

PRIMER PANEL

El Funcionamiento del Estado: Estructura y Gestión

Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad

Jorge Marshall / Mario Weissbluth***

I. INTRODUCCIÓN

La eficiencia del Estado y la calidad de sus políticas son factores críticos para llevar a Chile al desarrollo en el horizonte de una generación, porque tienen la capacidad para convertirse en una ventaja competitiva, aportando al crecimiento de la productividad y reforzando la protección social. Con la suficiente decisión y acuerdo político, mejorar las instituciones pudiera lograrse en escalas de tiempo más breves que las de la indispensable mejora en el capital humano.

Para avanzar en la reforma del Estado, debemos hacer una revisión comprensiva de la situación actual y lograr consensos nacionales para realizar cambios sustantivos en muchas áreas. Los incentivos que se originan en la diferencia de horizontes temporales, que llevan a ponderar más las contingencias políticas que las reformas difíciles, convierte esto en un imperativo de Estado, más que de gobierno. Los países que han avanzado significativamente en esta materia lo han logrado a través de consensos de largo plazo y de un tejido institucional de pesos y contrapesos, lo que permite seguir una agenda independiente de la orientación política del gobierno de turno.

Este trabajo procura trazar una hoja de ruta de mediano plazo para realizar esta tarea, incluyendo un análisis de las condiciones que le darían viabilidad política a estas reformas.

El Estado tradicional se ha rezagado ante los cambios tecnológicos y sociales de las últimas décadas. Algunos hechos que están en la base de esta brecha son, en primer lugar, el cambio entre un Estado que producía directamente los bienes públicos o semipúblicos y el que opera a través de los mercados o de redes descentralizadas. La labor de producción de bienes públicos se redujo, con lo que cambian las competencias necesarias para regular eficientemente o para administrar programas en que participan numerosos ejecutores privados.

* Ph. D. en Economía de la Universidad de Harvard, Vicepresidente de BancoEstado y Presidente de Expansiva.

** Ph. D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Profesor de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

El rol del Ministerio de Educación es muy diferente cuando cerca de la mitad de los estudiantes asisten a establecimientos privados y otros tantos lo hacen a través de establecimientos municipales sobre los cuales su control es muy indirecto. Del mismo modo, el Ministerio de Obras Públicas desarrolla obras que en una proporción significativa están financiadas, construidas y operadas por concesionarios privados.

En segundo lugar, emergen nuevos temas transversales, como la competitividad, la calidad de vida en las ciudades, la protección social, la planificación territorial o el cuidado del medio ambiente. Estas materias cruzan los ámbitos sectoriales por lo que requieren una estructura más ágil, que evite la fragmentación. En Chile las instituciones se rigen por leyes anacrónicas que dificultan su adaptación a las prioridades políticas. Mientras en el sector privado la organización se adapta a la estrategia, en el sector público es más frecuente que la estrategia se adapte a un ordenamiento institucional excesivamente rígido y "normativista".

En tercer lugar, hay un aumento de expectativas y de exigencias de los ciudadanos sobre el Estado, que impone una mirada centrada en la implementación y en los resultados de las políticas. El movimiento por la calidad de la enseñanza que estalló en mayo de 2006 es una manifestación de este hecho. Sus alcances obligan a revisar la forma en que el Estado se organiza para entregar sus servicios, poniendo a los ciudadanos en el centro y adaptando a partir de este hecho sus procesos internos.

Estos fenómenos conducen lenta, pero seguramente al ocaso del Estado "weberiano", caracterizado por estructuras rígidas y jerarquizadas, que tienen como prioridad central el cumplimiento de la norma y en los que la autoridad y la responsabilidad están concentradas en la cabeza de la organización. Emerge, en cambio, un Estado que necesita distribuir autoridad y responsabilidad para abarcar los nuevos temas, buscar nuevas formas para ejercer el control de la gestión, operar en "redes" públicas y público-privadas, utilizar el mercado como herramienta y responder a los ciudadanos. Esta transformación es uno de los desafíos más relevantes al comienzo del siglo XXI y presenta complejidades que cada país debe resolver de acuerdo a su institucionalidad y su historia.

