

Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile*

MARIO MARCEL C.

Economista, M. Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña, actualmente se desempeña como Director de Presupuestos en el Estado de Chile.

* Este trabajo resume reflexiones y experiencias acumuladas por el autor a lo largo de 10 años en el sector público en Chile y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), parte de las cuales han sido registradas en trabajos anteriores. El autor desea expresar su reconocimiento a quienes más contribuyeron a esas reflexiones: Carolina Tohá, Marianela Armijo, Luis Zaviezo, Marcela Guzmán, Carlos Pardo, Eduardo Azócar, Nelson Guzmán y Roberto Jiménez, en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; Jorge Rosenblut, Claudio Orrego, Héctor Oyarce y Tomás Campero en el Comité Interministerial de Modernización del Sector Público; Carlos Losada, Andrés Allamand y Edmundo Jarquín, en el BID; Malcolm Holmes y Ronald Myers, en el Banco Mundial. Carmen Celedón, además de haber compartido gran parte de esas experiencias, prestó una valiosa colaboración en la preparación de este documento. Se agradecen, asimismo, los comentarios recibidos a una versión preliminar de este trabajo en el seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 23 de junio del 2000, así como los minuciosos comentarios y sugerencias de Salvador Valdés. En cualquier caso, las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de las instituciones en las que se ha desempeñado.

Indice de Materias

I. Introducción	213
II. Reforma del Estado: Vertientes, Paradigmas y la Difícil Práctica	216
1. Estado y ciudadanía	216
2. Evolución de la institucionalidad pública	219
3. Opciones y conflictos en la dirección de la reforma	221
III. El Desempeño del Estado Chileno y la Justificación de una Reforma	226
1. Desempeño comparado del Estado Chileno	227
2. ¿Por qué reformar el Estado en Chile?	235
Las modernizaciones de los 90	236
Logros y falencias	239
Los nuevos desafíos	241
Calidad de servicio, derechos de los usuarios y ciudadanía	242
IV. Opciones Para la Reforma del Estado	245
1. Institucionalidad gubernamental y mecanismos de coordinación	245
El problema de la coordinación	245
Coordinación y estructura institucional en el estado chileno	247
Opciones de reforma	248
2. Gestión financiera	253
Institucionalidad presupuestaria y efectividad de la política fiscal	253
Institucionalidad presupuestaria en Chile	254
Opciones de reforma	255
3. Gestión de recursos humanos	258
Paradigmas en la gestión de recursos humanos en el sector público	258

Los recursos humanos en el sector público chileno	259
Opciones de reforma	268
4. Sistemas de control	271
Control externo	272
Control interno y ética pública	274
Control ciudadano	276
V. Comentarios finales	280
Referencias bibliográficas	282

I. INTRODUCCIÓN

En la última década la reforma del estado se ha convertido en un componente fundamental de la agenda política en todo el mundo. La actual oleada de reformas ha sido liderada por un conjunto de países desarrollados que, desde fines de los 80, comenzaron a poner en cuestionamiento la capacidad de sus administraciones públicas para responder a los desafíos de un entorno más exigente, restrictivo y cambiante. En los países de la matriz administrativa británica, esto ha llevado al fortalecimiento de las capacidades ejecutivas en el gobierno a costa de un debilitamiento de la noción de un servicio público unificado y monolítico, pieza fundamental del modelo burocrático que marcó la gestión pública a lo largo de casi todo el siglo XX en esos países.

En el mundo en desarrollo la actual preocupación por la reforma del estado tiene un origen distinto. A lo largo de la década de los 80 y 90 la mayor parte de estos países experimentó profundas transformaciones basadas en la apertura económica, la liberalización de los mercados y la retirada del estado de un amplio espectro de actividades. Estas transformaciones fueron generalmente acompañadas por profundos ajustes fiscales, expresados en reducciones de la inversión pública, despidos masivos y pronunciadas rebajas de remuneraciones en la administración pública. Las consecuencias y limitaciones de estos procesos han llevado a revalorizar la función pública y a identificar la efectividad estatal como un determinante fundamental del potencial de desarrollo futuro de estos países. Los organismos representativos del llamado “consenso de Washington” hoy reivindican la importancia del Estado en el desarrollo. Es así como el Banco Mundial, al contrastar las experiencias de países con distintos niveles de desarrollo, señalaba recientemente:

“(…) el factor determinante detrás del contraste entre estos desarrollos es la efectividad del estado. Un estado eficaz es vital para la provisión de bienes y

servicios —y las reglas e instituciones— que le permiten a los mercados florecer y a las personas llevar vidas más felices y saludables. Sin un estado eficaz, el desarrollo económico y social sostenible es imposible. Muchos dijeron algo similar hace 50 años atrás, pero pensando que el desarrollo debía ser provisto por el estado. El mensaje de la experiencia acumulada desde entonces es bastante diferente: que el estado es central para el desarrollo económico y social, no como un proveedor directo del crecimiento, sino como un socio, un catalizador y un facilitador.”¹

De este modo, la reforma del estado se ha convertido en un componente esencial de una segunda generación de reformas, destinada a sentar las bases de un desarrollo sostenido en el futuro. La prioridad asignada a la reforma del estado en los países en desarrollo se enfrenta, sin embargo, a la realidad de administraciones públicas preburocráticas, clientelísticas y empobrecidas, donde el instrumental propio de las reformas en los países desarrollados no sólo parece ser inviable, sino hasta contraproducente².

Esta realidad se vuelve más compleja en el caso de América Latina, por la coexistencia entre un régimen legal y una institucionalidad informal que hace particularmente difícil el camino de las reformas administrativas tradicionales. En efecto, la incapacidad para resolver a través de nuevas regulaciones problemas que son en verdad parte del sistema informal de gobierno genera un círculo vicioso que ha sido descrito con particular dramatismo por Burki y Perry:

“A menudo se produce un círculo vicioso mediante el cual el fracaso del estado genera más reglas correctivas, aplaudidas tanto por el reformador como por el oportunista; el reformador con ideas formalistas equivocadas acerca de cómo se introducen reformas, y el oportunista sabiendo que no habrá tales reformas y que podrá continuar con su oportunismo. De hecho, la existencia de muchas leyes puede ser la antítesis del estado de derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre las expectativas de lo que debería estar haciendo el estado y lo que en realidad puede hacer³.”

Así, mientras los estados experimentan profundas transformaciones en los países más avanzados, el mundo en desarrollo, y América Latina en

¹ World Bank (1997).

² Por ejemplo, reformas que otorguen mayor discrecionalidad a los directivos públicos en una administración pública corrupta.

³ Burki y Perry (1998), cap. 7.

particular, parece encontrarse inmovilizado por la tensión entre la urgencia de reformar el estado y la dificultad para descubrir cómo hacerlo.

Chile no es ajeno a los factores que originan la actual corriente reformista. Las transformaciones estructurales y los ajustes fiscales impulsados por el régimen militar dejaron huellas profundas en el aparato del estado. Desde inicios de los 90, éste debió responder además a nuevos desafíos derivados de la democratización política, las exigencias de la globalización y una estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad. Este nuevo entorno involucra grandes responsabilidades para el estado: promotor de la estabilidad económica y la equidad, garante de reglas del juego estable y de los derechos ciudadanos, determinante de la fortaleza institucional y de la competitividad del país.

En la segunda mitad de los 90 el gobierno del presidente Frei intentó responder a estos desafíos con una agenda que incluyó importantes reformas en la educación, la administración de la justicia y la provisión de infraestructura. En materia de gestión pública, se impulsó un programa de modernizaciones que buscó elevar la preocupación por los resultados en la administración pública, desarrollando iniciativas centradas en la forma de administrar más que en grandes reformas legales. Este enfoque tuvo la ventaja de permitir mayor rapidez en la aplicación de experiencias innovadoras e incorporar aportes espontáneos de personas e instituciones. Sin embargo, este esquema también enfrentó limitaciones, expresadas en la irregularidad en la aplicación de iniciativas y la dificultad para consolidarlas. Como resultado, el cambio en la cultura organizacional del sector público chileno es aún limitado.

Paralelamente, el mundo político chileno fue cambiando su percepción sobre los temas de la gestión pública, pasando de la indiferencia o el desconocimiento de comienzos de los 90 a una actitud más atenta y crítica al final de la década, exigiendo, por un lado, mayor eficiencia en la acción del estado y, por otro, mayor transparencia en sus actuaciones. Este cambio, de por sí valioso, no ha ido acompañado, sin embargo, de una percepción de las eventuales contradicciones en las iniciativas e instrumentos que sirven a uno y otro propósito, privilegiándose en la práctica el efecto político por sobre la coherencia. Esta realidad se hizo particularmente evidente durante la campaña presidencial de 1999, donde la dureza de las críticas y denuncias contrastó con virtual desaparición de las divergencias ideológicas en las visiones de los dos principales candidatos sobre el rol del estado en el desarrollo.

