



Reforma y modernización del Estado en América Latina

Edgardo Boeninger

*Edgardo Boeninger ha sido Ministro Secretario
General de la Presidencia del anterior Gobierno
de Chile.*

CONTENIDO

INTRODUCCION

- I. DIAGNOSTICO, PROBLEMAS DE ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES
 1. Problemas seculares del Estado Latinoamericano
 2. Problemas emergentes del Estado Latinoamericano
- II. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE ADECUACION, REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO
 1. Reformas encaradas en Chile
 - a) Reformas políticas
 - b) Reformas económicas
 2. Evaluación del carácter de las reformas (cobertura, irreversibilidad, legitimación, secuencia e integralidad del proceso)
- III. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO
 1. En relación a la consolidación de la democracia
 2. En referencia a la productividad y competitividad
 3. Respecto de la obtención de equidad y sustentabilidad ambiental
- IV. ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACION: AREAS DE INTERVENCION, ITINERARIO DE CAMBIO
 1. Observaciones generales
 2. Areas prioritarias de Reforma
 - a) Política de personal
 - b) Proceso de toma de decisiones
 - c) Implementación de programas y políticas
 - d) Instrumento para la programación y monitoreo de la gestión de los programas públicos
 - e) Un nuevo concepto y rol para la planificación

INTRODUCCION

El presente documento procura tratar los temas planteados de modo de facilitar un análisis que, sin dejar de tener presente en todo momento la enorme diversidad de situaciones existente en América Latina, reconozca un marco común de problemas, desafíos y oportunidades. Por ello, sin perjuicio de que estas reflexiones estén basadas en la experiencia chilena, se ha intentado presentarlas como contribución a un debate que aspira a extraer conclusiones de validez más general.

I. DIAGNOSTICO, PROBLEMAS DE ADECUACION DEL ESTADO A LAS CONDICIONES IMPERANTES

1. *Problemas seculares del Estado Latinoamericano*

El Estado exhibe en América Latina niveles muy diversos de estabilidad y continuidad institucional y diferencias apreciables en lo que respecta a cohesión política y capacidad técnica y de gestión. Sin desconocer tal diversidad, todos los países de la región han sufrido o están aún expuestos, entre otros, a una multiplicidad de problemas políticos, técnicos e institucionales, a menudo crónicos o recurrentes, entre los que cabe destacar los siguientes:

Inestabilidad política, en el sentido de fragilidad del sistema democrático o, al menos, falta de una mayoría política cohesionada razonablemente perdurable.

Debilidad de algunas de las instituciones claves de la democracia, como son el sistema de partidos políticos, el Parlamento y el Poder Judicial.

Debilidad y fragmentación de las organizaciones sociales potencialmente de mayor relevancia nacional, con la consiguiente dificultad para configurar bases estables de apoyo social a la gestión de gobierno y en especial, a sus políticas económicas.

El predominio del populismo como resultado de la debilidad institucional del Estado, como expresión de la ilusión de que el desarrollo y la elevación del nivel de vida se pueden lograr sin costos y sin sacrificios para nadie y como resultado previsible de la comunicación directa de líderes personalistas carismáticos con "su pueblo".

Debilidad técnico-institucional del Estado debido a la dificultad de captar y retener a un núcleo suficiente de profesionales de alto a nivel y a la falta de un ethos público y un "esprit de corps" que otorguen al Estado autonomía suficiente respecto de los intereses de personas y grupos determinados, lo que en casos extremos, ha conducido al Estado "botín" de los vencedores.

Como resultado de todo lo anterior, en América Latina sólo rara vez el Estado ha aparecido como portador de un "proyecto nacional" de una "visión de país", que le permita ejercer con eficacia un rol protagónico de conductor, capaz de generar adhesión persistente y movilizar las energías nacionales. (El "milagro" brasileño de los 70 y el consenso AD-COPEI en Venezuela en el período de consolidación democrática de este país podrían citarse como excepciones, junto a la solidez democrática de Costa Rica.)

No cabe duda, que a los problemas anteriores deben sumarse los flagelos (vinculados, aunque diferentes y paralelos) de la corrupción y la droga.

Por último, América Latina, al cabo de tantas décadas de inestabilidad, estancamiento y demás fenómenos ya mencionados, sufre, como problemas esenciales, la pobreza de elevados porcentajes de su población (a menudo en contraste dramático con la opulencia de sectores minoritarios), la aguda desigualdad de oportunidades y las aspiraciones insatisfechas de clases medias urbanas de modesto nivel de vida y elevada capacidad de presión política, todo lo cual impacta violenta y persistentemente al Estado.

2. *Problemas emergentes del Estado latinoamericano*

América Latina está plenamente inserta en dos megatendencias contemporáneas, cuales son el avance hacia sistemas políticos democráticos y hacia economías de mercado con predominio de la empresa privada, que se integran al mundo y se abren al exterior en distintos grados y con diferentes ritmos.

Hoy, las bases de la democracia y de la economía de mercado son más sólidas en América Latina. En esto ha influido, desde luego, la caída de los

socialismos reales, el término de la guerra fría y el fin del apoyo de los países desarrollados occidentales a diversas dictaduras, por el mero hecho de ser anticomunistas. El principio de respeto a los derechos humanos ha alcanzado un reconocimiento tan universal que tiende a tornar legítima la intervención en asuntos internos de otros Estados, cuando de esa materia se trata. La economía de mercado abierta, se ve hoy como la única opción de desarrollo, sin que haya movimientos políticos significativos en nuestra región que postulen lo contrario, aunque algunas nuevas ideologías contestatarias se encuentren ya, quizás, en fases incipientes, como podría ser el caso, en sus expresiones más extremas, de algunos movimientos ecologistas.

Lo anterior plantea desafíos concretos a los países y, en primer término, a los estados latinoamericanos. Si bien es cierto que en América Latina la cultura política formal es la democracia, no lo es menos, que no son pocos los países de la región que tienen una tradición caudillista, con predominio recurrente de figuras paternas o meramente carismáticas como líderes o presidentes. Las nuevas condiciones generan el imperativo de desarrollar más plenamente y consolidar la cultura política democrática, como condición necesaria para la existencia de instituciones sólidas y la vigencia plena y permanente de un estado de derecho.

La consolidación de una economía de mercado es un problema de envergadura aún mayor que el anterior, pues a diferencia de lo que ocurre con la democracia, no es una aspiración o valor que cuente con la adhesión mayoritaria de la población. En América Latina se acepta hoy la economía de mercado por exclusión, por ausencia de otra alternativa, pero no por convicción ni porque inspire entusiasmo. Se plantea, por tanto, la interrogante, ¿cómo conseguir apoyo social y político suficiente y sostenido para un proyecto de desarrollo con estas características? La percepción generalizada de que la economía de mercado tiende a producir una cierta injusticia distributiva básica, unido a la aversión al concepto del "lucro", propio tanto de la tradición marxista como católica, ha producido un grado de antagonismo instintivo hacia ella. A la reflexión anterior se suma tanto la dimensión ética de que los "pobres no pueden esperar", como la dimensión política de que los estratos sociales medios de ingresos bajos o modestos no "quieren esperar" (estos últimos con una capacidad de presión política de la cual normalmente carecen los pobres).

La globalización de la economía mundial y la creciente inserción en ella de los países latinoamericanos produce, como efecto político interno, una pérdida de soberanía y una reducción de la autonomía del Estado Nacional, a la hora de tomar decisiones políticas en materias económicas. Decisiones políticas en materia de aranceles, impuestos, tipo de cambio, tasas de interés o controles públicos de diversa naturaleza pueden resultar incompatibles con las reglas del juego de una economía abierta, si entran en contradicción con el funcionamiento de los mercados.

La observación precedente es particularmente aplicable a las políticas de salarios y de relaciones laborales en general. En una economía abierta las remuneraciones deben responder y determinarse en función de productividad y competitividad, no quedando ya margen para alianzas entre trabajadores y empresarios de sectores específicos, que en el pasado imponían un patrón de salarios y precios de los productos pertinentes al resto del país. Tampoco hay en el nuevo orden, espacio significativo para el arbitraje político en materia de remuneraciones en casos de conflicto social, ni para políticas redistributivas basadas en aumentos de los salarios nominales. Las restricciones que imponen las nuevas realidades a la acción pública en materias económicas, deben, sin embargo, conciliarse con las necesidades de lograr y mantener niveles razonables de paz social (sin lo cual no habrá estabilidad política ni crecimiento económico sostenido), lo que significa una acción persistente y eficaz en el campo social respecto de la pobreza, la igualdad de oportunidades y demás inequidades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas.

En el Chile democrático de estos últimos cuatro años hemos acuñado el concepto de crecimiento con equidad, en el marco de una democracia en constante proceso de perfeccionamiento, como respuesta conceptual y operativa, la que aspiramos a convertir en eje central de un "proyecto país" que sirva de inspiración orientadora a la acción del Estado.