II. BREVE BALANCE

El tamaño del Estado de Chile está en línea con su nivel de desarrollo e incluso levemente por debajo. La recaudación tributaria como porcentaje del PIB alcanza a un 18%, en cambio el promedio de los países de la OCDE es de un 36%. Por cierto, existen diferencias en la forma en que los países financian los bienes públicos y los servicios sociales, por lo que las cifras no son enteramente

comparables, pero entregan un orden de magnitud del tamaño relativo del Estado. Todos los países que tienen un nivel de ingreso superior al de Chile tienen una carga tributaria también superior.

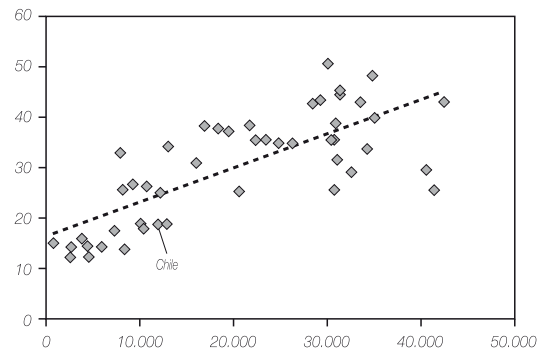
Cuando se evalúan los cambios cualitativos experimentados por el Estado chileno en varias décadas se aprecian avances muy significativos en un conjunto de áreas, como por ejemplo la administración de la política fiscal y monetaria, la regulación de las actividades financieras y las AFPs, los tratados de libre comercio, la reforma procesal penal, la recaudación de impuestos y la regulación de nuevos mercados. Sin embargo, también hay sectores en que los cambios no han tenido la profundidad necesaria.

Las reformas del régimen militar fueron de carácter administrativo. En cierto sentido se trató de cambios que respondían a la concepción “weberiana” de la época en materia de la administración del Estado, por la centralización de decisiones claves y las rigideces administrativas y estatutarias. Asimismo, se lograron grandes avances en la aplicación de enfoques de regulación compatibles con el funcionamiento de los mercados. Por otro lado, la descentralización en la prestación de numerosos servicios llevó a una municipalización poco democrática, ideologizada y con escaso criterio de realidad, cuyos efectos persisten hasta hoy. Los déficit de este período fueron la ausencia de democratización, especialmente de los gobiernos locales y el mínimo desarrollo de las instituciones que atendieran los nuevos temas sociales.

A partir de 1990 se produce un impulso para cubrir las brechas del período anterior, con la creación de organismos para el desarrollo de políticas prioritarias, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Servicio Nacional de la Mujer, CONADI, FOSIS, FONADIS, INJUV, AGCI y CONAMA. En estas experiencias hubo una confianza excesiva en que la creación de instituciones por sí sola resuelve los problemas, en parte porque las circunstancias políticas de la transición impedían entrar en enfoques más sofisticados de la reforma del Estado. En las últimas décadas, se aprecia en general una gran distancia entre la formulación de políticas públicas, la asignación de recursos y la creación de instituciones, todos ellos temas de ley, respecto de la necesaria preocupación por la calidad de la gestión de instituciones y programas públicos.

Asimismo, en este período se democratizaron los gobiernos municipales, se mejoraron las condiciones de trabajo en el sector público, a través de incrementos salariales y el reconocimiento y formalización de asociaciones de funcionarios. También se inició la modernización de algunos servicios, como

Gráfico 1
Recaudación tributaria (% del PIB)
y nivel de ingreso por habitante



Impuestos Internos, Tesorería, Fondo Nacional de Salud y Registro Civil. En la mayoría de estas modernizaciones destaca la presencia de “intraemprendedores públicos” que trabajan aisladamente y asumen riesgos, con escaso apoyo de una política formal de reforma del Estado.

El gobierno del Presidente Frei formalizó y abordó una agenda amplia para la modernización de la gestión pública, incluyendo la calidad del servicio, la participación ciudadana, la transparencia, la probidad, la gerencia pública y la creciente incorporación de nuevas tecnologías a la gestión. Se instala por primera vez una “agenda modernizadora” transversal. Los avances fueron significativos, aunque dispares, especialmente porque esta prioridad comenzó tarde en su período y se tropezó con la crisis asiática.