Es así como Chile se ha ido acercando a una coyuntura clave. A la necesidad de reformas profundas para acometer el desafío del desarrollo, la buena base institucional y económica para enfrentar cambios más pro-

fundos, la creciente aceptación por los funcionarios de principios centrales de una gestión pública moderna y la acumulación de reflexiones y experiencias innovadoras en gestión, aún se opone un cierto desconocimiento tanto en el mundo político como en la opinión pública de la existencia de caminos e instrumentos alternativos –incluso contradictorios– para la reforma del estado.

Chile es, probablemente, el país de América Latina que mejor preparado se encuentra para acometer un programa reformador, pero el país también enfrenta el riesgo de la ambigüedad. A este respecto, la reforma del estado representa un desafío de tanta envergadura, que la incoherencia representa un riesgo mucho mayor que el de la indecisión. Una agenda de reformas ambigua conduciría inevitablemente a contradicciones y marchas y contramarchas típicas de programas que terminan en el fracaso al debilitar el principal determinante de la efectividad del cambio organizacional: la credibilidad.

El objeto de este trabajo es analizar las opciones que enfrenta la reforma del estado en Chile, tanto desde el punto de vista de la concepción global del funcionamiento del estado al que se aspira como de su expresión en los sistemas básicos que lo integran. Con este objeto, la sección II pasa revista a las principales vertientes sobre reforma del estado y su traducción en paradigmas de reforma que hoy se expresan en la experiencia internacional. La sección III presenta un balance de la situación actual del estado en Chile, sus fortalezas y debilidades a la luz de los desafíos del desarrollo y discute la justificación de su reforma de cara a los desafíos del siglo XXI. La sección IV profundiza en el análisis de las opciones para la reforma del estado en Chile y sus implicancias concretas de política. Con este propósito se analiza el problema de la coordinación de las decisiones gubernamentales y el ejercicio de responsabilidades ejecutivas, los sistemas de gestión de recursos humanos, gestión financiera y control.

II. REFORMA DEL ESTADO: VERTIENTES, PARADIGMAS Y LA DIFÍCIL PRÁCTICA

1. Estado y ciudadanía⁴

El estado es la expresión política de la sociedad organizada. En un régimen democrático, además, éste constituye el instrumento por excelencia para la materialización de las decisiones colectivas.

⁴ Esta sección está basada en Marcel y Tohá (1998).

La evolución política y económica de los países durante el último siglo ha determinado que el foco de la acción del estado haya experimentado un espectacular viraje, ampliándose desde la provisión de bienes públicos esenciales, como la administración de la justicia, el resguardo de la seguridad ciudadana y la protección, ante las amenazas externas, hacia la producción de bienes meritorios, como la educación, la salud, la seguridad social y la infraestructura de uso público. Este cambio ha involucrado un aumento considerable en la variedad y complejidad de las funciones desempeñadas por organismos públicos. Producto de ello, la relación entre las personas y el estado se ha hecho también más compleja y diversa.

En principio, podemos identificar al menos cuatro perspectivas distintas desde las cuales las personas se relacionan con el estado.

En primer lugar, en un régimen democrático las personas se relacionan con el estado como *ciudadanos*, titulares de la base de toda legitimidad de éste y, por lo tanto, con poder de decisión. Como ciudadanos, las preocupaciones de las personas se centran en la capacidad del estado para responder al mandato popular, en la transparencia de las decisiones públicas, en la probidad de los funcionarios y en cómo las autoridades asumen la responsabilidad política por sus actuaciones y las de los organismos a su cargo.

Las personas se relacionan con el estado también en cuanto *súbditos*, sometidos al imperio de la ley y a la autoridad conferida a los organismos públicos. En tal carácter, las preocupaciones de las personas giran en torno a la forma en que se limita y controla el poder del estado tanto para proteger los derechos individuales como para evitar la perpetuación de un mismo grupo en el poder. Esto lleva a exigir predictibilidad, regularidad y protección jurídica respecto de los actos de la autoridad. El derecho administrativo surge precisamente para responder a estas preocupaciones, con el propósito de imponer, al interior del estado, el estado de derecho.

En su carácter de *contribuyentes*, las personas ceden parte de sus ingresos para financiar la acción del estado, aspirando generalmente a impuestos más bajos, a que el sistema tributario sea lo más simple posible y a que los recursos provenientes de sus impuestos sean administrados con economía, eficiencia y responsabilidad, de modo que el costo tributario de proveer el volumen de bienes públicos deseados sea el mínimo.

Finalmente, la sustancial diversificación de las funciones del estado ha vuelto más significativo el rol de las personas en cuanto *usuarios*, esto es, demandantes de bienes y servicios públicos provistos por las instituciones públicas que satisfacen necesidades individuales. En este carácter, las personas exigen del estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutive.

Las personas se relacionan con el estado en todas estas dimensiones, pero en momentos distintos y con prioridades e intereses diferentes, los que no tienen por qué ser coincidentes entre sí. Una de las características fundamentales de los bienes públicos reside precisamente en que éstos pueden ser consumidos por las personas sin necesidad de que éstas revelen sus verdaderas preferencias, ni incurran en el costo de proveerlos, ni deban preocuparse por el modo en que su consumo afecta las posibilidades de los demás. En otras palabras, las personas no tienen necesidad de hacerse cargo individualmente de las contradicciones que surgen de los diversos roles desde los cuales se relacionan con el estado, quedando a este último, en cuanto sistema político y desde sus órganos ejecutivos, la tarea de balancear las preocupaciones y prioridades que surgen de cada una de estas perspectivas. Una característica estructural del estado en cuanto organización reside, de este modo, en la complejidad de su entorno y en la ambigüedad y aún contradicciones del mandato que emana de la ciudadanía.

De lo anterior podría deducirse que el estado que conocemos no tiene un desarrollo independiente de la sociedad que lo mandata, sino que constituye un reflejo de lo que ésta demanda de él, con todas las contradicciones y ambigüedades que ello involucra. Sin embargo, existe una serie de argumentos en contra de esta suerte de determinismo político.

El estado requiere, por un lado, de una Administración, en la que interactúan políticos, gerentes y funcionarios, cada uno guiado por intereses y motivaciones distintas. Esto genera un claro problema de agencia: cómo hacer que el estado responda al mandato de la ciudadanía. El enfoque de elección pública (“*public choice*”) ofrece una conclusión claramente pesimista a este respecto: el estado tiende inevitablemente a ofrecer bienes y servicios a la ciudadanía en cantidades superiores a las óptimas desde el punto de vista económico. Este fenómeno se debería a la confluencia, por un lado, de burócratas para los cuales el tamaño de sus presupuestos o sus plantillas de personal representa un buen *proxy* de los determinantes de su bienestar individual (prestigio, poder, ingresos) y, por otro, de políticos que, desconociendo los verdaderos costos de producción de los servicios públicos, buscan maximizar las posibilidades de ser reelectos, usando las asignaciones presupuestarias para “comprar” bienes y servicios públicos valorados por grupos específicos de electores⁵.

Sin perjuicio de las críticas que se puedan formular a este enfoque, es importante reconocer su capacidad para llamar la atención sobre la forma en que los intereses individuales de los directivos públicos y los funciona-

⁵ Para un desarrollo de estos conceptos, véase Dunleavy (1991), parte II.

rios pueden afectar importantes decisiones de política pública. Esta preocupación coincide con la manifestada por políticos de diversas latitudes en cuanto a la necesidad de “someter” a las burocracias a la autoridad que emana de la soberanía popular, lo que, en definitiva, representa un cuestionamiento profundo al supuesto de un servicio público profesionalizado e imparcial sobre el que se apoya el modelo burocrático.

Pero tan debatible como la capacidad de los directivos y funcionarios públicos para distinguir entre el interés común y sus intereses personales lo es la real capacidad del sistema político para transmitir las demandas de la ciudadanía, sobre todo cuando se trata de la provisión de un espectro amplio de bienes y servicios públicos. El pensamiento económico ha cuestionado, a partir del llamado “teorema de la imposibilidad” de Arrow, la capacidad de los sistemas de votación directa para revelar las preferencias de la ciudadanía respecto de la provisión de bienes públicos. Un enfoque más simple llamaría la atención sobre la dificultad del sistema político para dar cuenta de la multiplicidad de relaciones que se establecen entre el sector público y la ciudadanía cuando el primero ha ampliado de manera tan considerable sus funciones y prestaciones como en las últimas décadas.