Paralelamente a lo anterior, se está produciendo una creciente diversificación social que se expresa en la doble dimensión de mayor organización de la sociedad civil (sindicatos, gremios y asociaciones profesionales, juntas de vecinos, centros de padres, etc.) y de procesos de descentralización territorial con afirmación de potestades del poder local (municipios, barrios), y regional (regiones, provincias, estados). Se produce así otro fenómeno de pérdida de poder del Estado Central. Se trata en todos estos casos de conciliar la evolución

necesaria e inevitable hacia una democracia más participativa, que implica traspaso de atribuciones, capacidad decisoria y de recursos desde el Estado a la sociedad y desde el gobierno central a regiones y comunas con los requerimientos de una política nacional coherente en el marco de las exigencias del desarrollo económico y del progreso social.

En Chile se han vuelto a constituir municipios (Alcalde y Concejo Municipal) elegidos por votación popular y se ha creado la figura nueva de Gobiernos Regionales (el país se ha dividido al efecto en 13 regiones), a los que se han transferido funciones y recursos presupuestarios de magnitud considerable. Tenemos plena conciencia que en este campo enfrentamos un gigantesco desafío en materia de capacidad de gestión.

La integración a la economía mundial, a su vez, genera en los estados latinoamericanos la necesidad de elegir una de las varias opciones que actualmente se debaten. En Chile sostenemos fuertemente la tesis de una estrategia multidimensional que apoya con convicción una amplia libertad global de comercio, en tanto se propone aprovechar, simultáneamente, todas las oportunidades de acuerdo regional o bilateral que se le presentan, con la condición de que sean compatibles con las reglas del GATT y contribuyan al aumento neto del comercio y no a una mera reorientación del mismo.

En términos más específicos de gestión pública, se plantea con gran reiteración e insistencia, la necesidad de reducir el Estado, incluida con prioridad destacada la privatización de empresas públicas. A mi entender el problema no es tan simple. Si bien es cierto que, en general, en América Latina el Estado está sobredimensionado en personal y en funciones, no se trata simplemente de achicarlo en la mayor medida posible. El desafío real consiste en crear un Estado de menor tamaño, medido en empleados públicos y número de instituciones y actividades, pero al mismo tiempo más sólido, con gran capacidad técnica, superior fortaleza y mayor cohesión política, capaz de desempeñar de modo eficaz los diversos roles que la realidad contemporánea le exige. El ejercicio efectivo de autoridad, dentro de los confines de un estado de derecho; la capacidad de resolver problemas y conflictos y la capacidad de implementación de políticas y programas, vale decir, lograr que las cosas se hagan, que las decisiones se traduzcan en acción efectiva, son atributos del Estado contemporáneo en que debemos reconocernos como significativamente deficitarios.

II. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE ADECUACION, REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

1. *Reformas encaradas en Chile*

a) Reformas Políticas

En primer término debe destacarse el **Acuerdo Constitucional de 1989** entre el régimen militar saliente y los partidos agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia (la oposición de la época, que ya había ganado el plebiscito de 1988, mediante el cual la ciudadanía rechazó la continuidad del régimen autoritario mas allá de 1989). Esas reformas consensuadas constituyeron el primer y fundamental paso en el proceso de construcción de consensos políticos en el país, pues permitieron a la oposición democrática reconocer la Constitución de 1980 así modificada, la que anteriormente habían rechazado por ilegítima en su origen y antidemocrática en su contenido.

De este modo, la primera gran reforma del Estado permitió disponer de reglas del juego políticas aceptadas por todos los sectores. Asimismo, se convino que reformas posteriores a la Constitución se ajustarían al procedimiento entonces acordado, lo que ha sido plenamente respetado. De ese modo, se eliminó la incertidumbre política que habría puesto en grave riesgo la estabilidad y el desarrollo del país.

La democratización de los Municipios mediante la Reforma Constitucional y legal pertinente (1991) que condujo a la elección de Alcaldes y Concejo Municipal por votación popular, proceso que legitimó a las autoridades locales, hasta entonces designadas por el Presidente de la República.

Constitución de gobiernos regionales, a partir de otra reforma constitucional y legal (1992). Los gobiernos regionales, que responden a la presión ciudadana por mayor descentralización se constituyeron en cada una de las trece regiones del país sobre la base de un Ejecutivo Regional y de un Consejo Regional. Aquel es presidido por el Intendente designado por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios Regionales Ministeriales como colaboradores directos, también designados por el Presidente. El Consejo Regional, en cambio, está integrado por consejeros elegidos por votación popular indirecta.

Reforma del Poder Judicial. Se trata de un conjunto de proyectos de ley encaminados a modernizar la administración de justicia, hacerla más ágil y transparente, reducir el control jerárquico sin contrapeso, ejercido tradicionalmente por la Corte Suprema; perfeccionar y hacer más expeditos los recursos judiciales destinados a cautelar los derechos humanos y patrimoniales de las personas y -punto medular de la reforma- asegurar una mayor igualdad en el acceso a la justicia. Estos proyectos están actualmente en trámite en el Parlamento.

b) Reformas económicas

Consolidación del Derecho de Propiedad, particularmente a través de normas expresas contenidas en la Constitución de 1980 y mediante legislación complementaria, por ejemplo, la que estableció un recurso, denominado de protección, ante los Tribunales de Justicia al que puede recurrir cualquier persona o empresa que considere que sus derechos han sido violados.

Apertura unilateral de la economía al exterior mediante una reducción arancelaria generalizada, que redujo los aranceles a 15% durante el gobierno militar y luego a 11% en el período de la Administración Aylwin (cabe destacar que esta reducción fue aprobada por la unanimidad del Congreso Nacional). Paralelamente, se procedió a la eliminación total de barreras no arancelarias.

Autonomía del Banco Central, dispuesta expresamente en la Constitución de 1980 cuyas normas, al respecto, fueron complementadas por la Ley Orgánica de la propia Institución. Esta reforma, que en una primera etapa fue objeto de múltiples críticas, está hoy plenamente consolidada, pues cuenta con el respaldo de todos los sectores. La política monetaria y cambiaria quedó radicada en el Banco y el Ministerio de Hacienda sólo puede influir en ella por vía del diálogo técnico y la persuasión. Los Directores del Banco son designados por quórum especial (consenso amplio) del Senado, a propuesta del Presidente de la República.

En el hecho, la coordinación y la concordancia en las políticas entre el Banco y el Ministerio de Hacienda se produce porque hubo consenso político en que la mayoría del Directorio debieron ser personas de alta calificación técnica y aceptables para la oposición, pero políticamente cercanas al gobierno. De ese modo, se ha constituido una "mayoría para el trabajo mancomunado", sin pérdida de autonomía de la Institución.

Reforma previsional mediante el reemplazo del tradicional sistema de reparto, gestionado (y de hecho financiado en déficit) por el Estado, por un sistema de capitalización individual, a base de una multiplicidad de Fondos de Pensiones gestionados por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que compiten entre sí por la afiliación voluntaria de los cotizantes. El Estado, a su vez, asegura una pensión mínima, estando obligado a financiar la diferencia entre la jubilación que se obtenga en la AFP y el mínimo legal si aquella fuese inferior al mínimo.

Al mismo tiempo, el nuevo sistema ha ido acumulando una enorme y creciente masa de ahorro que, de acuerdo a la legislación vigente, que se ha ido flexibilizando progresivamente, se invierte en diversos instrumentos financieros, incluidas acciones de empresas y, un porcentaje, aún limitado, en el exterior.

Reforma de la legislación laboral. Se distinguen nítidamente dos fases en la reforma laboral. La primera, dictada por el gobierno militar, flexibilizó al máximo el mercado laboral, facilitando los despidos, eliminando la tradicional participación del Estado en calidad de árbitro en las negociaciones salariales a través de su presencia en las llamadas comisiones tripartitas; restringiendo la negociación colectiva y, anulando en la práctica, el derecho de huelga. Esta fase fue una reacción al poder e identificación política que caracterizó a las dirigencias sindicales en el período anterior y tuvo como propósito facilitar el funcionamiento de las empresas privadas, eliminando el contrapeso sindical y la negociación política de salarios. Como es natural, esta normativa fue fieramente rechazada por los trabajadores que se negaron a reconocerle toda legitimidad.

La segunda reforma laboral (reforma de la reforma) fue implementada por el gobierno del Presidente Aylwin y tuvo por objeto fundamental lograr reglas del juego en las relaciones entre empresarios y trabajadores cuya legitimidad fuese reconocida por todos. Por ello, los proyectos de ley correspondientes fueron sometidos por el gobierno a un amplio debate con empresarios y trabajadores, cuyos dirigentes fueron también adecuadamente considerados en el posterior debate parlamentario. De este modo -aunque unos y otros hayan discrepado de determinadas normas específicas contenidas en una u otra de las leyes que, en definitiva, aprobó el Congreso- se obtuvo el pleno reconocimiento de la legitimidad de la nueva normativa y, por consiguiente, el respeto posterior a sus disposiciones.