Por su parte, el gobierno del Presidente Lagos avanzó en las materias planteadas en la administración anterior y, a raíz de la crisis MOP-Gate, se generaron los consensos de enero de 2003 sobre la llamada Agenda de Modernización del Estado. Los principales resultados fueron la creación del sistema de Alta Dirección Pública y el Servicio Civil, la profundización del sistema de compras y contrataciones públicas, la transparencia en el financiamiento de la política y un impulso al desarrollo del gobierno electrónico.

En 2006 se conocen una serie de situaciones de corrupción que ponen nuevamente de manifiesto que la reforma del Estado es una materia inconclusa. El gobierno otorga prioridad a un conjunto de iniciativas orientadas a reforzar la transparencia, probidad y calidad de las políticas, así como la expansión del Sistema de Alta Dirección Pública. Este impulso abre una oportunidad que debemos aprovechar.

III. CONCEPTOS BÁSICOS PARA MIRAR AL FUTURO

El buen funcionamiento del Estado es una ventaja en el salto al desarrollo, porque entrega el marco en el que se desenvuelve el resto de la sociedad. Sin embargo, los aspectos básicos de este marco van cambiando en el tiempo. Lejos ha quedado la idea del Estado dirigista, que estaba expuesto a la captura de intereses particulares que distorsionaban el funcionamiento del mercado.

Las reformas que corrigieron los excesos del dirigismo instalaron un enfoque de neutralidad ante los mercados. Se creó una confianza excesiva en que estos, por sí solos, podrían entregar las señales que el desarrollo necesitaba. Sin embargo, la experiencia de numerosos países mostró que este enfoque era insuficiente para lograr una buena articulación de los actores sociales tras el objetivo del desarrollo. La neutralidad derrotó al dirigismo estatal hace dos décadas. Pero ahora, el “Estado articulador” está derrotando a

la neutralidad en la mayoría de los países emergentes, especialmente los de tamaño pequeño y en Chile no parecemos darnos cuenta de ello, tal pareciera que seguimos peleando con los fantasmas del pasado en materia del rol del Estado.

También ha quedado rezagada en el mundo la idea del Estado como un mecanismo para detener los procesos de globalización o de expansión de las libertades en una sociedad descentralizada. Estos cambios han ocurrido a una enorme velocidad y en muchas ocasiones no son debidamente asimilados, por lo que en el debate interno aparecen frecuentemente disputas con otros fantasmas, que aportan poco a la necesaria mirada de futuro que necesitan las políticas de desarrollo. En Chile la globalización ha sido no solo un factor de crecimiento, sino también de democratización, transparencia, y trato digno a los trabajadores. Por otra parte, la globalización también genera fuertes incertidumbres que llevan a que la sociedad busque crecientemente en el Estado una fuente de protección. Estos aspectos deben ser considerados conjuntamente en una visión del Estado en la sociedad actual. Cómo profundizar la globalización con niveles adecuados de protección social, cuidado al ambiente y formación del capital humano es el desafío central de Chile para el siglo XXI.

La globalización ha llevado a los gobiernos democráticos a realizar importantes ajustes en sus políticas e institucionalidad con el objeto de insertarse en un ordenamiento global. Sin embargo, ello ha sido insuficiente para que los países logren un posicionamiento estratégico en los mercados internacionales. La globalización está planteando nuevos requerimientos a las capacidades de articulación del Estado para desarrollar los activos clave para la competitividad.

La otra tendencia que debe considerar la reforma del Estado es la del protagonismo de los ciudadanos, lo que lleva a multiplicar las interacciones privadas, sea a través de los mercados o entre los actores de la sociedad civil. Esto obliga a redefinir el rol del Estado, reduciendo su papel como productor de bienes públicos o semipúblicos y aumentando su acción como regulador de mercados privados o como organizador en el funcionamiento de redes privadas descentralizadas. La gobernabilidad democrática se funda en la más amplia inclusión de actores en la construcción de redes que aporten eficacia y legitimidad a las políticas públicas.

La concentración de la autoridad y de la responsabilidad en la cúspide de la organización, propia del Estado "weberiano", no es funcional a las nuevas tendencias. En general, esto lleva a desarrollar instancias intermedias que en ámbitos acotados apoyen a la autoridad ejerciendo un contrapeso más cercano a las decisiones claves de la gestión pública.