De esta manera, el problema para la gestión pública se vuelve aún más complejo: cómo hacer que el estado haga lo que quieren las personas cuando su administración cuenta con autonomía y poder discrecional, cuando el sistema político es el mecanismo principal de mediación entre el estado y las personas, y cuando éstas últimas experimentan ambigüedades y contradicciones en los roles desde los cuales se relacionan con el estado.

2. Evolución de la institucionalidad pública

La gravitación de factores recién citados ayuda a entender la evolución de la institucionalidad pública en las últimas décadas. Hasta fines del siglo XIX imperó un estado esencialmente administrador, concentrado en la provisión de bienes públicos convencionales (justicia, defensa, seguridad ciudadana, relaciones internacionales) en el que la asignación de los cargos públicos era un privilegio del grupo en el poder⁶. Del desarrollo de este estado y su creciente abuso sobre los individuos surgió una demanda por seguridad jurídica, respeto y protección respecto de los derechos del ciudadano, expresada notablemente por el liberalismo clásico.

⁶ En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, esto se reflejó en el llamado “sistema de despojos” (“*spoils system*”) en virtud del cual buena parte de los cargos públicos se entregaban al ganador de las elecciones. En Gran Bretaña imperaba el sistema de “patronazgo” expresado en la entrega de puestos públicos como favor, concesión o venta a las familias de mayores recursos (Hennessy, 1989, pp.17-31).

Esta demanda abrió las puertas a la concepción weberiana del estado, caracterizada por la importancia de la jerarquía y las normas, la estructuración de un servicio civil tecnificado, despolitizado y basado en el mérito, el imperio de la legalidad y la estricta separación de los poderes públicos. La burocracia surgió, desde mediados del siglo XIX, como la expresión más acabada de la organización, el servicio civil como reacción al nepotismo y corrupción de los sistemas prevalecientes, y el derecho administrativo como una respuesta eficaz a la demanda por predictibilidad y objetividad de los actos de la autoridad.

El desarrollo del estado de bienestar a partir del primer cuarto de siglo marcó una nueva etapa para la relación entre el estado y las personas. Desde su rol de ciudadanos y a través del sistema político éstas pasaron a demandar derechos económicos y sociales, protección frente a las contingencias y seguridad frente a la enfermedad y la vejez, desarrollándose una nueva noción de ciudadanía social, expresada en derechos explícitos en materia de salud, educación y seguridad social. La concepción científica de la administración sirvió entonces para adecuar las organizaciones burocráticas a la producción de servicios en gran escala. La estandarización de normas, procedimientos y estructuras según la racionalidad tayloriana se transformó en una herramienta de gestión, destinada a facilitar la prestación de servicios masivos y uniformes.

En los 70 y 80 el esfuerzo económico requerido para sostener los compromisos surgidos al amparo del estado de bienestar se hace insostenible y, desde su rol de contribuyentes, las personas demandan mayor eficiencia en el uso de los recursos y una menor carga impositiva. Se exige que el estado haga más con menos recursos, motivando ajustes estructurales, reducciones de personal, reformas tributarias y severos recortes presupuestarios. Las preocupaciones de la administración pública, en este contexto, cambian radicalmente desde la planificación y programación de mediano plazo hacia el control del gasto y los ajustes de corto plazo. La racionalización administrativa, allí donde llega a aplicarse, se vuelve sinónimo de despidos, reducciones salariales y redefinición de funciones.

A partir de mediados de los 80 comienza a gestarse una nueva fase, alimentada por el desarrollo de los mercados, la competencia, la información y el progreso tecnológico que, al entregar a las personas una mayor soberanía en cuanto consumidores, las vuelve también más exigentes como usuarios de los servicios públicos. Coincide este fenómeno con la descomposición de las estructuras de clase y el consiguiente auge de grupos transversales (mujeres, jóvenes, tercera edad), lo que acarrea una demanda marcada por la solución a los problemas individuales, en una sociedad más heterogénea y compleja. Esto también fortalece el papel de las personas

como usuarios de los servicios públicos y demanda de estos últimos mayor flexibilidad para resolver necesidades y problemas específicos y cambiantes.

Estos factores son los que rodean el surgimiento de la llamada “Nueva Gerencia Pública”, que busca incorporar mecanismos de mercado al funcionamiento del estado, ya sea en la relación de éste con la comunidad —otorgando al usuario capacidad de elección entre proveedores alternativos, o compensaciones por el incumplimiento de estándares de servicio—, en las relaciones entre instituciones públicas —estableciendo agencias autónomas a cargo de las funciones ejecutivas del estado y desarrollando sistemas de relaciones intragubernamentales a base de contratos— o en el funcionamiento interno de las agencias públicas —descentralizando el manejo de personal y finanzas y estableciendo regímenes de remuneración a base de desempeño.

3. Opciones y conflictos en la dirección de la reforma

La reforma del estado no constituye necesariamente un fenómeno nuevo. El estado ha experimentado, a lo largo de los últimos cien años, grandes transformaciones, aunque éstas se expresen más claramente en sus funciones que en su organización y la constatación de esta evolución permite entender mejor las reformas que hoy se discuten en muchos países. Tales reformas no son expresión de la lucha de la modernidad contra la tradición, o de la racionalidad contra la estupidez, sino del tránsito desde un modelo de organización con justificación, racionalidad e historia propia, cuyos fundamentos no deben ser desconocidos, hacia un nuevo tipo de estado, más acorde con los problemas y prioridades actuales de la ciudadanía y que debe construir su propia racionalidad alternativa.

Sin embargo, la evolución en las relaciones entre el estado y la ciudadanía no es idéntica para todos los países, como tampoco lo es el grado de desarrollo de sus estados. Mientras las naciones más avanzadas luchan contra las rigideces de la institucionalidad burocrática, muchos países en desarrollo aún deben encontrar respuestas institucionales para combatir la corrupción, el clientelismo y el tráfico de influencias. Al interior del propio mundo desarrollado se aprecian importantes diferencias asociadas a las tradiciones administrativas, el sistema jurídico, las funciones públicas y las orientaciones políticas de los gobiernos en cada país. Por su parte el estado, con sus grandes organizaciones, grupos internos de poder, y sistemas políticos imperfectos no responde de la misma manera a las nuevas exigencias. Todo esto hace que las actuales reformas en el campo de la administración pública tengan un sello y profundidad muy diversa.

Buena parte de estas reformas busca alterar los paradigmas sobre los que se sostiene la gestión pública. Se trata en este caso de iniciativas orientadas a imponer o modificar el *sentido común* de la administración, expresado en los principios, prioridades y prácticas que guían la acción de las instituciones públicas, la estructura de relaciones al interior del estado y las de éste con su entorno. Si entendemos a la gestión pública como la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del estado, entonces las reformas de paradigma aparecen precisamente como aquellas que buscan transformar dicha gestión.

El peso de cada una de las dimensiones de la relación entre las personas y el estado determina en buena medida la dirección de las reformas de paradigma. En general, podemos argumentar que cuando se impone la visión de ciudadanos y súbditos, las reformas se orientarán a incrementar la *transparencia* en la acción del estado. Por el contrario, cuando priman las visiones de contribuyentes y usuarios, las reformas promoverán una mayor *efectividad* de la gestión pública. La perspectiva de la transparencia involucra una definición *ex-ante* de los patrones de comportamiento del sector público, un foco en los procesos y en cómo se producirán los bienes y servicios públicos. Por su parte, priorizar la efectividad requiere adoptar una perspectiva *ex-post*, centrada en los resultados y en qué bienes y servicios públicos se producen.

La transparencia en la acción del estado no puede concebirse como una variable discreta, que sólo se tiene o no se tiene. Muy por el contrario, ésta se extiende gradualmente desde los requerimientos más básicos del respeto a la constitución y las leyes, hasta la búsqueda de la predictibilidad plena de los actos administrativos y la total eliminación de la discrecionalidad en la acción de los organismos públicos.

La efectividad, definida como la capacidad del estado para satisfacer los requerimientos de la sociedad por bienes y servicios públicos, también se extiende con gradualidad, dependiendo de la magnitud y complejidad de dichos requerimientos. Así, será muy distinta la efectividad del estado cuando éste responde por la prestación de bienes públicos básicos, como la administración de la justicia y la defensa territorial, a cuando sus responsabilidades se extienden, además, a la provisión de bienes meritorios, como la educación, la salud, la generación de oportunidades para los más pobres o la regulación de mercados.