En lo sustantivo, la reforma laboral del gobierno de Aylwin generó un mayor equilibrio en las relaciones laborales, al extender y hacer más eficaz la negociación colectiva (sin abandonar el "bipartismo", vale decir manteniendo al Estado fuera de ese proceso); al restablecer en plenitud el derecho de huelga (sin perjuicio de mantener ciertos desincentivos y costos para promover un ejercicio responsable de ese derecho); y al mejorar la protección del trabajador, elevando el costo del despido, pero conservando el principio de flexibilidad del mercado laboral, de modo de facilitar el indispensable ajuste de las empresas a las cambiantes condiciones tecnológicas, financieras y de mercado para preservar la competitividad de las empresas, y, en especial, el esfuerzo exportador.

Reforma tributaria. Durante el gobierno militar se hizo una primera reforma tributaria que redujo significativamente los impuestos a las personas, eliminó de hecho el impuesto a las utilidades de las empresas e introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) en reemplazo del tradicional impuesto a las compraventas.

La Administración Aylwin logró la aprobación de una nueva reforma tributaria, cuyo objetivo fundamental fue movilizar recursos, que permitieran al Estado cumplir su compromiso de ampliar significativamente sus programas en el campo social dado el agudo déficit de equidad existente (bautizado como "deuda social") y el deterioro en áreas específicas como educación, salud, vivienda, pensiones mínimas y diversos subsidios a los pobres.

La reforma contempló un aumento moderado de los impuestos directos reestableciendo a nivel de 15% el tributo a las utilidades de las empresas; mantuvo e incrementó en 2% la tasa del IVA, lo cual, junto a otras disposiciones de menor envergadura, permitió incrementar los ingresos fiscales de modo tal que, junto a la mayor readecuación producida por el crecimiento de la economía (6% como promedio en estos 4 años) y la menor evasión fiscal lograda por una más eficiente fiscalización técnicamente facilitada por la existencia del IVA fue posible expandir anualmente el gasto social del gobierno en rangos del 10 al 12% en términos reales, al mismo tiempo que se generaba un superávit fiscal del valor del 2 al 3% del PGB.

Cabe destacar que la aprobación de la citada reforma se logró con el voto favorable de los parlamentarios del principal partido de oposición y con la aquiescencia de los empresarios, en una muy significativa expresión de un

consenso nacional básico, que ha permitido llevar adelante políticas de Estado. Este consenso se materializó por segunda vez en 1993, al convertirse en permanentes algunos impuestos aprobados sólo con carácter transitorio en 1991, y convenirse una reducción moderada de los impuestos a las personas.

Creación de instancias de concertación social. Como la pieza clave de la política de construcción de consensos, y en consecuencia, para lograr la paz social, el gobierno de Aylwin promovió instancias anuales de diálogo en que gobierno, empresarios y trabajadores, sentados a una misma mesa, debatieron y concordaron niveles específicos de salario mínimo, pensiones mínimas y subsidio familiar, todos aprobados luego, por unanimidad, en el Parlamento.

Se optó por no crear una institucionalidad formal rígida en este campo, sino lograr, en cada oportunidad, la participación voluntaria de los actores, de modo de ir desarrollando una "cultura de la negociación y el acuerdo", que consolide un estilo de relaciones laborales compatibles con la paz social. De este modo, los conflictos se resuelven en la mesa de negociaciones en lugar de traducirse en movilización callejera y otras formas de presión abierta o encubierta de unos y otros.

Modernización del mercado de capitales, mediante ley promulgada a comienzos de marzo de este año, que flexibiliza la normativa vigente, permite la creación de nuevos instrumentos financieros, facilita la inversión y la colocación de títulos en el exterior, expande con prudencia los márgenes de inversión autorizada de los fondos de pensiones en diversos instrumentos y perfecciona la normativa en materia de regulación financiera. Se ha procurado así conciliar mayores incentivos a la inversión con el resguardo de la fe pública y el adecuado control de los conflictos de intereses.

Modernización de la banca, por medio de un proyecto de objetivos similares al anterior, en actual trámite parlamentario, que se propone además dar una solución equitativa de mercado, a un problema heredado del "crash financiero" de comienzos de los 80 que dio origen a la llamada deuda subordinada de algunos bancos privados grandes.

Extensión de la inversión privada a todos los sectores en que, al asumir la Administración Aylwin, aún estaba vedada por diversas disposiciones legales de antigua data. En este sentido, cabe destacar su acceso a inversiones en ferrocarriles, puertos, gran minería del cobre y particularmente, en infraestructura de obras públicas, mediante la nueva ley de concesiones promulgada

en 1992, que contempla la inversión privada en caminos, túneles, obras sanitarias, etc., sobre la base de concesiones de largo plazo financiada por el correspondiente pago de peaje por parte de los usuarios.

Promoción y regulación de la competencia en áreas fundamentales de la economía en diversos sectores, entre los que cabe destacar, las leyes relativas a la pesca y a las telecomunicaciones promulgadas en el curso del gobierno de Aylwin.

Creación de una nueva institucionalidad responsable de las políticas públicas del medio ambiente, mediante una ley "marco", promulgada en los últimos días del gobierno de Aylwin, que consiste en un Comité de Ministros como instancia superior de coordinación en el que participan tanto los ministros con responsabilidad en materias de alta sensibilidad ecológica (Salud, Agricultura, Minería) como los titulares de carteras responsables del desarrollo económico (Hacienda, Economía). La preside un Ministro del área política, el Secretario General de la Presidencia, como expresión de la alta prioridad asignada al tema y de la necesidad de atender equilibradamente a los problemas de la ecología y del desarrollo. El brazo técnico de la nueva institucionalidad es un servicio público descentralizado, dependiente de la Secretaría de la Presidencia. Asimismo, se contempla la creación de Comisiones Regionales del Medio Ambiente presididas por el Intendente respectivo.

Del mismo modo, como elemento de modernización del Estado, en cuanto a la necesidad de atender cabalmente nuevos temas de alta sensibilidad y trascendencia, se ha creado el **Servicio Nacional de la Mujer**, cuya directora tiene rango de Ministro de Estado, y el **Instituto Nacional de la Juventud**.

Creación de una Dirección de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior (equivalente al de Gobernación de otros países). Al mismo tiempo, se ha **reforzado la policía**, la institución de Carabineros de Chile, y se han promulgado diversas normas legales tendientes a hacer más eficaz el combate contra la delincuencia y las drogas, así como para prevenir el terrorismo. De este modo, el Estado ha procurado enfrentar con mayor eficacia un problema real, que ha sido, en años recientes, uno de los que mayor inquietud ha generado en la población.

Por otra parte, se ha avanzado en la **Modernización del Estado**, en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, a la cohesión político-programática al interior del Poder Ejecutivo y a una mayor coordinación y fluidez en

las relaciones de aquél con el Parlamento y los partidos políticos.

Con este fin, se fortaleció el Ministerio Secretaría General de la Presidencia atribuyéndole funciones expresas de coordinación programática. Asimismo, se crearon comités interministeriales de coordinación, dividiendo el gabinete en 5 grandes áreas, a saber: Comité Político, Comité Económico, Comité de Desarrollo Productivo, Comité Social y Comité de Infraestructura. Igualmente, se estableció un proceso ordenado de elaboración y consulta para los proyectos de ley, antes de su envío al Parlamento y se crearon comisiones bipartitas sectoriales de consulta e información entre los Ministros (y sus asesores) y los parlamentarios de gobierno de las comisiones respectivas del Senado y de la Cámara de Diputados.

En definitiva, se ha establecido una red institucional de consulta, información y coordinación que ha contribuido, sin duda, a mantener la cohesión del gobierno, tanto al interior del Poder Ejecutivo, como en sus relaciones con los parlamentarios y los partidos de la coalición gobernante.

Se creó y está en plena operación desde hace algunos años un riguroso proceso de evaluación socio-económica de los proyectos de inversión pública, área encomendada al Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN), el que lo realiza de manera territorialmente descentralizada a través de consultores externos y especialistas propios. En cuanto a la aprobación de los proyectos, se fijan niveles de rentabilidad social mínimos para los mismos, los que se clasifican en orden de rentabilidad decreciente. La aprobación de MIDEPLAN es condición necesaria para la inclusión de cualquier proyecto de inversión en el Presupuesto Público. Este procedimiento evaluativo es rigurosamente respetado.

Asimismo, vale la pena consignar que mediante la creación de una **División de Estudios en la Secretaría General de la Presidencia** y a través de la consulta sistemática a analistas, en calidad de asesores externos, se ha procurado **introducir en la acción del Estado una visión estratégica** que - adaptada periódicamente a los cambios en las circunstancias- constituya una suerte de carta de navegación u hoja de ruta que sirva de marco a la acción gubernativa. De este modo, se ha tratado de superar la tendencia de los gobiernos a sumergirse en lo cotidiano, con pérdida de las perspectivas del mediano plazo.

Fortalecimiento de la coordinación y evaluación del avance de los

programas de gobierno mediante la introducción de un mecanismo denominado Metas Ministeriales, también radicado en la Secretaría General de la Presidencia, en el cual se establecen anualmente, las principales prioridades de acción de cada Ministerio, incluidas las actividades de ejecución directa, reformas administrativas internas, programa legislativo y otras. Este instrumento, que no pretende cubrir la totalidad de la acción de cada Ministerio, por lo cual se le ha dado un carácter selectivo de identificación de prioridades, se ha concebido como un mecanismo complementario al control de ejecución del Presupuesto Público, a cargo del Ministerio de Hacienda, cuya Dirección de Presupuestos participa también en el proceso de elaboración y evaluación de las Metas Ministeriales.