En algunas ocasiones este contrapeso puede recaer directamente en la ciudadanía, cuando las decisiones son observables y sus resultados se pueden estandarizar. La transparencia y el acceso a la información son el instrumento que facilita esta función. Sin embargo, los resultados de las políticas públicas son difíciles de estandarizar, por lo que se necesita complementar la transparencia con contrapesos efectivos y técnicamente preparados.

En la medida que el contrapeso se ejerce sobre las autoridades elegidas democráticamente, es posible que se vea como una interferencia a la democracia. Por esta razón, se trata de reformas que deben incorporar los resguardos necesarios para mejorar la eficiencia de la función pública, que logren corregir las fallas del Estado sin comprometer los principios democráticos. Entre las fallas más frecuentes del Estado está la distorsión en el sistema de incentivos cuando hay diferencias de horizontes temporales entre el gobierno y la sociedad, los problemas de agencia que ocurren al interior del gobierno y los riesgos de captura de las políticas públicas por intereses particulares.

Superar estas fallas y enfrentar los nuevos desafíos lleva a plantear la reforma del Estado como un proceso continuo, siempre presente, que responde a los cambios que ocurren en la sociedad. Preparar el Estado para un perfeccionamiento permanente de las políticas y, especialmente de su implementación, es el cambio más relevante del nuevo enfoque.

A partir de este reconocimiento, y considerando los avances que se han logrado en Chile en las últimas décadas, hay seis criterios generales que definen el tipo de Estado que aspiramos para el Chile del siglo XXI. Estos son:

Tabla 1

Seis orientaciones para la reforma del Estado

▪ Orientado a resultados
▪ Transparente y participativo
▪ Descentralizado efectivamente
▪ Visionario y prospectivo
▪ Integrador, flexible y en red
▪ Con directivos y funcionarios de calidad

1. ESTADO ORIENTADO A RESULTADOS

La gestión de las políticas públicas incorpora crecientemente una orientación hacia los resultados efectivos para los ciudadanos. Esto significa establecer criterios de éxito de las políticas y la evaluación de su impacto. Para avanzar

en esta dirección es necesario contar con más flexibilidad en la gestión, para lo cual la Alta Dirección Pública es clave, pero necesita ser complementada con otras iniciativas para atraer talentos, aplicar incentivos, y actualizar los sistemas de control.

Un paso para aumentar la orientación a resultados es definir las metas y realizar las evaluaciones. Sin embargo, cuando se producen servicios con poca estandarización las metas son difíciles de controlar y evaluar. La salud pública, la calidad de la educación, la amabilidad del entorno urbano son bienes demandados por la población, pero difíciles de estandarizar. Aun considerando estas complejidades, hay numerosos programas que no tienen siquiera una medición cuantitativa de impacto directo y menos aún de impacto de largo plazo.

Dos precauciones se deben cuidar en la aplicación de estos criterios: en primer lugar, los resultados cuantitativos no son el único criterio de la función pública. Por ejemplo, se pueden cumplir las metas cuantitativas, pero con una gestión distante de la población y de mala calidad. Segundo, las mediciones de resultados y los contratos de desempeño, si se diseñan inadecuadamente, pueden hacer más compleja la coordinación entre instituciones, necesaria para abordar los temas transversales.

Si el objetivo es mejorar el impacto de las políticas, los sistemas de control no se pueden limitar a la formalidad de los procedimientos. El modelo de control actual del sector público está enfocado a la legalidad y los procedimientos administrativos, pero no a los resultados. Según su cuenta de 2005 la Contraloría realizó 226.385 controles de legalidad *ex ante* ("procedimiento de toma de razón") sobre una proporción muy importante de los actos administrativos del gobierno, sin agregar valor significativo al control de la probidad y la eficacia.

Es necesario distinguir tres niveles en el control de la gestión: el control interno del gobierno, la Contraloría General y la medición independiente de impacto. En la actualidad disponemos de sistemas de control interno superpuestos y con exceso de indicadores (Dirección de Presupuesto, Contratos de Desempeño, Metas de la Segpres, Auditoría de Gobierno) que necesitan una revisión. Por su parte, la Contraloría necesita de una radical modernización. Finalmente, la medición de impacto necesita estar respaldada por un ente autónomo diferente. No se puede juntar el rol de evaluación *ex ante* de las inversiones públicas y el de evaluación de impacto de las políticas e inversiones, ni tampoco se puede juntar la autorización *ex ante* de actos administrativos con la evaluación *ex post* de probidad y eficacia.