Transparencia y efectividad no son dimensiones independientes de la acción del estado. Cuando un estado usa el pleno potencial de sus recursos existirá un conflicto inevitable entre ambas. Esfuerzos crecientes por incrementar la transparencia que involucren una codificación cada vez más desagregada de los actos administrativos y de los insumos utilizados para

producir bienes y servicios públicos redundarán en volúmenes crecientes de información, de difícil manejo para el sistema político y la ciudadanía, pero también incrementará exponencialmente las rigideces en la gestión de las instituciones públicas, reduciendo su efectividad.

Del mismo modo, una mayor efectividad en la satisfacción de la demanda por bienes y servicios públicos requiere adecuarse a demandas cada vez más específicas, provenientes de grupos más pequeños, reduciendo la transparencia como producto de una mayor variedad de bienes y de procesos requeridos para su producción y de una mayor discrecionalidad en su aplicación. En el límite, la plena efectividad en la provisión de servicios públicos adecuados a las necesidades de cada individuo imposibilita la comprensión de la función pública para la sociedad en su conjunto y sus órganos políticos representativos.

A base de lo anterior, podemos representar la relación entre transparencia y efectividad, para un potencial dado de movilización de recursos públicos, como una “frontera de posibilidades” cóncava, cuya curvatura refleja rendimientos decrecientes de los esfuerzos para incrementar cada una de estas dos dimensiones.

La posición de los países desarrollados y en desarrollo respecto de esta “frontera de posibilidades” es, en la generalidad de los casos, diferente. Una de las grandes diferencias entre países desarrollados y en desarrollo corresponde a la solidez de sus instituciones. En efecto, la mayor parte de los países desarrollados cuenta con estados que resultaron de las reformas inspiradas en un modelo weberiano de la organización y que, sobre la base de una mayor legitimidad, bases tributarias amplias y estables, y una mayor formalidad de sus economías, han logrado movilizar un volumen superior de recursos para el cumplimiento de las funciones públicas. Estos países tienden, por lo tanto, a ubicarse sobre la frontera de posibilidades y su dilema se centra en la dosis deseada de transparencia y efectividad que se desea alcanzar. Las reformas de los últimos años se remiten, de este modo, a traslados sobre la frontera en la dirección de una mayor efectividad, con un moderado sacrificio en materia de transparencia⁷.

Los países en desarrollo, en cambio, generalmente se ubican al interior de la frontera de posibilidades. Esto se debe, por un lado, al hecho de contar con estados preburocráticos, más expuestos a la corrupción y clientelismo, donde la ciudadanía valora poco la transparencia *vis a vis* la magnitud de sus necesidades básicas insatisfechas, y al hecho de disponer

⁷ El sacrificio de eficiencia se expresa, por ejemplo, en el debilitamiento del principio de responsabilidad política tras el traspaso de funciones ejecutivas a agencias autónomas. Este efecto ha sido especialmente cuestionado en los países con regímenes parlamentarios.

de una capacidad económica limitada por bases tributarias estrechas, inestables y vulnerables a la evasión. Para estos países, el dilema fundamental es cómo acercarse a la frontera de producción y en qué dirección hacerlo.

Por cierto, al ubicarse al interior de la frontera de posibilidades, los países en desarrollo enfrentarán una amplia variedad de situaciones. Lamentablemente, al tratarse de la elección entre dos bienes públicos –transparencia y efectividad estatal– las autoridades se enfrentarán a un mapa de preferencias de la comunidad indefinido y cambiante que será de poca ayuda para orientar un proceso de reformas. En general, parece de sentido común que las respuestas apropiadas para cada país dependerán de dónde se encuentra en relación a dicha frontera, priorizando aquella dimensión en que se perciba una mayor precariedad. Sin embargo, dos preguntas serán de particular relevancia:

- a) Si acaso existe una secuencia “natural” de reformas, que aconseje avanzar en una dimensión previa a hacerla en la otra, y
- b) Cómo producir cambios sostenibles, en circunstancias que dichos movimientos operan necesariamente sobre intereses corporativos fuertemente asentados, culturas organizacionales conservadoras y sistemas políticos volátiles.

Schick (1998) proporciona una respuesta inequívoca a la primera de estas preguntas:

“Operar en un ambiente controlado externamente es una fase esencial en el proceso de desarrollo. Este le da a los directivos las habilidades para administrar solos, construye confianzas entre los controladores centrales y los directivos de línea y entre los ciudadanos y el gobierno, y estimula a los directivos a internalizar una ética pública de comportamiento. En la medida que estas condiciones básicas de administración formal echen raíces será posible para los controladores centrales aflojar las regulaciones dándole a los directivos de línea mayor discrecionalidad en la operación de sus programas.

(...) los políticos y los funcionarios deben concentrarse en los procesos básicos de la administración pública. Ellos deben ser capaces de controlar insumos antes que se les requiera controlar productos; deben ser capaces de contabilizar a base de caja antes de que se les requiera contabilizar a base de costos; deben cumplir con reglas uniformes antes de que se les autorice a hacer sus propias reglas; deben operar en departamentos centrales integrados antes de que se les autorice a seguir solos en agencias autónomas.”⁸

⁸ Schick (1998), p. 130.

En la misma línea, Nunberg (1996) recomienda a los países en desarrollo privilegiar la adopción de principios básicos de un servicio civil antes que introducir incentivos por desempeño en la gestión de recursos humanos. En ambos casos, la recomendación parece ser priorizar el logro de niveles superiores de transparencia antes de preocuparse por la efectividad, con la convicción que, de lo contrario, las iniciativas de reforma que otorguen mayor autonomía y discrecionalidad a los agentes públicos rápidamente serán contaminadas por prácticas informales o corruptas. Por la misma razón, un país que cuente en el punto de partida con una administración pública más proba y transparente estará en mejor posición para acometer reformas orientadas a elevar la efectividad del estado.

La segunda de las interrogantes anteriores alude a cómo los países en desarrollo pueden construir vectores de cambio capaces de vencer a la inercia y resistir a las presiones involutivas. Para esto es necesario reconocer que existen expresiones distintas de transparencia y efectividad y que un enfoque de dos dimensiones es insuficiente para explicar las complejidades propias de la gestión pública.

Avanzar en efectividad involucra niveles crecientes de descentralización. De aplicarse mecánicamente, esto significa generar cadenas cada vez más extensas de relaciones entre principal y agente, expuestas a distorsiones crecientes del mandato original del nivel político central. Este problema ha sido planteado con claridad en los países desarrollados, donde la creación de agencias autónomas para el desempeño de funciones ejecutivas del gobierno central ha sido vista como un dispositivo del Ejecutivo para evadir sus responsabilidades políticas⁹.

Sin embargo, una mayor descentralización no involucrará un deterioro de la transparencia si el agente se vincula a un principal (mandante) diferente, más cercano al nivel en que se perciben los beneficios de la acción pública. Esto es lo que ocurre con los procesos de descentralización en los que la comunidad local o los usuarios de los servicios públicos adquieren una voz en la determinación de las prioridades en la prestación de dichos servicios. En este caso se trata de procesos que van acompañados de un incremento de la *governabilidad* en los distintos niveles del estado.

Avanzar en transparencia, por su parte, requiere de una especificación cada vez más detallada de procesos e insumos requeridos para la provisión de bienes y servicios públicos. Esto redundará en una inflexibilidad creciente para responder a las condiciones y demandas cambiantes de la comunidad, mayores costos de producción y bienes homogéneos, todo lo cual reduce el bienestar y contrasta fuertemente con la dinámica de los mercados privados.

⁹ Metcalfe y Richards (1987).

La alternativa en este caso parece estar dada por un cambio en el foco de atención desde los insumos y procesos a los resultados, a la rendición de cuentas (*accountability*), al control de gestión y a la evaluación de resultados como expresión privilegiada de la transparencia en la gestión gubernamental.

De este modo, las reformas del estado en los países en desarrollo, más que preocuparse del potencial conflicto entre transparencia y efectividad, deberán hacerlo respecto de las fuerzas que generan resistencia y distorsionan los procesos de cambio, asegurando que dichos procesos se basen en una estructura institucional suficientemente sólida para garantizar que los avances hacia la frontera de posibilidades no se reviertan al corto tiempo. Los países con estados preburocráticos que aspiran a desarrollar una gestión más orientada a los resultados deberán prestar especial atención al fortalecimiento de la gobernabilidad y al desarrollo de la rendición de cuentas como expresión renovada de la transparencia institucional. Solo así estos países podrán transitar hacia un estado postburocrático sin repetir necesariamente el recorrido que a los países más avanzados les tomó cerca de un siglo y volúmenes de recursos muy superiores a los que ellos están en condiciones de movilizar.