2. *Evaluación del carácter de las reformas* (cobertura, irreversibilidad, legitimación, secuencia e integralidad del proceso)

La enumeración precedente abarca tanto reformas en materia de políticas concretas de Estado y reglas del juego políticas y económicas, como cambios institucionales y en la gestión estatal. El concepto de modernización del Estado se ha interpretado aquí en un sentido amplio, considerando las diversas dimensiones de su realidad y de su quehacer.

La evaluación del camino recorrido podría sintetizarse en los siguientes puntos:

Las reformas políticas han tenido como resultado la legitimación de la institucionalidad vigente (Constitución, relaciones laborales, gobierno local, etc.) al concitar la aceptación de todos los sectores relevantes de opinión nacional (incluidos los militares).

Por tanto, puede afirmarse que se ha consolidado el régimen democrático en el país, sin riesgo de regresión autoritaria o cuestionamiento ideológico de derecha o izquierda.

La opción por una economía de mercado abierta al exterior, con rol preponderante de la empresa privada es reconocida hoy como la única estrategia viable de desarrollo para el país. El compromiso del gobierno de Aylwin, por propia convicción, con dicha estrategia (confirmado por el recién asumido gobierno del Presidente Frei), otorga a dicha opción económica la legitimidad

política y social de la que inicialmente carecía al producirse la transición a la democracia, por haber sido impuesta por el régimen autoritario.

La posibilidad de sostener en el tiempo las actuales políticas económicas está, a juicio de quien escribe, sujeta a la capacidad del país de seguir conciliando los requisitos de una política de crecimiento que ponga énfasis en las exportaciones (equilibrios macroeconómicos, estímulo a la competitividad, incentivos a la inversión, reglas económicas estables), con las exigencias de un compromiso efectivo con la equidad social (superación de la pobreza, igualdad de oportunidades, distribución razonable de los beneficios del progreso entre todos los sectores). Esto lo hemos bautizado en Chile como crecimiento con equidad. Creemos que se trata de una condición imperativa para asegurar estabilidad política, dinamismo económico y paz social y a su vez un desafío permanente, pues aunque se ha demostrado que dicha compatibilidad es posible, su existencia no está asegurada en el tiempo. En efecto, su perdurabilidad queda sujeta tanto a prueba de eficacia en lo económico y social, como a una percepción y evaluación popular sostenidamente positiva.

En lo que respecta a la Modernización del Estado se han logrado avances parciales, aunque significativos, en los instrumentos de política económica y social que requieren ser constantemente evaluados y complementados.

En materia de Gestión del Estado, también son importantes, pero ciertamente parciales e insuficientes, los avances hasta ahora logrados, que deben entenderse sujetos a revisión y pendientes de consolidación y ampliación, requiriéndose al mismo tiempo, que tales esfuerzos se extiendan a áreas y sectores aún no abordados.

III. SIGNIFICADO DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL DESARROLLO

1. *En relación a la consolidación de la democracia*

La experiencia chilena, caracterizada por un proceso histórico peculiar cuya evolución sólo puede explicarse en el contexto de su propia realidad, sugiere de todos modos, un conjunto de reflexiones que parecen pertinentes al análisis de procesos de consolidación democrática y modernización de países

en desarrollo que, en definitiva, enfrentan desafíos similares en los campos político, económico, social, cultural y de gestión pública.

Al respecto, quisiera destacar los siguientes aspectos de particular relevancia:

Independientemente de las particularidades de su historia las naciones latinoamericanas enfrentan hoy el idéntico desafío de consolidar la democracia, lograr crecimiento económico y asegurar la paz social. Se trata de tres elementos indisolublemente vinculados y estrechamente interdependientes. Sin estabilidad política que elimine la incertidumbre no habrá crecimiento, porque no se logra un nivel suficiente y sostenido de inversión. Por su parte, los recursos generados por el crecimiento son indispensables para llevar adelante, con responsabilidad, políticas sociales eficaces, encaminadas a superar la pobreza, lograr igualdad de oportunidades y difundir el progreso entre todos los sectores de la población lo que -en democracia- es condición necesaria para la paz social. Por fin, sin paz social (que no significa inexistencia de conflictos) no habrá estabilidad política (que tampoco debe entenderse como ausencia de competencia y confrontación gobierno-oposición) y a falta de ésta, no se producirá el proceso de inversión e innovación empresarial requerido por el crecimiento.

En el logro simultáneo de estos tres factores (estabilidad política, crecimiento económico y paz social) radica el gran desafío contemporáneo para la gobernabilidad de los países latinoamericanos (y de los de otros continentes que han establecido o avanzan hacia regímenes políticos pluralistas).

"El punto crucial está en dar al objetivo de justicia social igual jerarquía e igual urgencia que al desarrollo en cuanto crecimiento económico. Vale la pena recordar que en el pasado los movimientos distributivistas desestimaban olímpicamente el crecimiento, pero que, por otro lado, los movimientos neoliberales han rechazado incluso el concepto mismo de justicia distributiva.

Creo firmemente que formular el crecimiento económico y la equidad social como objetivos simultáneos, y lograr que así lo perciba la mayoría ciudadana, es indispensable para que exista una "coalición societal" de apoyo a la estrategia de desarrollo que asegure la gobernabilidad en el mediano plazo. Creo que lo que hemos hecho en Chile -que ha incluido reforma tributaria, reforma laboral, acuerdos salariales con aumento reiterado de los ingresos mínimos, etc.- ha sido decisivo para mantener al cabo de cuatro años de

gobierno un porcentaje sorprendente de 60% o más de adhesión popular.

Al margen del caso chileno, la existencia de una coalición societal como condición de gobernabilidad nos permite, a su vez, cumplir con otro requisito, cual es la existencia de una mayoría política capaz de gobernar, de tomar decisiones y de, efectivamente llevarlas a cabo. Sólo una mayoría política con apoyo societal suficiente permite, por un lado, evitar el populismo que ha plagado a América Latina durante tantas décadas y, por otro, evitar las tentaciones autoritarias que surgen si no se percibe progreso y mayor justicia a través del tiempo, facilitando así la aparición de caudillos de diverso corte.

Lo que estoy afirmando es que crecimiento y equidad social son compatibles; aún más, que se necesitan recíprocamente en el mediano plazo, como condición de gobernabilidad. Eso no significa que no constituya un desafío de considerable magnitud lograr que esa compatibilidad sea real, y en los ejemplos que he presentado respecto de Chile, eso se ilustra fácilmente. ¿Cuál es el nivel tributario más adecuado para allegar recursos destinados al desarrollo social y al mismo tiempo permitir un proceso fluido de ahorro e inversión? ¿Cuáles son las normas laborales que mejor combinan la flexibilidad del mercado laboral necesaria para la inserción de una economía competitiva en el mundo, que implica ajustes permanentes en la estructura productiva, con la protección suficiente al trabajador, que es el que paga los costos inmediatos de los ajustes de la estructura productiva? Concretar la compatibilidad entre crecimiento y equidad es otra condición esencial para la gobernabilidad democrática en el mediano plazo."

Una política de desarrollo en democracia que pretenda lograr estabilidad, crecimiento y paz social requiere de una institucionalidad pública y de mecanismos de relación entre el gobierno, los demás actores políticos (Parlamento, partidos y autoridades regionales cuando sea pertinente) y las organizaciones sociales relevantes que permitan hacer efectivos los conceptos de mayoría política de gobierno y de coalición societal de apoyo.

Eso significa, al menos:

a) Cohesión interna en la acción del gobierno. Los mecanismos descritos en relación a Chile procuran responder a esa necesidad.

b) Fortalecimiento y modernización del Parlamento y los partidos políticos, instituciones claves de la democracia. Al respecto, resulta esencial poner en marcha o dar máximo impulso a programas de apoyo legislativo y a iniciativas

tendientes a institucionalizar y modernizar política y técnicamente a los partidos.

c) El fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil de representatividad amplia que puedan constituirse en interlocutores válidos y responsables del gobierno y que posean la legitimidad e influencia suficientes como para lograr que sus afiliados así como su entorno social más amplio respalden los compromisos que tales organizaciones empresariales, sindicales, gremiales, profesionales o territoriales hayan asumido. La política de concertación social impulsada en estos años en Chile ha sido posible por la existencia de organizaciones sociales representativas. A su vez, esta política ha fortalecido dichas organizaciones tanto en términos de legitimidad como de capacidad sustantiva de acción e influencia.

Las políticas mejor concebidas y la más moderna institucionalidad caen en descrédito y están condenadas al fracaso, si en el Estado y en la clase política en general, se evidencian fenómenos reiterados de corrupción o si cunde la sospecha ciudadana de que así ocurre por falta de transparencia en la gestión pública. La prevención de la corrupción, así como el castigo severo a los culpables de actos dolosos constituyen otro requisito esencial de estabilidad democrática y desarrollo sostenido.