La orientación a resultados también requiere de una clara separación de funciones entre los procesos de formulación de políticas (diseño, planificación,

definición y evaluación) y las responsabilidades de ejecución, incluyendo las labores de fiscalización, supervisión y regulación.

Los ministerios son responsables de la formulación de políticas, pero en varias áreas esta función se mezcla con la labor de ejecución. Algunos ejemplos son los Ministerios de Educación, Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones. Esta situación plantea la necesidad de actualizar el marco jurídico de estos ministerios reconociendo esta diferenciación institucional y aprovechando de revisar su estructura interna para adecuarla a la nueva realidad en que se realiza su función.

2. Estado transparente y participativo

La transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos son fines en sí mismos, que responden a una mejor organización política de una sociedad democrática. La gente logra mayores grados de satisfacción cuando puede confiar y participar en las decisiones colectivas.

Adicionalmente, la transparencia y la participación son una ayuda para la eficiencia y la probidad. En muchas ocasiones estos mecanismos aportan la contraparte que requiere la buena gestión de las políticas. Esta función es más relevante en los casos en que la comunidad conoce y puede opinar a través de canales organizados. En todo caso, hay muchas situaciones en que la transparencia tiene poco efecto en la eficiencia, porque existe información incompleta de los ciudadanos. Por esta razón, la transparencia no puede sustituir las instancias de control.

En noviembre de 2006 el gobierno definió un conjunto de medidas a favor de la transparencia, que podrían significar un salto en el funcionamiento del Estado. En esta materia se debería lograr un pacto para adherir a los estándares institucionales y operativos de la OCDE.

Una materia que debe ser sistematizada es la cuenta pública de los organismos del Estado. Esta debe ser una instancia real y no ritual en todos los servicios, consultorios, escuelas, ministerios, la Contraloría, los poderes Legislativo y Judicial, congruente con los convenios de desempeño y las metas definidas. Esta es una buena herramienta para asegurar el alineamiento estratégico de las instituciones públicas.

En materia de exigibilidad de los servicios públicos por parte de los ciudadanos se deben consolidar los avances logrados con mecanismos e instancias concretas y sistemáticas. Esto se logra cuando funcionan instituciones públicas y privadas encargadas de conocer los reclamos de las personas y canalizarlos a través de un procedimiento que genere las reparaciones que correspondan. La agenda

de “transparencia, calidad y exigibilidad” puede ser reforzada cualitativamente si se retoma con fuerza la agenda de gobierno electrónico.

3. Gobierno descentralizado efectivamente

La descentralización es una idea muy atrayente para incorporar a un Estado moderno: facilita la participación y permite ajustar las decisiones a las realidades locales, pero no cualquier descentralización es compatible con la eficiencia. Tanto la excesiva centralización como la excesiva descentralización provocan fuertes distorsiones.

Chile ha recorrido un largo trecho en la descentralización de las políticas sociales, pero los resultados son mixtos. Por esta razón debemos evaluar lo realizado y asegurar que la descentralización sea compatible con políticas y gestión de gran calidad. En este sentido, el primer paso es renovar los consensos respecto a qué debe ser atribución del gobierno central, qué regional y qué municipal, tema sobre el cual persiste hoy una gran confusión.

La descentralización no resuelve bien el control de los resultados. Los mecanismos locales de control están más expuestos a las imperfecciones del Estado que en el nivel central, como son el clientelismo o la captura. Esto significa que en la medida que se avanza en la descentralización se tiende a reducir la calidad de los sistemas de control y con ello la eficiencia del gasto. En este sentido, la descentralización de la ejecución de los programas no necesita estar acompañada de descentralización de los sistemas de control. Puede y debe haber grados diferentes de descentralización en materia de planificación territorial, de ejecución del gasto, y de supervisión y control.