III. EL DESEMPEÑO DEL ESTADO CHILENO Y LA JUSTIFICACIÓN DE UNA REFORMA

En muchos países, el principal impulso para la reforma del estado ha provenido de situaciones de crisis que hacen impostergable el cambio. Profundos desequilibrios fiscales, la percepción de graves ineficiencias, ingobernabilidad, o situaciones inmanejables de corrupción y clientelismo, han generado el sentido de urgencia que requiere el sistema político para vencer la inercia institucional y la resistencia de los grupos de interés al cambio en el estado.

Sin embargo, la percepción de una crisis no siempre conduce a procesos estructurados de reforma destinados a mejorar el desempeño gubernamental. Es frecuente que en tales casos la respuesta inmediata sean masivas reducciones de personal y remuneraciones. En otros, la respuesta se orienta a una redefinición profunda de los roles y funciones del estado. Son las percepciones del sistema político, la comunidad y los expertos sobre el desempeño del estado las que en definitiva determinan la urgencia, profundidad y dirección de un proceso de reformas.

En el caso de Chile, fuertemente marcado por una prolongada disputa ideológica en torno al rol del estado, algunos voceros del mundo po-

lítico y empresarial han calificado al sector público de burocrático, ineficiente, corrupto y abusivo; en definitiva, un lastre para el país. De este tipo de juicios han surgido propuestas de drásticas medidas que, junto con reflejar la radicalidad del diagnóstico, trasladan a nuestra realidad problemáticas y medidas características de las reformas desarrolladas en otros países.

Sin embargo, al momento de evaluar y discutir tales propuestas cabe preguntarse hasta dónde la realidad del estado chileno corresponde efectivamente a ese diagnóstico. Intentar responder a esta pregunta significa enfrentarse necesariamente a la cuestión de por qué se requiere reformar el estado en nuestro país.

1. Desempeño comparado del Estado Chileno

En un estudio reciente (Marcel, 1999) hemos revisado la evidencia sobre desempeño comparado entre la administración pública de Chile y la de otros países. Dicha revisión aporta los siguientes antecedentes:

- El sector público chileno aporta positivamente a la competitividad internacional del país. El Anuario sobre Competitividad Mundial del 2000 sitúa a Chile en el 13^{er} lugar de competitividad en materia de gobierno entre 47 países (Cuadro 1)¹⁰. De todos los factores considerados el gobierno es el más positivo, seguido por la gerencia de empresas que se sitúa en el lugar 22, quedando ambos por sobre el nivel general alcanzado por el país, que corresponde al lugar 26 del ranking. Pese a las limitaciones de este tipo de análisis, todo parece indicar que la competitividad del país se ve favorecida, antes que perjudicada, por el desempeño del Estado.
- En los análisis de competitividad, la gran mayoría de los activos con los que Chile cuenta son de naturaleza macroeconómica e institucional: escasos controles e interferencias del gobierno sobre la actividad empresarial, políticas fiscales y monetarias confiables y flexibles para adaptarse a las circunstancias, transparencia en los contratos públicos. Del lado macroeconómico destacan factores ligados a las finanzas públicas, tales como el consumo del gobierno, el balance fiscal y el empleo público. En el otro extremo, los pasivos del sector público que frenan la competitividad del país se concentran en el reza-

¹⁰ IMD (2000). De los 47 países considerados, 25 corresponden a países desarrollados, miembros de la OECD. Entre los 20 países restantes se cuentan 9 del sudeste asiático y 6 de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela).

CUADRO 1 APORTE DEL ESTADO A LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE CHILE

	Ranking
FACTOR	
Economía doméstica	40
Internacionalización	19
Gobierno	13
Finanzas	25
Infraestructura	32
Gerencia	22
Ciencia y tecnología	32
Personas	34
Competitividad global	26
INDICADORES FACTOR GOBIERNO	
<i>Fortalezas</i>	
- Empleo público	1
- Subsidios estatales	2
- Evasión de impuestos	4
- Cotizaciones a la seguridad social	5
- Impuestos a las empresas	5
- Controles de precios	6
- Endeudamiento interno	10
- Endeudamiento externo	12
- Regulación de la competencia	12
- Gasto público	15
- Burocracia	18
- Corrupción	18
<i>Debilidades</i>	
- Cohesión social	24
- Sistema judicial	24
- Implementación de decisiones de gobierno	24
- Discriminaciones legales	25
- Interferencia política en servicio público	26
- Actividad legislativa del parlamento	28
- Gasto militar	30
- Seguridad ciudadana	33

Fuente: IMD (2000).

go en logro de estándares de vida y condiciones materiales propias del desarrollo: educación, capacitación, salud y desarrollo humano¹¹. Finalmente, en una posición intermedia se ubican factores ligados a las características del sistema tributario y al desempeño de funciones esenciales del estado, como la administración de la justicia y la seguridad ciudadana.

- La situación de las finanzas públicas de Chile se compara favorablemente con la de la mayoría de los países del mundo. Durante los últimos 15 años Chile experimentó un prolongado período de sostenidos superávits y volúmenes crecientes de ahorro público. Esta trayectoria, excepcional en el contexto internacional, se ha verificado pese a la presencia, en distintas etapas de este período, de serios shock externos, grandes cambios estructurales al interior del sector público e importantes modificaciones en las prioridades en la asignación de los recursos públicos. La sólida posición de las finanzas públicas en Chile tampoco se deterioró con el retorno a la democracia.
- Las finanzas públicas tuvieron un buen desempeño en Chile durante la década de los 90 no sólo porque permitieron sostener un presupuesto balanceado e incrementar el ahorro, sino porque le permitieron al estado dar respuesta a las demandas más urgentes de la ciudadanía. En efecto, el gasto del gobierno central en educación y salud creció en el período 1990-99 a un ritmo del 11% real anual, en tanto que la inversión en infraestructura lo hizo al 18%, permitiendo recuperar gran parte de los déficit acumulados durante la década anterior.
- El financiamiento de programas e inversiones públicas, sin embargo, no ha sido especialmente gravoso para los contribuyentes. En Chile la carga tributaria es moderada, situándose en un 17% del PIB y el sistema impositivo es simple, compuesto de pocos impuestos de base amplia. Evaluaciones efectuadas después de la Reforma Tributaria de 1990 indican que una gran mayoría de los contribuyentes chilenos se manifiesta de acuerdo con la afirmación de que el siste-

¹¹ La mayoría de estas variables se mide en términos absolutos y, por lo tanto, incorporan las diferencias en la capacidad económica de los estados y los países. Así por ejemplo, el gasto público en educación se mide en términos absolutos por estudiante, lo que determina que todos los primeros lugares del ranking sean ocupados por países desarrollados.

ma tributario es esencialmente justo, que los impuestos pagados ayudan a los más necesitados y que evadir impuestos es un delito grave¹². La simplicidad del sistema tributario, la calidad de los sistemas de fiscalización y una mejor disposición de los contribuyentes a la vez ha determinado que la evasión tributaria sea en Chile relativamente baja, estimándose en la actualidad en el orden del 24%¹³.

- En materia de empleo público, la situación de Chile se compara favorablemente con la de países de desarrollo similar o superior. Si las comparaciones se remiten a los trabajadores directos de la administración civil del estado (incluidas las municipalidades), puede apreciarse que el peso del empleo público en Chile es en general inferior al del promedio de regiones de similar nivel de desarrollo y al de los países desarrollados, ya sea que éste se mida en relación a la población total, a la fuerza de trabajo o al empleo total. (Cuadro 2). Esta moderada significación del empleo público es producto de grandes ajustes ocurridos bajo el régimen militar y a la contención de las presiones expansivas por los gobiernos democráticos de los 90.

CUADRO 2 EMPLEO PÚBLICO: COMPARACIONES INTERNACIONALES

Región/País	Empleo Público como % de:		
	Población	Fuerza de Trabajo	Empleo Total
Africa	2,0	5,0	6,6
Asia	2,6	5,6	6,3
Europa Oriental	6,9	14,3	16,0
América Latina y el Caribe	3,0	7,6	8,9
Medio Oriente y Norte de Africa	3,9	14,2	17,5
OCDE	7,7	15,6	17,2
Chile	2,1	5,4	5,8

Nota: para Chile, 1996; para otras regiones, inicios de los 90.