La existencia de un sistema de Administración de Justicia autónomo, honesto y eficiente, que proteja efectivamente los derechos de las personas es, al igual que el punto anterior (al cual está estrechamente vinculado), una condición esencial de estabilidad y progreso.

2. *En referencia a la productividad y competitividad*

En primer término, para que se desenvuelvan sostenidamente, con dinamismo, los procesos de inversión e innovación necesarios para acrecentar la competitividad, se requiere "estabilidad y continuidad de las políticas económicas en sus rasgos básicos (es decir, ausencia o reducción de la incertidumbre); esto a su vez se traduce en reglas del juego estables que faciliten las decisiones, especialmente de inversión de largo plazo, e implica, en definitiva, respeto por la lógica básica de funcionamiento de la empresa privada¹".

¹ Ver "La gobernabilidad: un concepto multidimensional". Documento del autor presentado al Seminario "Estado, Desarrollo y Estabilidad" realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., abril de 1993.

La estabilidad no debe ni puede entenderse como congelamiento del status quo, como ausencia de cambio. "Lo que sí significa es que debe aceptarse el principio de gradualidad del cambio político, económico y social: en aras de la continuidad se renuncia a cambios radicales y profundos del sistema político, económico y social en plazos cortos. En democracia, la consolidación del cambio de manera compatible con el funcionamiento de economías basadas en la empresa privada, requiere aceptación social y capacidad de absorción, y eso se mide en plazos largos. Los cambios pueden entenderse aceptados en un sistema democrático cuando, en la elección siguiente al momento en que un determinado régimen o administración los implementa, son ratificados por una mayoría fuerte del electorado o desaparecen de la agenda de debate público. La aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante grado de continuidad política, económica y social, es una condición de gobernabilidad en democracia".²

Más allá de políticas económicas que preserven los equilibrios macroeconómicos y estimulen la inversión y las exportaciones, es función del Estado promover y resguardar la competencia en todos los mercados, además de impulsar políticas medioambientales que, sin inhibir la inversión, aseguren la sustentabilidad del desarrollo en el largo plazo.

Las leyes antes mencionadas en el caso chileno (telecomunicaciones, mercado de valores, negocios bancarios, pesca, medio ambiente, etc.) tienen entre otros objetivos, promover la competencia, resguardarla de fenómenos de control monopólico, evitar el deterioro del medio ambiente o la depredación irracional de los recursos naturales.

La conciencia ecológica, en especial, ha ido adquiriendo aceleradamente una fuerza creciente, en especial entre los jóvenes. Esto plantea a la política ambiental el complejo desafío de conciliar ecología y desarrollo, preservar el medio ambiente y reducir los fenómenos de contaminación, sin elevar los costos de inversión a niveles incompatibles con las potencialidades del desarrollo.

Del mismo modo, es preciso fortalecer la capacidad reguladora del Estado particularmente en sectores en que tienden a constituirse monopolios o empresas dominantes (energía, telecomunicaciones, sector financiero, etc.) lo que cobra especial relevancia en una época en que el Estado empresario va en

² Ibid.

inevitable retroceso. Debe evitarse, sin embargo, que el énfasis en la regulación se aparte de los objetivos de promover y resguardar una competencia efectiva y transparente, para convertirse en una nueva forma de intervencionismo o control estatal de la actividad económica.

La privatización de empresas públicas se ha convertido en "sabiduría convencional" y eje central de muchas políticas de reforma económica. Hay casos en que dicho proceso puede llevarse adelante sin mayores dificultades o resistencia política, pero también los hay en que, por lo menos en determinados sectores, se convierte en un tema política y socialmente conflictivo. En tales circunstancias, los gobiernos suelen echar marcha atrás y discontinuar o postergar tales procesos.

No me parece sostenible la tesis de que toda empresa pública es, por definición, ineficiente y debe por tanto, ser privatizada. Si la privatización se plantea como problema ideológico es altamente probable que se convierta en una materia conflictiva, dada la oposición que por intereses específicos y comprensibles suelen manifestar, por ejemplo, los sindicatos de toda empresa estatal que se quiera privatizar. Asimismo, en democracia, los procesos de privatización deben ser plenamente transparentes, de modo que no haya sospecha alguna de que se esté realizando con beneficio indebido o ilícito de personas o empresas del ámbito político o privado.

Hay, sin embargo, algunas razones para sostener que las empresas estatales probablemente tendrían una presencia y participación relativas progresivamente menor en la producción nacional, de las que aquí se desea destacar las siguientes:

- i) La difícil compatibilidad entre los requerimientos de inversión en programas sociales y en infraestructura como responsabilidades ineludibles y prioritarias del Estado y los recursos de inversión necesarios para la expansión de empresas públicas que se enfrentan a oportunidades y proyectos rentables.
- ii) La necesidad de que en una economía abierta y competitiva las condiciones salariales se fijen en función de productividad, en mercados laborales flexibles (con adecuada protección del trabajador), lo que es difícil de lograr en las empresas públicas, en las que tales negociaciones son inevitablemente políticas y donde la inamovilidad en el empleo es una tradición muy fuerte.

iii) La presión política sobre los directorios de empresas estatales, ya sea para la contratación de personal o para emprender objetivos incompatibles con una sana gestión empresarial tales como intentar efectos redistributivos en favor de determinados sectores de población o zonas del territorio. No cabe duda que los subsidios que decida otorgar el Estado deben corresponder a una decisión explícita expresada en el presupuesto público y no oculta en la menor rentabilidad de una determinada empresa.

Un aspecto importante de la modernización del Estado, en relación al aumento de productividad, es el establecimiento de una institucionalidad pública y de mecanismos eficaces de apoyo a la pequeña empresa. Las empresas grandes se desarrollan por sí solas, sólo necesitan un marco adecuado para su desenvolvimiento. No ocurre lo mismo con las empresas de pequeña escala, urgidas de mejorar su capacidad de gestión, acceder a la innovación tecnológica, al crédito y a la capacitación del personal. El propio sector privado puede gestionar buena parte de tales programas, pero sin duda, se requiere el impulso estatal y la movilización de recursos públicos.

3. *Respecto de la obtención de equidad y sustentabilidad ambiental*

En párrafos anteriores se ha hecho ya referencia al desafío que para el desarrollo significa la aplicación de una política medio ambiental que concilie ecología y desarrollo. Para ello se requiere una institucionalidad pública, un marco legal apropiado e instrumentos eficaces de política. Entre estos últimos se cuentan los estudios de impacto ambiental y su evaluación por autoridad competente en base a criterios objetivos y transparentes, las normas y estándares de calidad ambiental, la elaboración de planes de descontaminación y programas de emergencia para hacer frente a situaciones críticas, la posibilidad de implementar mecanismos de mercado que redistribuyan la contaminación efectiva entre agentes contaminantes de acuerdo a condiciones tecnológicas y económicas, etc.

La institucionalidad pública debe extenderse a todos los sectores y regiones de cada país. Por ello, en Chile se optó por crear unidades ambientales

en los diversos ministerios, un mecanismo de coordinación interministerial y un servicio público descentralizado, en vez de establecer un Ministerio del Medio Ambiente como responsable único en la materia.

Una primera condición para alcanzar mejores niveles de equidad social es lograr alto crecimiento y baja inflación, para generar empleo y para elevar los salarios reales y de los ingresos de los trabajadores, que son los más perjudicados por el desempleo y la inflación.

Las políticas sociales debieran orientarse en medida cada vez mayor a sustituir la mera asistencialidad por programas que en Chile hemos denominado de integración al desarrollo, vale decir conducentes a la autosustentación de los sectores más desvalidos, porque la asistencia social no elimina la pobreza sino sólo evita o reduce sus manifestaciones concretas, mientras duren los programas respectivos.

De un modo más general podría señalarse que la estructura del Estado y la gestión pública moderna deben coincidir, entre otros, con el énfasis que a cada uno de ellos se quiera o pueda otorgar, los siguientes instrumentos.

a) Programas asistenciales en favor de quienes viven en indigencia o extrema pobreza, los que enfrentan el desafío de gestión de una focalización cada vez más eficiente que reduzca las "filtraciones" hacia sectores menos necesitados.

b) La educación y la capacitación a nivel básico, medio y técnico-vocacional como instrumento principal para el logro de una efectiva igualdad de oportunidades, por lo que debe ponerse énfasis, tanto en el acceso a la Educación como en su igual calidad entre comunas urbanas y rurales, ricas y pobres.

c) Las demás políticas sociales (salud, vivienda, áreas verdes, etc.) como condiciones de elevación e igualación de la calidad de vida.

d) El apoyo a la actividad económica autónoma de los pobres vía constitución de microempresas y otras formas de promoción del trabajo independiente.

e) La redistribución de activos, no en el sentido de expropiación del patrimonio, sino a través del acceso de las grandes mayorías a la propiedad. El sistema de AFP, entre otros méritos, ha convertido a millones de chilenos en tenedores de acciones de las grandes empresas privadas lo que, sin duda, tiene un efecto democratizador y estabilizador, al dar a una mayor proporción de la

población, un interés activo en que a las empresas les vaya bien, que tengan utilidad y que prosperen. Es este un instrumento que puede resultar determinante en lograr una acrecentada legitimidad social de la economía de mercado.

f) Por último, una política de equidad debe contener significativos elementos para "potenciar a los desfavorecidos". A ello contribuye el fortalecimiento de las organizaciones sociales, como la más reciente reforma laboral chilena, que ha colocado a los sindicatos en pie de mayor igualdad con sus contrapartes patronales en la negociación colectiva. Otras áreas de reforma a explorar en este contexto, incluyen la transferencia de atribuciones y capacidad de gestionar servicios sociales u otras actividades a las organizaciones vecinales o de barrio.

