionarios tenía que ver, más bien, con el respeto a los derechos laborales y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, no con la reforma del Estado.

En esa misma línea, el conjunto de actores ligados al tema –académicos universitarios, centros de estudios políticos, parlamentarios, ONGs, etc.- ha ido construyendo un importante consenso en torno a la necesidad de acometer con profundidad y decisión las tareas de la reforma estatal. El punto decisivo, entonces, parece estar en la necesidad de construir una voluntad política amplia, tanto al interior del Gobierno y de la Concertación como de la Alianza por Chile, para hacerse cargo de los desafíos planteados.

La reforma y modernización del Estado se mantiene como parte de la agenda pública. El momento en el cual se acometa una u otra tarea dependerá de muchos factores. Lo que queda claro, es que lo que no enfrentemos hoy deberemos necesariamente enfrentarlo mañana, asumiendo como sociedad los costos de no contar con los beneficios que trae aparejado el proceso reformador.