Fuente: Chile, Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección de Presupuestos; otras regiones, Schiavo-Campo, de Tomasso y Mukherjee (1997).

¹² Corresponde al resultado de encuestas encargadas por el Servicio de Impuestos Internos de Chile en 1992, citadas en Marcel (1999).

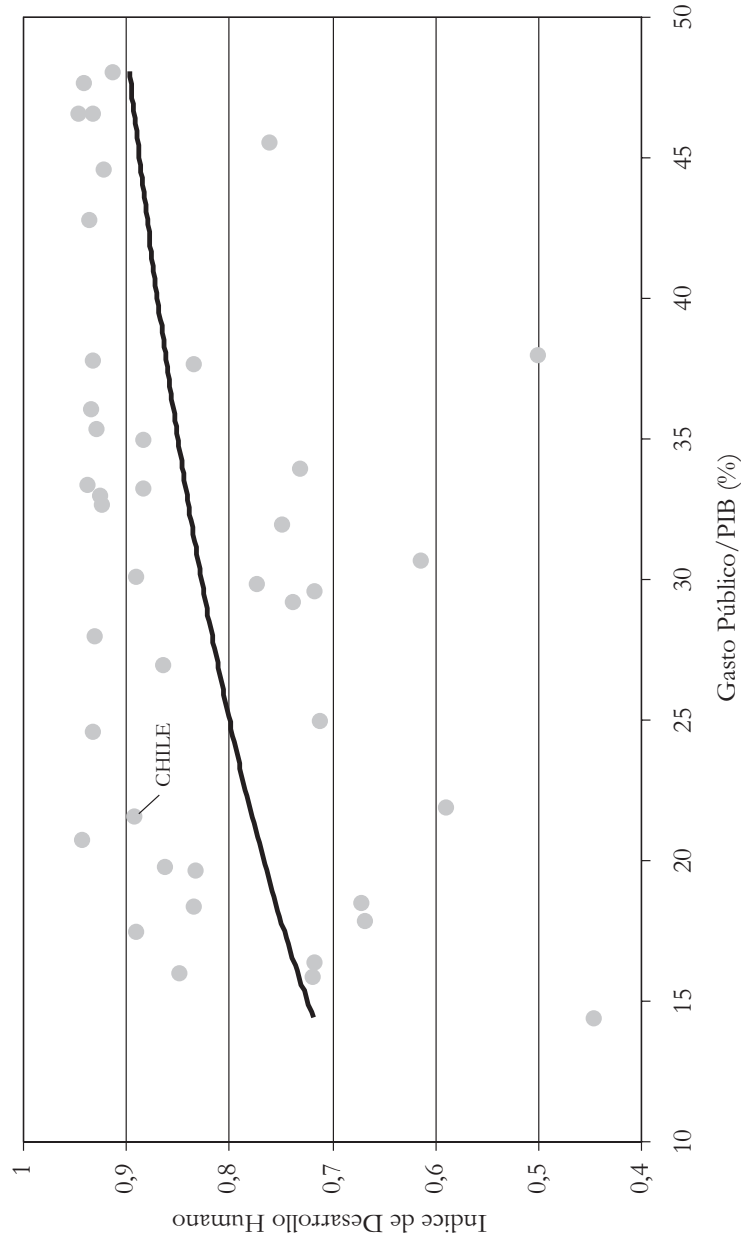
¹³ Estimaciones del Servicio de Impuestos Internos para la evasión de IVA e Impuesto a la Renta. Estas cifras, obviamente, se refieren sólo a la evasión ilegal y no a la elusión legal, que aprovecha los resquicios legales del sistema. Ambas son, a la vez, probablemente mayores en el caso de los impuestos a la renta.

- Pese al menor tamaño relativo del empleo en el sector público en Chile éste es capaz de movilizar un importante volumen de recursos. En efecto, si bien el sector público emplea en Chile a poco menos de un 6% de la población ocupada, moviliza recursos equivalentes a alrededor de un 23% del PIB. En contraste, los países desarrollados, que emplean casi 3 veces más funcionarios públicos por trabajador ocupado, movilizan recursos que en promedio sólo duplican a las del sector público chileno. Por su parte, la comparación con América Latina en su conjunto también resulta favorable, pues mientras Chile se ubica por debajo del promedio de la región en materia de empleo, la supera en relación al gasto público como porcentaje del PIB.
- Al comparar la relación entre los estándares alcanzados en la prestación de servicios públicos fundamentales con los recursos y el personal requerido para su provisión, Chile también aparece en una posición favorable. El Gráfico 1 compara la relación entre el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD y el gasto del gobierno general por habitante para un conjunto de países desarrollados y en desarrollo. Como puede apreciarse, pese a contar con un nivel de gasto público por habitante relativamente bajo en relación a los países más avanzados, Chile alcanza un alto valor para el índice de desarrollo humano y el país se ubica por sobre la correlación estadística entre ambas variables, lo que revela una mayor capacidad para movilizar recursos públicos para el logro de mejores estándares sociales.
- El juicio anterior se ve ratificado por apreciaciones directas sobre la efectividad del estado chileno en comparación con el de otros países. Las mediciones de *Business International*, que Mauro (1993) agrupa bajo el concepto de *eficiencia burocrática*, ubican a Chile en el lugar 16 entre cerca de 60 países, siendo superado sólo por una parte de los países desarrollados¹⁴. Esto indica que las instituciones públicas chilenas son capaces de atacar problemas e implementar programas públicos con eficacia, pese a contar con recursos limitados.

¹⁴ El trabajo de Mauro (1993) analiza las calificaciones otorgadas por analistas de *Business International* en cada uno de los países estudiados para un conjunto de conceptos, entre los que se cuentan la eficiencia del sistema judicial, las regulaciones gubernamentales (*red tape*) y la corrupción. Dichas calificaciones corresponden al período 1980-83.

www.cepchile.cl

GRÁFICO 1 GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO HUMANO EN 38 PAISES



- Chile también aparece bien calificado en las comparaciones internacionales sobre probidad en el sector público. En efecto, los índices de corrupción elaborados por *Transparency International* ubican a Chile en el lugar 15 en baja corrupción entre un total de 74 países (Gráfico 2). En esta comparación Chile sólo es superado por algunos países desarrollados y se ubica por sobre países como Francia, Japón y España, por sobre todos los países latinoamericanos analizados¹⁵ y por sobre todos los países asiáticos, con la excepción de Singapur.
- Esta visión es aparentemente compartida por la mayor parte de los chilenos. Es así como una encuesta sobre calidad de la atención en los servicios públicos realizada en 1996 mostró que cerca de un 72% de los entrevistados consideraban que los funcionarios públicos chilenos son honrados¹⁶. Asimismo, una encuesta realizada simultáneamente para 17 países latinoamericanos reveló que Chile es el país donde la población le asigna menor gravedad al problema de la corrupción¹⁷.

En síntesis, la evidencia citada muestra un favorable balance del desempeño del estado chileno, especialmente cuando éste se compara con países de similar nivel de desarrollo. Este desempeño es especialmente favorable en las dimensiones más agregadas de la gestión estatal –finanzas públicas, tamaño del empleo público– así como en materia de probidad.

Cabe sin embargo precaver contra el riesgo de una visión excesivamente optimista sobre el Estado chileno. A este respecto, se debe resaltar la baja evaluación relativa que recibe el Estado en las funciones básicas de seguridad ciudadana y administración de la justicia. Estas funciones estatales juegan un papel fundamental al garantizar el imperio del derecho y, a través de éste, la confiabilidad y estabilidad del resto de las instituciones nacionales. La relativa debilidad de estas instituciones en Chile advierte, de

¹⁵ Los países latinoamericanos considerados, con sus correspondientes posiciones en el ranking, son los siguientes: Argentina (24), Colombia (31), México (32), Brasil (37) y Venezuela (38).

¹⁶ TIME FORO (1996).

¹⁷ Latinobarómetro 1998. En una encuesta anterior (Latinobarómetro, 1996), el 38% de los chilenos entrevistados declaraba confiar “mucho” o “algo” en la Administración Pública. El promedio de respuestas positivas para el conjunto de los 11 países de sudamérica estudiados fue de 25%, en tanto que para Centroamérica este porcentaje llegaba al 31%. El porcentaje alcanzado en Chile sólo es superado por Nicaragua (39%) y por España (41%).

GRÁFICO 2 TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, INDICES DE CORRUPCIÓN



este modo, sobre la existencia de importantes tareas aún pendientes en el fortalecimiento de las funciones públicas.