IV. ESTRATEGIA DE REFORMA Y MODERNIZACION: AREAS DE INTERVENCION, ITINERARIO DE CAMBIO

1. *Observaciones generales*

El desarrollo de un país es un proceso permanente de progreso, modernización y aumento de la productividad. La modernización del Estado debe, asimismo, entenderse como un proceso que persigue mayor eficacia y eficiencia, lo que requiere elevación de productividad. Dada la naturaleza del Estado, su modernización implica también mayor coherencia, mayor eficacia política y cautelar debidamente su legitimidad social. Como se ha señalado en párrafos anteriores, en el contexto del problema esencialmente político-social de la gobernabilidad, la modernización de la **gestión** del Estado constituye una dimensión técnica y de relación entre lo político y lo técnico de ese vasto tema.

La modernización de la gestión del Estado debe plantearse en función y a partir de sus diversos roles e incluirlos a todos con las prioridades, secuencias y especificidades que sea necesario precisar. Para los efectos de este análisis se pueden clasificar como sigue:

a) **Funciones tradicionales:** orden público y seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, y defensa.

b) **Responsabilidad por el funcionamiento eficaz y perfeccionamiento de las instituciones y relaciones políticas.** Esta es una responsabilidad que compromete a la sociedad toda, pero en la que corresponde un rol vital al

Estado.

c) Marco para el crecimiento y el desarrollo de la actividad productiva del sector privado.

- i) **Función macroeconómica**, vale decir responsabilidad por la política económica.
- ii) **Apoyo al sector privado** en lo que estime necesario en cada período concreto: PYME, innovación tecnológica, capacitación, educación, promoción de exportaciones y conquista de mercados, etc.
- iii) **Regulación**. Un Estado que abandona en gran medida su rol empresarial pasado, ve incrementada su responsabilidad reguladora. Se trata de promover y preservar la competencia, asegurar transparencia de los mercados, y procurar la defensa de los derechos de consumidores y usuarios, todo ello sin convertir la regulación en una nueva forma de dirigismo o intervencionismo estatal que restrinja las libertades y entre en contradicción con las "reglas de funcionamiento" normales de la actividad económica privada.
- iv) **Política de empresas públicas**. Como se ha señalado, el problema de las empresas estatales no es que sean intrínsecamente más ineficientes que las empresas privadas. La modernización del Estado en esta materia no debe enfocarse de modo ideológico (no privatizar por principio ni oponerse a toda privatización por doctrina) ni desde la perspectiva dogmática de una supuesta superioridad de la gestión privada. Sí es necesario tener en cuenta y evaluar debidamente, en cada caso, algunas condiciones adversas que suelen enfrentar las empresas públicas, a las que se ha hecho referencia en un párrafo anterior de este documento.

d) Políticas sociales, inversión social y prestación de servicios sociales.

Es esta la función clave del Estado moderno en el contexto de un proceso de crecimiento con equidad, en que el sector privado es el principal motor del crecimiento, en tanto que corresponde al Estado ser el impulsor y garante de la equidad social (superación de pobreza, igualdad de oportunidades, etc.).

e) Políticas públicas y programas de acción en áreas en que se expresa una voluntad colectiva y la consiguiente decisión política de iniciativa permanente del Estado. Es el caso del medio ambiente, la juventud, los problemas de la mujer y la familia, etc.

Conclusión. La enumeración anterior permite concluir que el Estado moderno será distinto pero no menos trascendente que el Estado en períodos anteriores del desarrollo latinoamericano. Podrá ser más pequeño en tamaño, pero tendrá que fortalecerse en capacidad política y técnica, ser más ágil y flexible, y menos burocrático.

Por otra parte, la modernización de la gestión del Estado es también, en su dimensión técnica, una tarea multidimensional a la que concurren varios factores. Si bien tales dimensiones están todas estrechamente vinculadas entre sí, es conveniente separarlas para fines de análisis y para atender a necesidades de prioridad y secuencia. Cabe distinguir, al respecto:

- a) **Instituciones y relaciones políticas.**
- b) **Recursos humanos:** personal de la administración pública.
- c) **Gestión pública:** administración, funciones de "gerencia", procedimientos administrativos, eficacia operativa, implementación: hacer las cosas y hacerlas bien.
- d) **Roles del Estado:** prestación de servicios, formulación de políticas públicas, empresario, regulador.
- e) **Estructura del sector público:** atribuciones, funciones y responsabilidades de ministerios y servicios públicos; coordinación, coherencia y cohesión en la acción pública.
- f) **Proceso de toma de decisiones,** con debida atención a sus dimensiones técnica y política, a la necesidad de integración y coherencia entre ambas.
- g) **La descentralización** como proceso cada vez más gravitante que influye en todos los aspectos anteriores, los que no pueden ya analizarse sin expresa consideración de este factor.

En el examen de estas distintas dimensiones de la gestión del Estado, cualquier propuesta de reforma debe examinarse a partir de la pregunta si se está contribuyendo al perfeccionamiento de la acción pública en relación a una o más de las capacidades esenciales que toda modernización efectiva debe fortalecer, a saber:

- i) **Una mayor capacidad para el ejercicio de la autoridad en un marco democrático participativo,** vale decir, decisiones más expeditas y coherentes respaldadas por una máxima legitimidad (lo que no significa

respaldo unánime a la sustancia de la decisión sino aceptación social de los procedimientos).

ii) **Una mayor capacidad para solucionar problemas**, vale decir un perfeccionamiento técnico sustantivo.

iii) **Una mayor capacidad para resolver conflictos**, vale decir un perfeccionamiento del proceso político-social con apoyo técnico-sustantivo para generar soluciones económicamente sanas y socialmente sustentables.

iv) **Una mayor eficacia operativa**, vale decir lograr que las decisiones se implementen oportuna y fielmente.

"Ante todo hay que recordar que el Estado latinoamericano corresponde al de países en desarrollo. Por lo tanto, no cabe esperar que sea más desarrollado que el país respectivo en su conjunto. Esta es una reflexión importante, dados el juicio negativo y la crítica ácida que suelen recibir los sectores públicos de América Latina. Ello no significa que no sea esencial la tarea de modernizar esos sectores en pro de su mayor eficacia, pero también apunta a que no vamos a conseguir una mutación radical de ese Estado de la noche a la mañana, sino que su modernización va a ser parte del proceso general de modernización y desarrollo del país. Podrá acelerarse un poco, y ojalá así sea, pero nunca se apartará mucho del ritmo del progreso nacional." ³

Por ello, la modernización de la gestión del Estado debe entenderse como un proceso continuo de múltiples tareas y desafíos que se desarrolla en base a reformas parciales y secuenciales, estructuradas a partir de la identificación de prioridades, urgencias y oportunidades.

Es un hecho que la experiencia internacional en la materia revela el casi inevitable fracaso de ambiciosos proyectos de reforma integral. Tales proyectos no dan cuenta de la limitada capacidad de absorción del cambio, existente en cualquier momento histórico concreto.

Dicha limitación obedece a factores objetivos como los siguientes, que se pueden resumir en el concepto genérico de "costos de transición".

- a) La inevitable "resistencia burocrática" al cambio.
- b) Las probables diferencias de juicio existentes respecto de las

³ Ibid.

mejores soluciones de reemplazo a la situación o problema que se desea superar o resolver.

c) La disrupción que produce la discontinuidad asociada al cambio: la generalización de tales discontinuidades al conjunto de la administración pública suele producir quiebres graves en las indispensables rutinas formales.

d) El costo del aprendizaje, de la asimilación de las nuevas normas.

Cualquier proyecto de reforma de la gestión pública debe considerar la realidad del país al momento de intentarse su implementación. Así por ejemplo, en un país que progresa, que vive un período de expansión, consensos básicos y visión optimista del futuro, la tendencia natural es a la continuidad en todos los planos. Por el contrario, en un período de crisis, la percepción de la necesidad de cambio se generaliza e incluye, ciertamente, al aparato del Estado.