También en el caso de la gestión local existe hoy rigidez en la estructura organizacional. Los cambios en la ley de gobierno municipal han otorgado a estas mayor responsabilidad en la gestión de los recursos humanos, pero estas disposiciones aún no han sido implementadas.

Por estas razones hay un círculo vicioso de desconfianzas, carencias de recursos y capacidades, y complejidad de desafíos. Para resolver esta situación es necesario entregar atribuciones gradual y heterogéneamente, previa certificación por medio de un sistema sólido y “accountable”. Las soluciones aplicadas “a rajatabla”, con normas y atribuciones asignadas simultáneamente a una región o municipio de grandes recursos versus uno de escasos recursos y débil capacidad de gestión no van a funcionar adecuadamente y pueden ser fuente de mayores incidentes de ineficacia y clientelismo.

Las municipalidades que tienen mayor complejidad en su territorio tienden a tener menores capacidades de gestión. Lamentablemente, la distribución de

la capacidad de ejecutar los recursos tiende a estar inversamente relacionada con la complejidad de los problemas que deben resolver los gobiernos locales. Sin una adecuada capacidad de gestión, los esfuerzos de descentralización no llevarán a ganancias de eficiencia y cercanía con la población, lo cual continuará el círculo vicioso que detiene la descentralización y a su vez no permite crear las capacidades de gestión adecuadas. Para ello hay que elaborar incentivos para la generación de masas críticas de profesionales a nivel regional y local. Entre otras vías, la concursabilidad efectiva de cargos municipales y regionales sería un importante aporte.

4. Estado visionario y prospectivo

Una de las demandas que la sociedad hace crecientemente al Estado es de protección ante los frecuentes cambios en el entorno económico, social y político. Para desempeñar este papel de articulación es indispensable que el Estado tenga una visión de largo plazo y capacidad para analizar las políticas públicas asociadas a temas transversales, como el cambio demográfico, las fuentes de energía, la infraestructura, la desertificación del territorio o el uso del mar para el desarrollo.

Esta visión la desempeñó durante algún tiempo Odeplan, pero hacia mediados de los 80 su rol fue disminuido y en los 90 se orientó más a las políticas sociales que a la planificación del desarrollo. En la práctica esto significa que la función de elaborar políticas de largo plazo se realiza de manera semi-formal en el Ministerio de Hacienda, en conjunto con la administración de las finanzas públicas.

Los gobiernos han utilizado diferentes medios para compensar esta deficiencia, como las comisiones *ad hoc*, las instituciones académicas y organismos multilaterales, como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE. Estas asesorías no tienen toda la independencia que sería recomendable y, en general, tienen una muy limitada influencia en el debate interno de las políticas. Por esta razón es recomendable formalizar la función de asesoría a la política pública, especialmente en los ámbitos de la política micro y social de largo plazo. Esto significa crear una capacidad de asesoría independiente dentro del sector público, como la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas propuesta en el paquete de reformas de noviembre del 2006.

Esta asesoría debe aportar un enfoque independiente que representa el interés social, con una perspectiva de largo plazo. Para que sea efectivo, este organismo debe cumplir solo una función asesora, excluyendo toda

responsabilidad ejecutiva o de decisión. Una asesoría independiente permite neutralizar las opiniones de los grupos de interés, que normalmente tienen influencia y capacidad de captura en las definiciones de política.

Aparte de su influencia positiva en la calidad de las políticas, este organismo también debe desarrollar una función informativa y educativa para la sociedad. En la medida que sus procedimientos sean transparentes y que recojan los puntos de vista de todos los grupos interesados en las políticas, sus recomendaciones pueden apoyar los debates que conducen a las reformas, creando conciencia pública de los motivos por qué los cambios de política pueden ser necesarios. En particular, esta comunicación puede alertar a los grupos que se beneficiarían de los cambios, ayudando a crear un ambiente más favorable para las reformas.

Como organismo asesor dentro del sector público, las materias que son objeto de estudio son aquellas que el gobierno le solicita explícitamente a través del Ministro de Hacienda, aunque en circunstancias especiales puede tener la iniciativa de iniciar sus propios estudios. Es decir, no se trata de un organismo que defina su propia agenda, sino que trabaje con independencia las demandas que el Ejecutivo le plantea. A su vez, se trata de un organismo que tiene una perspectiva de equilibrio multisectorial y de largo plazo, de modo que no sustituye la capacidad asesora de los ministerios y otros organismos públicos en temas específicos.