Asimismo, debe destacarse la ausencia de comparaciones internacionales referidas a la *calidad de servicio* en la acción del estado, especialmente en lo referido a los servicios de carácter social. Como es bien sabido, la calidad de servicio y la atención al usuario de parte de las instituciones públicas ha sido uno de los temas centrales de las reformas realizadas en varios países desarrollados en los últimos años¹⁸, por lo que la falta de indicadores al respecto es ilustrativo de la parcialidad de los análisis comparativos disponibles. Como veremos más adelante, la evidencia proveniente de encuestas desarrolladas en Chile indica una clara falencia a este respecto.

Finalmente, aunque el balance comparativo sea favorable a Chile en las dimensiones más agregadas de transparencia y efectividad a través de factores como probidad, estabilidad, eficiencia global y responsabilidad fiscal, no lo es tanto en dos dimensiones que hemos calificado como críticas para un avance sostenible hacia la frontera de posibilidades del estado, como son la rendición de cuentas y la gobernabilidad. Aun cuando con ello entramos a las dimensiones más cualitativas y, por tanto, menos objetivables en un análisis comparado, creemos que es posible afirmar que los logros del estado chileno se han apoyado más en el desarrollo de fortalezas internas que en la construcción de vínculos con la comunidad.

En este sentido parece evidente que, en buena medida, las capacidades actuales del estado de Chile se apoyan en una tradición centralista, autoritaria y tecnocrática que contrastará cada vez más con los procesos de democratización y globalización en marcha. Por esta razón, como veremos, la necesidad de avanzar en la modernización del estado chileno está más relacionada con los desafíos futuros que con el desempeño pasado.

2. ¿Por qué reformar el Estado en Chile?

El positivo desempeño del estado chileno en las comparaciones internacionales así como el constante crecimiento de los recursos públicos producto de la expansión sostenida de la actividad económica desde 1985 constituyen importantes fortalezas para la gestión pública, pero también una de sus mayores debilidades. En ausencia de una crisis inminente, el sentido de urgencia para la reforma del Estado en Chile sólo puede provenir de otras dos fuentes: la percepción de grandes oportunidades involucra-

¹⁸ Para una revisión de estas experiencias, véanse los artículos contenidos en Dirección de Presupuestos (1997).

das y una presión externa, ejercida por la comunidad. Como veremos, ambos factores tienen vigencia en el caso de Chile.

Las modernizaciones de los 90

Los profundos cambios estructurales introducidos por el régimen militar tanto en las funciones del sector público como en los sistemas de entrega de los mismos no involucraron un cambio equivalente en la gestión de las instituciones públicas. Hacia finales de los 80 éstas desempeñaban sus responsabilidades bajo un marco normativo que, luego de las reformas administrativas de mediados de los 70, habían experimentado pocos cambios¹⁹. Se sumaba a lo anterior un profundo desgaste en la capacidad operativa y la moral de los funcionarios públicos generado por el peso de los ajustes fiscales y el desprestigio de la función pública a lo largo de toda la década de los 80.

Esta situación se hizo patente al iniciarse el gobierno de Aylwin, el que respondió incrementando significativamente los recursos operacionales y las remuneraciones en áreas importantes del sector público. Al poco andar, sin embargo, se evidenciaron dificultades para la implementación de programas públicos y la ausencia de resultados apreciables en instituciones y sectores que recibieron importantes aportes de recursos. Particularmente frustrante a este respecto resultó la experiencia del sector de la salud y, en general, de todas las iniciativas de mejoramiento de remuneraciones.

Considerando estos problemas y la urgencia de generar experiencias concretas que permitieran orientar políticas futuras en esta materia, el Ministerio de Hacienda puso en marcha, a inicios de 1993, un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos. Dicho programa estaba concebido en torno a la idea de que era fundamentalmente en los servicios públicos y no en el nivel central del estado donde se definirían los avances o retrocesos en materia de gestión y que a pesar de las restricciones legales y reglamentarias dichos servicios contaban aún con un amplio espacio para mejorar su gestión. A la larga, este programa se transformaría en un primer paso de una secuencia de iniciativas que impusieron su sello sobre la agenda modernizadora de la segunda mitad de los 90.

¹⁹ Durante los 70 y 80 los cambios al interior del aparato del estado se tradujeron en traspaso de funciones de un régimen institucional a otro antes que en cambios al interior de dichos regímenes. Tal es el caso, por ejemplo, de la transformación de algunos servicios públicos en empresas.

El núcleo central del programa piloto fue el desarrollo de ejercicios de planificación estratégica al interior de los servicios públicos. Dichos ejercicios buscaban lograr una clara identificación de la misión institucional de cada servicio, sus clientes y productos principales, para luego derivar proyectos de modernización institucional y sistemas de información para la gestión. Este programa se aplicó inicialmente en 5 servicios públicos.

Hacia fines de 1994, parecía claro que el enfoque gradualista y secuencial adoptado en el Programa Piloto resultaba demasiado aislado y lento como para producir un impacto significativo en el conjunto de la Administración, promoviéndose un ejercicio más transversal y masivo. Es así como en el segundo semestre de 1994 se puso en marcha un sistema de indicadores y metas de gestión incorporado a la discusión del presupuesto.

En un principio 26 servicios públicos se incorporaron al sistema con poco más de 100 indicadores de gestión. Entre 1995 y 1997 la cobertura del sistema se incrementó significativamente. El número de servicios incorporados se elevó desde 26 a 67, cifra esta última que representa alrededor de un 80% del total de servicios públicos factibles de integrar el sistema²⁰. Por su parte, el número de indicadores prácticamente se triplicó, pasando de 107 en 1995 a 291 en 1997. A lo largo de este período, la medición del desempeño no fue concebido como un determinante de los presupuestos institucionales, sino como un elemento informativo para una discusión más informada de dichos presupuestos.

A fines de 1996 el sistema de indicadores de desempeño fue complementado con la puesta en marcha de un sistema de evaluación de programas gubernamentales y la obligación para los organismos públicos de preparar balances anuales de gestión. El sistema de evaluación de programas gubernamentales nació con el propósito de cubrir una falencia inevitable de los indicadores de desempeño: su incapacidad para fundamentar juicios sobre el impacto y la efectividad de programas gubernamentales. Para este efecto se diseñó un sistema de acuerdo al cual cada programa es evaluado por un panel de expertos, integrado por profesionales calificados e independientes. Dicho panel cuenta con la autoridad para requerir información y, eventualmente, estudios sobre el programa en evaluación, emitiendo un informe que es remitido a los principales organismos responsables de la toma de decisiones al interior del Ejecutivo y al Congreso

²⁰ Se consideran como integrantes potenciales del sistema de indicadores a los servicios con funciones esencialmente ejecutivas cuyo *output* tiene una dimensión cuantitativa dominante. Se excluye por tanto de este grupo a las instituciones con funciones esencialmente políticas, como las subsecretarías o cuyos *outputs* son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras.

Nacional. Entre 1997 y 1999 este sistema evaluó 80 programas públicos a una velocidad y costos adecuados a las necesidades y posibilidades del país.

Por su parte, los balances anuales de gestión buscaron fortalecer la rendición de cuentas de parte de las instituciones públicas, suponiendo de éstas una capacidad para articular compromisos y metas de modo coherente e informar con veracidad del logro efectivo de los mismos. Dichos balances se han preparado desde 1997, remitiéndose también al Congreso Nacional para su conocimiento.

En 1997 la medición de los resultados recibió un fuerte impulso al transformarse en la base de un ambicioso sistema de bonificaciones por desempeño. Hasta entonces la aplicación de sistemas de remuneración por desempeño había ido teniendo una aplicación gradual en el sector público, experimentándose con modalidades y fórmulas diversas para su operación. En 1997 el gobierno logró concordar con los trabajadores del sector público la aplicación masiva de estos mecanismos en el gobierno central, expresados en bonificaciones por desempeño individual, aplicadas a dos tercios de los funcionarios mejor evaluados de cada institución, y bonificaciones por desempeño colectivo, ligadas al logro de metas incorporadas en un programa de mejoramiento de gestión (PMG) de carácter anual.

La aplicación de los PMG representó un brusco escalamiento en el volumen de información sobre desempeño en el sector público, contándose anualmente con cerca de 1200 indicadores y/o metas de gestión, a partir de cuyo cumplimiento se otorgan beneficios económicos concretos a decenas de miles de funcionarios del gobierno central. Dicho escalamiento, sin embargo, no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, pues el monumental volumen de información resultó imposible de procesar eficientemente para los organismos coordinadores del sistema. Como resultado, el 95% de los funcionarios públicos terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño colectivo sin poder determinarse con certeza hasta qué punto ello refleja mejoras reales y sustantivas en cada institución.