En definitiva, sólo debe hacerse lo que se es capaz de digerir en un momento dado y que, a la vez, sea claramente prioritario. Decidir al respecto, es un problema de criterio, pero también de oportunidad. "Cuando se desea emprender reformas relativamente ambiciosas, suele considerarse oportuno (y esto es parte de la sabiduría convencional) hacerlo en los períodos iniciales de cualquier administración. El primer año de gobierno es el momento preciso para hacer esfuerzos de envergadura en materia de modernización del Estado, pero para que eso se pueda hacer la continuidad del esfuerzo es esencial: las reformas que se propongan tienen que haber sido preparadas con anticipación. Si un gobierno parte de cero al entrar en funciones -lo que ha sido la regla general en América Latina, dada la tradición de discontinuidad de su gestión política y administrativa- y sólo comienza a planear lo que va a hacer al iniciar su cometido, cuando termine de elaborar su proyecto específico de modernización habrá pasado el momento político en que era viable su materialización. Un elemento básico de continuidad, por lo tanto, es la gestión pública que se prepara con anterioridad, en consulta con los que puedan ser los sucesores (sean del mismo signo político o de uno opuesto), de manera que la administración que entra pueda llevar adelante de inmediato las reformas más urgentes." ⁴

⁴ Ibid.

2. *Areas prioritarias de Reforma*

a) Política de personal

La primera y más fundamental de esas áreas es para mí la que tiene que ver con lo que se podría llamar genéricamente una política de personal, que aborde los problemas de remuneraciones y carrera funcionaria o servicio civil. La realidad de la administración pública en la mayor parte de los países latinoamericanos, y ciertamente en mi país, es de desajuste creciente. Frente a un sector privado que se expande con mucho dinamismo, la remuneración de los profesionales en el sector público se deteriora aceleradamente en relación con la que pueden obtener en el sector privado. En cambio, el personal administrativo habitualmente que goza de inamovilidad funcionaria y tiene cierta capacidad de presión política puede lograr, en el sector menos calificado, remuneraciones iguales o incluso mayores que sus equivalentes del sector privado. Por esta razón, las soluciones formales simples -como el concepto de escala única de remuneraciones- no funcionan. Si se establece una escala única para poder captar profesionales de alto nivel, su costo se hace inalcanzable para el Estado al pretender aplicarla por igual a todos. En cambio, si las remuneraciones se mantienen dentro de lo que es políticamente viable, estableciendo una escala que evite un conflicto abierto con el personal administrativo del Estado, será imposible captar y retener personal profesional de alto nivel.

Este es un dilema capital. La solución no es clara. Pero hay algunas pistas que podemos explorar. Habría que descartar toda fórmula que implique soluciones no transparentes, remuneraciones secretas o remuneraciones cruzadas, ya que esas fórmulas se desprestigian, producen conflictos y tormentas políticas y se hacen insostenibles. Por eso parece necesario elaborar soluciones más imaginativas.

En términos de modernización del Estado, lo que se requiere es, por un lado, captar y retener por un tiempo prudente un núcleo suficiente de personal de alto nivel y, por otro, desarrollar una cultura organizacional, una actitud del conjunto de los funcionarios públicos que se centre más en el servicio al usuario que en sus propios problemas funcionarios. Creo que es posible elevar el nivel de las remuneraciones de ingreso de los profesionales públicos, y pagarles un porcentaje adicional, no computable para fines previsionales, durante un cierto

número de años, de manera que no sea parte de una estructura salarial formal permanente.

Lo que se puede hacer es captar para el servicio público un número suficiente de los mejores egresados de las universidades por un lapso razonable. Esos jóvenes profesionales, si son realmente idóneos, van a hacer un aporte positivo si permanecen de cinco a siete años en el servicio público. Algunos de ellos ascenderán posteriormente a cargos de nivel político y se quedarán en el sector público; otros continuarán su carrera en el sector académico o en el sector privado, con buenas perspectivas dada la experiencia y status adquiridos en el servicio público.

Para estimular la actitud adecuada de los funcionarios es preciso construir sistemas de incentivos reales. La experiencia indica que en general no existen mecanismos de premio y castigo eficaces. Los sistemas de calificación habitualmente se convierten en un problema de relaciones humanas entre los jefes que califican y sus subordinados, si el jefe no los califica a todos en lista de mérito. Quizás haya que buscar una simplificación: se podría, por ejemplo, pensar que lo normal es que se sea un buen funcionario, pero no un excelente funcionario; que las calificaciones se orienten a individualizar a un número limitado de personas merecedoras de una distinción especial, cuya calificación de mérito dé derecho a ascenso, en tanto que otra minoría, mal calificada, deba abandonar el servicio en caso de reiterarse tal hecho, no rigiendo para ellos la inamovilidad, y que el grueso del personal sea considerado en la categoría de funcionario de rendimiento normal.

b) Proceso de toma de decisiones

En el proceso de toma de decisiones lo primero es disponer de información sistemática, pertinente, oportuna y confiable, y seleccionarla adecuadamente, pues el exceso de información puede ser tan nocivo como la falta de ella; la oportunidad y la pertinencia de la información son fundamentales, por lo cual es imprescindible la transmisión sistemática y rutinizada de ella desde su fuente hacia los usuarios. Lo segundo es la función de análisis. Las decisiones informadas exigen un proceso de análisis, lo que a su vez requiere de organización.

Nosotros en Chile hemos tratado de generar al interior del Poder Ejecutivo algo que es muy difícil de lograr: unidades de análisis que, a nivel de

decisión política global, integren las dimensiones política y económica y las consideraciones sociales. Se trata de intentos de análisis integrado. No son análisis hechos por políticos que asesoran a un presidente que por definición también es político. Tampoco son análisis meramente técnicos, como los que requieren los ministros de finanzas. A nivel político central es indispensable la integración de estas distintas variables a través de un proceso que las relacione recíprocamente para elaborar una síntesis político-técnica.

Y es indispensable, asimismo, que esta función de análisis mantenga adecuado equilibrio entre las consideraciones de corto y de mediano plazos.

La función de gobernar -el desempeño de roles de gobierno en el aparato del Estado- lleva casi inevitablemente al predominio de lo cotidiano y al riesgo de perder de vista la dimensión estratégica, las consecuencias de mediano plazo. La coherencia y la continuidad de la acción gubernativa pueden verse seriamente afectadas por el inmediateísmo, tendencia que es preciso combatir con eficacia.

Para ilustrar el problema con nuestra experiencia chilena, en el ministerio que me correspondió desempeñar, la Secretaría General de la Presidencia, se estableció como ya se señaló en un párrafo anterior, una División de Estudios que tiene como misión específica evacuar informes periódicos que muestran las perspectivas a mediano plazo del país y de la gestión de gobierno, junto con destacar las materias de preocupación cotidiana más relevantes. Para la realización de este ejercicio se consulta a políticos, actores sociales, académicos y otros, tanto de gobierno como de oposición.

La consulta a organizaciones no gubernamentales, incluidas las académicas, resulta indispensable. Para una acción gubernativa más eficaz se necesitan insumos desde fuera del Estado en términos de lo que se podría definir como crítica independiente y autónoma, pero leal y constructiva.

Un tercer aspecto del proceso de toma de decisiones es el de la coordinación: respecto de cualquier materia es preciso consultar a todos aquellos cuyo criterio u opinión resulta necesario. Esto obliga a establecer mecanismos de relación e instancias de coordinación.

Para ilustrar lo que entiendo aquí por mecanismos de relación, cito nuevamente el ejemplo de Chile. Hemos establecido como instancias muy formales -que funcionan de manera rutinaria y estable- comisiones bipartitas en las que participan, por un lado, los ministros de Estado y sus equipos de

asesores técnicos, y por otro, las comisiones sectoriales de contraparte del Congreso y los grupos técnicos asesores de los partidos políticos que sustentan al Gobierno. Ahí se intercambia información y criterios que pueden contribuir a la eficacia de la gestión legislativa y política y, al mismo tiempo, se recogen demandas y los puntos de vista políticos de estos actores, que es vital para orientar las decisiones que el Poder Ejecutivo tiene que tomar. En segundo lugar, dentro del Ejecutivo son indispensables mecanismos de coordinación que vayan más allá del concepto del Gabinete como ente colectivo. El Gabinete, entendido como la suma de Ministros presididos por el Presidente de la República, no es un instrumento de decisión y coordinación eficaz: es demasiado numeroso. Las reuniones de Gabinete son instancias de información y de orientación del Presidente a sus colaboradores, pero no son habitualmente instancias de decisión colectiva.

En materia de coordinación ministerial, quisiera señalar que, para la gobernabilidad y la continuidad y cohesión de las políticas, **es preciso que en el seno del Poder Ejecutivo haya una alianza estrecha y una relación muy fluida de el o los ministros responsables del área política, con el o los ministros responsables del manejo de la economía.** Los ministros de hacienda o de economía han tendido históricamente a quedar aislados tanto respecto de los que presionan desde la sociedad como respecto incluso de sus propios colegas. En la experiencia chilena de estos años la cohesión producida entre el equipo político y el equipo económico del gobierno ha sido decisiva para asegurar la continuidad de las políticas.

Creo, por lo tanto, que al designar a sus colaboradores, todo Presidente deberá procurar que haya una alta probabilidad de acción mancomunada y de alianza real entre su ministro económico principal y sus ministros políticos claves. También tienen mucha importancia instancias en las que se analicen y se concuerden soluciones respecto de esa creciente proporción de los problemas que trasciende de un sector determinado. Esto resulta obvio cuando se piensa en el medio ambiente o en los problemas de los jóvenes y de las mujeres. Pero también los problemas de la agricultura, la educación o la salud tienen a menudo una naturaleza suprasectorial.