Un organismo que presta una asesoría independiente permite abrir un debate sobre opciones de política sin generar la incertidumbre que ocurre cuando estas mismas opciones las plantea la autoridad que luego toma las decisiones. En la medida que este organismo asesor sea percibido como efectivamente independiente, el debate más amplio puede facilitar también la generación de acuerdos para dar viabilidad a las reformas.

Este organismo independiente también puede ser utilizado para que desarrolle otras funciones como son: (a) la identificación de nuevas agendas de reformas; (b) la evaluación de impacto de las políticas y reformas aplicadas, estimando sus efectos e identificando las acciones para mejorar su desempeño; (c) la evaluación independiente de las regulaciones y normas

Tabla 2
Organismos asesores

Council of Economic Advisers, Estados Unidos. Creado en 1946. Depende de la oficina Ejecutiva del Presidente. Tiene 3 miembros, propuestos por el Presidente y aprobados por el Senado. (www.whitehouse.gov/cea)

Productivity Commission, Australia. Organismo independiente que asesora al gobierno en reformas y políticas públicas. Está integrado por entre 4 a 11 miembros nombrados por el gobierno. (www.pc.gov.au)

Conseil d'analyse économique, Francia. Depende del Primer Ministro. Analiza las opciones de política económica. Integrado por 35 miembros, de los cuales 29 son designados por su nivel de excelencia y 6 por su responsabilidad en el gobierno. (www.cae.gouv.fr)

Institute of Policy Studies, Singapur. Organismo independiente que analiza las políticas públicas, promueve la buena gobernabilidad y construye puentes entre gobierno, sector privado y sociedad civil. Integrado por 9 miembros de designación mixta. (www.ips.org.sg)

The German Council of Economic Experts, Alemania. Consejo independiente, integrado por 5 académicos de alto nivel. Analiza las materias económicas, evalúa el desempeño del gobierno y propone reformas. Son designados por el Presidente de la República. (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/en)

propuestas por el Ejecutivo, a través de una estimación de los efectos económicos y sociales de los cambios normativos, incluyendo las iniciativas legales más relevantes; y (d) el seguimiento de determinados programas públicos. En definitiva, se trata de una instancia que detecta las oportunidades de incrementar la productividad y la calidad del accionar público, y evalúa las políticas necesarias para promover estos incrementos.

5. Estado integrador, flexible y en red

La estructura organizacional del Estado necesita mayor flexibilidad para enfrentar los nuevos temas transversales que exigen enfoques integrados. Convivimos con una tendencia a fragmentar las políticas, con alto costo en eficiencia. Las leyes que regulan los organismos de la administración pública tienen rigideces institucionales anacrónicas, propias de la concepción del estado como “máquina administrativa” que no necesita de la flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante. Las rigideces constitucionales de la “ley de plantas” son un ejemplo extremo.

Un Estado enfocado a satisfacer necesidades de los ciudadanos se enfrenta a que cada organismo establece sus propios canales de atención. En esta monocanalidad cada programa es una ventanilla, lo que en muchos casos dificulta una atención digna, personalizada y con rutas múltiples de acceso a los servicios públicos. Vinculado a lo anterior, experimentamos una excesiva fragmentación y descoordinación de programas. Esto solo se resuelve con un Estado que funciona en red en lugar de “Estado de ventanilla”.

Por otro lado, hay un conjunto de ministerios y organismos que necesitan una importante reestructuración. Este es el caso de MIDEPLAN, MINEDUC, MINAGRI, MINECON y MOP. Asimismo, para los temas transversales debe haber una asignación de responsabilidades políticas claras y de alto nivel, como fue en su momento el caso de la Agenda Digital, hoy en vías de rescate. Los problemas no se resuelven creando una subsecretaría para cada tema.

6. Directivos y funcionarios de calidad

El Estado debe renovar su política de administración de personal, con incentivos y una carrera profesional. En las condiciones actuales existe poco de carrera y mucho de rigideces: no hay una buena evaluación de desempeño, existe inamovilidad *de facto*, carencia de movilidad horizontal, el nivel directivo de tercer nivel está “capturado”, las instituciones tienen un mal

clima laboral, acompañado de situaciones laborales injustas y de legítimas reivindicaciones.