En consecuencia, para que haya cohesión en la acción del Estado se requieren mecanismos de coordinación intersectorial. Como se indicó ante-

riormente en Chile hemos creado un conjunto de comités interministeriales, dividiendo el Gabinete en cinco áreas: económica, de desarrollo productivo, social, de infraestructura y política, lo que ha generado una capacidad de coordinación más amplia de las diversas materias. La participación conjunta de ministros y asesores en dichos comités asegura, a su vez, la integración de las dimensiones política y técnica de los problemas.

c) Implementación de programas y políticas

Por último, cabe considerar el problema de lograr que las cosas se hagan. En la Administración Pública de nuestros países, y entre los dirigentes políticos, se tiene a menudo la impresión de que basta dictar una ley para resolver un problema, que basta crear una institución en el papel para que un tema se dé por efectivamente abordado, o que basta con tomar una decisión y comunicarla por escrito a quien corresponda para poner fin al asunto. Todos sabemos que dista mucho de ser así, y que el momento decisivo de los programas y políticas del Estado es el de su implementación. Lo que a menudo se olvida o ignora es que el proceso de implementación de las políticas suele ser también un campo de batalla político, porque los que se sienten perjudicados por una determinada decisión pueden considerar que ese es el mejor momento para anularla por la vía de impedir que las cosas se hagan. Esto, unido a la debilidad de la Administración Pública, obliga a considerar de manera especial los problemas de implementación. Al respecto quiero simplemente señalar que la implementación tiene, obviamente, una dimensión administrativa referida a la agilización de procedimientos, la incorporación de nuevos métodos de gestión, la posible transferencia de gestión -incluso a entidades privadas-, todo lo que es parte de la modernización necesaria. Sin embargo, también debe atenderse, en la implementación de las políticas y de los programas, a los tropiezos que puede generar la resistencia política organizada de actores que buscan anular lo que en el papel está aparentemente decidido. El análisis de esta materia conduce a considerar estrategias de publicidad y de conquista de apoyo popular, así como eventuales compensaciones a los "perdedores", y diversas formas de presión y negociación.

*d) Instrumento para la programación y monitoreo
de la gestión de los programas públicos*

En relación con este tema quisiera tan sólo reiterar y ampliar lo expresado en un párrafo anterior a propósito de la experiencia chilena. Sin perjuicio de la necesidad de perfeccionar al proceso presupuestario y los mecanismos de evaluación de proyectos públicos de inversión, quisiera sugerir que en nuestro país se ha ido consolidando un nuevo instrumento de programación y monitoreo de la gestión de los programas públicos que hemos denominado Metas Ministeriales.

Se entiende por "meta ministerial" toda actividad de prioridad significativa que un ministerio se compromete a realizar en un determinado año calendario. Tal definición abarca, por tanto, programas operativos de acción directa o contratados con terceros, proyectos de inversión, proyectos de ley a ser presentados y tramitados en el Parlamento, actos administrativos (reglamentos, instructivos, etc.), formulación e implementación de políticas en ámbitos de su competencia o negociaciones con determinados grupos o sectores.

Se trata, en consecuencia, de un instrumento diferente al Presupuesto. Al limitarse a acciones de prioridad significativa no pretende cubrir la totalidad de las actividades del ministerio que significan gasto. Incluye, en cambio, diversas acciones que pueden no requerir de gasto alguno como es el caso de las iniciativas legislativas o reglamentarias. Las metas ministeriales ponen el énfasis en objetivos cualitativos expresados en términos de resultados que no siempre se miden por el volumen del gasto.

En consecuencia, las metas ministeriales deben entenderse como un instrumento complementario del Presupuesto. Su mérito consiste en que procuran identificar las prioridades programáticas en su integralidad, reconociendo la naturaleza esencialmente política de dicho ejercicio.

Las metas ministeriales han facilitado al Gobierno la tarea de tener una visión global suficientemente pormenorizada de sus prioridades en cada sector de la Administración, conocer su avance a lo largo del año y evaluar posteriormente los resultados. Con este último fin, el Presidente de la República instruyó un proceso de evaluación formal de la acción de cada Ministerio en el mes de enero de cada año, respecto del ejercicio inmediatamente anterior, lo

que, a su vez, ha facilitado la determinación de las metas ministeriales para el período siguiente. En el mes de julio se realiza por SEGPRES una evaluación de avance de las metas del ejercicio en curso.

Es importante recordar que el objetivo principal de este mecanismo no es la fiscalización, sino disponer de una herramienta que ayude a prever y superar los obstáculos políticos, administrativos o financieros que pueda enfrentar el cumplimiento de las metas propuestas.

En el proceso de elaboración y seguimiento de las metas ministeriales, la iniciativa y coordinación central corresponde al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de su División de Coordinación Interministerial. Sin perjuicio de lo anterior las instrucciones anuales que se distribuyen a los ministerios son elaboradas en conjunto y concordadas entre los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Hacienda y de Planificación y Cooperación, hecho solemnizado por la firma de los documentos pertinentes por los tres ministros señalados.

e) Un nuevo concepto y rol para la planificación

La planificación como tradicionalmente se le entendió ha sido superada por la evolución del mundo. Ciertamente eso es lo que ocurrió con la planificación centralizada de los países del Este. Similar ocaso ha experimentado la llamada planificación democrática que, en gran medida, fue una concepción basada en la ilusión tecnocrática de que era posible conducir un país a la "solución óptima" diseñada por los planificadores, lo que a su vez se basaba en el predominio del Estado sobre el mercado y la empresa privada en materias económicas.

El abandono de la planificación así definida no debe, sin embargo, llevar a concluir que no existe para el Estado una función legítima y necesaria que responde a la necesidad de concebir y llevar adelante lo que en lenguaje más político y más moderno podría denominarse "Proyecto de país".

Se trata, en definitiva, de generar un consenso nacional en torno a un marco orientador de largo plazo que facilite un proceso de desarrollo en que todos los actores puedan "remar" armónicamente en una misma dirección con la consiguiente mayor eficacia en los resultados. Un marco así definido no puede ser ni muy preciso ni muy detallado. Debe ser flexible, adaptable, indicativo y producto de la participación y contribución de múltiples actores.

El concepto de "planificación estratégica" parece responder adecuadamente a estos requisitos.

Surge, entonces, la pregunta de cómo crear y fortalecer esta función al interior del aparato del Estado sin pretensiones de dominación o hegemonía política ni burocrática.

En primer término cabría reconocer que la visión integrada de un "Proyecto-País" es una noción inevitable y eminentemente política que contiene una dimensión tecnocrática y reconoce componentes fundamentales surgidos de los diversos ámbitos que conforman la realidad objetiva.

A partir de este marco orientador es factible concebir la planificación estratégica en base a una descentralización funcional-sectorial de carácter técnico-político, que se integre en una síntesis global de naturaleza política.

Concretamente:

a) Crear, en los ministerios "cabezas de serie" o con funciones de coordinación sectoriales, unidades o divisiones (con carácter de servicios públicos, dotados de pequeños núcleos profesionales de alto nivel) de planificación estratégica y estudios, responsables de cumplir con esta función en su respectivo ámbito de competencia. Estas unidades alimentarían a los citados comités con material de análisis, propuestas de orientación estratégica y políticas de mediano plazo.

b) De acuerdo con lo anterior, podrían crearse unidades o divisiones de estudios y planificación estratégica, al menos respecto de las siguientes áreas de acción estatal:

- i) De análisis y proyección macroeconómica.
- ii) De desarrollo productivo, integrando visiones sectoriales de agricultura, minería, industria, comercio, etc.
- iii) De infraestructura (obras públicas, transporte, energía).
- iv) De desarrollo Social (educación, vivienda, salud, pobreza, familia, jóvenes, problemas de la mujer, etc.) quizás integrando en ella la dimensión regional-local.
- v) De política exterior, integrando las dimensiones política y económica de las relaciones internacionales.

La integración global en una visión de conjunto podría encomendarse a un ministerio político coordinador, por ejemplo, Ministerio Secretaría General

de la Presidencia en el caso chileno, porque el producto resultante tiene el carácter fundamentalmente político de constituir una imagen del futuro o visión del Proyecto-país que pudiese servir de marco común a todos los actores relevantes de la realidad nacional.

Para terminar quisiera tan sólo reiterar que la modernización del Estado se inserta de lleno en el proceso político de cada país. La construcción de consensos políticos básicos, la existencia de una mayoría política de gobierno, un apoyo social suficiente a los procesos de perfeccionamiento institucional democrático, crecimiento económico y progreso social equitativo, son condiciones copulativas para la estabilidad y el desarrollo.

Nuestros países enfrentan, pues, un desafío gigantesco y deben abordar tareas de proporciones también ciclópeas. La modernización de la gestión del Estado es una de esas inmensas tareas prioritarias. Su éxito está condicionado a la existencia de condiciones suficientemente favorables en los diversos planos, antes enunciados; a su vez, acometerla con decisión y persistencia es condición necesaria para lograr avances duraderos en los campos político, económico y social.