En otros países la labor de definir una política de personal ha sido radicada en organismos especializados. En el caso de Chile esta función corresponde al Servicio Civil, aunque no ha recibido la prioridad necesaria.

En relación a los directivos es importante respaldar la propuesta del gobierno de ampliación y aceleración del sistema de Alta Dirección. A su vez, este sistema debe extenderse al sector municipal. La atracción de buenos directivos necesita de remuneraciones competitivas, lo cual es un problema más político que financiero, y que requiere de un acuerdo con altura de miras con las asociaciones gremiales.

Por otro lado, la contratación de buenos directivos solo será efectiva si está acompañada de un mayor grado de autonomía en la gestión y de un contrato de desempeño efectivo, con un conjunto reducido pero significativo de indicadores cuantitativos y cualitativos, en los cuales la calidad del servicio a la ciudadanía y la eficiencia en el uso de recursos deben ser los pilares centrales. El incipiente modelo de los hospitales autogestionados tiene alta prioridad en la medida que pudiera ser aplicado a otros ámbitos, con los ajustes pertinentes.

IV. VIABILIDAD POLÍTICA E ITINERARIO DE LAS REFORMAS

Chile necesita una reforma amplia del Estado, la que solo es posible si se trabaja con un horizonte altamente consensuado, de mediano y largo plazo. Implementar esta reforma en forma coherente es una tarea que debe ser realizada durante varios gobiernos. La tendencia a diseñar solo aquello que podrá ser realizado en un período presidencial, de breve duración, atenta contra la posibilidad de llevar a cabo un programa persistente de cambios que se complementen entre sí y que vayan moldeando un Estado moderno.

Según una encuesta del CEP de 2006, 73% de los ciudadanos sostiene que el Estado debiera ser reformado con cambios importantes y 82% cree que gobierno y oposición debieran trabajar juntos para evitar la corrupción. Estos datos entregan una clara orientación, casi un mandato, para buscar acuerdos amplios con un horizonte de largo plazo.

El desafío es político y no técnico. En el país existen las capacidades para diseñar esta reforma. Esto está demostrado por los resultados de los grupos de trabajo técnico que apoyaron los acuerdos políticos de comienzos de 2003 y por la Comisión sobre Transparencia que funcionó a fines de 2006. Existe también amplia experiencia de buenas prácticas de las cuales es posible aprender.

Un punto de partida sería elaborar un “*white paper*” con un horizonte de 10 años plazo. Este documento debe definir las grandes orientaciones, las metas, los estándares a aplicar y los pilares conceptuales.

Adicionalmente, en la contingencia, se deben tomar las fórmulas de éxito e ir extendiéndolas, en lugar de utilizar soluciones únicas de aplicación general. Los municipios y hospitales exitosos deben transferir sus buenas prácticas, muchos sistemas informáticos del SII podrían usarse en todo el gobierno, hay ejemplos de exitosas alianzas estratégicas entre instituciones públicas y sus gremios. Mientras elaboramos la estrategia del largo plazo, existe un potencial enorme de realización de experimentos piloto y replicabilidad de iniciativas.

Finalmente, es imprescindible una autoridad de alto nivel político al interior del Ejecutivo para impulsar la agenda de reformas de corto plazo, en una perspectiva de largo plazo. La tendencia a la instalación de agendas políticas y sectoriales propias en cada Ministerio es un fenómeno natural y casi inevitable, que requerirá de esta autoridad altamente posicionada para impulsar las coordinaciones necesarias.

Referencias

- Barzelay, M., F. Gaetani, J.C. Cortázar Velarde y G. Cejudo. “Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide,” *International Public Management Review*, 4, 1: 20-41. 2003.
- Goldsmith, S. y W. Eggers. “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”, Brookings Institution Press. 2004.
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi. “Public Sector Efficiency: Evidence For New EU Member States and Emerging Markets”, European Central Bank, Working Paper Series No. 581 / Jan. 2006.
- Waissbluth, M. “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso”, ESADE y Departamento de Ingeniería Industrial, U. de Chile, marzo 2006. En www.mariowaissbluth.com