Hacia fines de los 90, este programa se vio complementado con iniciativas tendientes a reconocer y estimular la buena gerencia pública así como en la utilización de la informática para apoyar la gestión pública y la calidad de la atención a los usuarios. En el primer caso, se instauró un premio a la calidad de los servicios públicos y se apoyó el desarrollo de programas de postítulo para gerentes públicos. En el segundo, se diseñó un sistema de licitación electrónica para las compras gubernamentales y se apoyó la creación de páginas web, conectadas a un portal electrónico del estado de Chile, con un amplio acceso a información y trámites por medios

electrónicos, entre los que destaca especialmente la presentación de declaraciones de impuestos.

Este extenso conjunto de iniciativas fue acompañado por un crecimiento sostenido de las remuneraciones y de la inversión en capacitación de los funcionarios públicos. Menos avances se registraron, sin embargo, en aspectos fundamentales de la gestión de recursos humanos y la gestión financiera (sección IV).

Logros y falencias

El programa de modernización de la gestión pública desarrollado en Chile en los 90, con todas sus limitaciones y problemas, constituye una de las experiencias más avanzadas en la materia en América Latina en los últimos años.

Lo anterior se debe, en primer lugar, al haber logrado sobrepasar la etapa de diseño y haberse materializado efectivamente en iniciativas concretas y reconocibles. Este es de por sí un logro importante a la luz de la experiencia latinoamericana en el mismo período. En efecto, una expresión de la dominación de una administración informal por sobre las normas legales que rigen al sector público en muchos de nuestros países es la proliferación de reformas “de papel”, en las que las normas legales y los planes institucionales nunca llegan a materializarse.

Pero probablemente el principal mérito del programa de modernización de la gestión pública está en haber logrado incorporar el tema del desempeño en la agenda de las instituciones públicas y del sistema político y en haber experimentado con una amplia variedad de instrumentos que forman parte de las tendencias mundiales en materia de gestión pública. Es así como hoy en día los logros o falencias en la gestión de las instituciones gubernamentales se han incorporado al debate público, el buen desempeño se ha transformado en un factor de prestigio para la gestión de autoridades y directivos estatales, y los temas de la gestión han penetrado las negociaciones laborales en el sector público. Para un tipo de organización particularmente resistente al cambio estos son logros dignos de destacar.

Sin embargo, la experiencia de modernización de la gestión pública en Chile en los 90 también muestra limitaciones importantes. La primera corresponde a su escasa institucionalización. En efecto, buena parte de este proceso se ha apoyado en la participación voluntaria de las instituciones, el liderazgo de sus directivos y el uso de facultades administrativas o legislación transitoria, como la Ley de Presupuestos. Aun cuando estos factores han ayudado al desarrollo del proceso, minimizando la tensión que todo

cambio genera en las organizaciones, de otro lado han limitado su alcance y sostenibilidad futura. Esta limitación se refleja en la gran heterogeneidad en el grado de participación y avance de distintas instituciones. Así, mientras algunas de ellas alcanzan grados de efectividad y calidad de la atención que igualan o superan los estándares internacionales o privados, otras tienden a rezagarse, sin que existan incentivos que las impulsen a acelerar el paso. Particularmente preocupante a este respecto es que las instituciones con mayor progreso tienden a ser aquellas con las que se relacionan las personas de mayores recursos (Impuestos Internos), mientras que entre los rezagados se encuentran servicios que atienden las necesidades de los más pobres (municipalidades, servicios de salud).

La falta de institucionalización del proceso de modernización resulta especialmente significativa a la luz de la importancia que el sector público chileno ha asignado a las leyes y normas. Mientras la preocupación por los resultados y la efectividad no se traduzca en normas consistentes, por ejemplo, en materia de gestión financiera, gestión de recursos humanos y control, difícilmente la reforma será plenamente asumida por el grueso del sector público.

Otra limitación del proceso de modernización de la segunda mitad de los 90 está dada por la acumulación de iniciativas superpuestas y el desgaste que éstas generan en las instituciones y los funcionarios. De acuerdo al recuento que recién se hiciera, en este breve período se registraron no menos de 7 iniciativas sólo en materia de gestión institucional. Cada una de estas iniciativas ha requerido de información, compromisos y esfuerzos de los servicios públicos, a veces requeridos por autoridades distintas del nivel central. En el último tiempo se ha ido extendiendo la queja sobre la acumulación de requerimientos del nivel central sobre los servicios, a los que éstos últimos muchas veces responden burocráticamente traspasando la responsabilidad de responder a estos requerimientos a asesores o mandos intermedios. De no consolidarse en sistemas institucionales capaces de operar con regularidad, esta experiencia arriesga incurrir en lo que en otros países se ha denominado “fatiga de la reforma”.

Finalmente, cabe destacar la falta de relación entre las iniciativas de modernización de la gestión con aquellas orientadas a elevar la transparencia y predictibilidad de los actos administrativos. Es así como en paralelo con iniciativas como la generación de indicadores de desempeño o el premio a la calidad, el gobierno también patrocinó reformas legales para elevar la probidad en el sector público, como la exigencia de declaraciones de bienes o el establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los funcionarios públicos. Dichas reformas le permitieron al gobierno responder a crecientes presiones y denuncias políticas que fueron escalando

en el tiempo. El problema está, sin embargo, en que dichas denuncias involucran un juicio sobre las autoridades y funcionarios públicos esencialmente contrapuesta con los supuestos sobre los que se basa cualquier esquema que le permita a los administradores gestionar. Si es cierto que la total eliminación de la discrecionalidad involucra la total eliminación de la capacidad de gestionar, Chile enfrentó el período 1994-99 sin una clara noción de dónde establecer el equilibrio entre ambos.

En síntesis, el cuadro descrito muestra una experiencia positiva, con avances notables respecto de los procesos de reforma del estado en otros países, pero aún frágil frente a las grandes fuerzas que dominan el funcionamiento del sector público. Este es un proceso que, por lo tanto, aún está expuesto al riesgo de una regresión.

Los nuevos desafíos

Pese a la inexistencia de situaciones críticas al interior del estado en Chile, existen al menos dos argumentos para pensar que éste requiere de cambios profundos que es necesario encarar con urgencia.

El primero es que el sector público chileno ha sido concebido sobre la base de los valores de la estabilidad y uniformidad en tanto que el país avanza hacia la diversidad. La dificultad de las estructuras públicas para adaptarse a los cambios que el país aceleradamente está viviendo es evidente; baste a este respecto con pensar que hay una gran cantidad de materias de gestión que no son susceptibles de modificarse si no es por curso legal, materias que están sometidas permanentemente a tensiones por cambios externos a la administración pública.

En segundo lugar, es necesario adaptar las estructuras del estado para adecuarlas a las necesidades y demandas que hoy tiene el país. La pregunta a este respecto es si la misma institucionalidad que soportó la expansión de la cobertura de bienes y servicios públicos básicos es adecuada para contribuir a los desafíos que Chile tiene ahora por delante. Entre éstos se puede mencionar, sin intentar un análisis sistemático, el mejoramiento de los índices de equidad social con políticas compatibles con la economía de mercado; el aumento de la competitividad y, por ende, adaptabilidad del sistema productivo; la consolidación y ampliación de la inserción internacional de la economía chilena; la descentralización territorial; el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación; el fortalecimiento de instancias autónomas de la sociedad civil y de los derechos ciudadanos; la apertura del debate sobre materias valóricas y culturales, y la definición de largo plazo de políticas que garanticen sustentabilidad al desarrollo en el largo plazo.

Tal como hoy lo conocemos, el estado chileno presenta debilidades para enfrentar estas tareas. Las más evidentes dicen relación con el centralismo y la rigidez que todavía lo caracteriza, pero hay otras más: algunas de las tareas planteadas implican un contacto permanente con el mercado, sea para facilitar su funcionamiento, para regularlo o para contratar en él servicios, y eso requiere de cuadros técnicos tanto o más capacitados que sus contrapartes externas, cuadros que están siendo cada vez más difíciles de reclutar y retener. Otras suponen una mayor atención a los problemas de calidad que de cobertura de los servicios que se entregan, pero la cultura del sector público, sus formas de producción y sus precarios sistemas de evaluación son poco adecuados para este cambio de énfasis. Por último, varias de las tareas mencionadas sólo pueden realizarse con éxito si las instituciones públicas tienen al frente un usuario exigente y consciente de sus derechos, y cuentan con canales para procesar sus opiniones y puntos de vista.

Calidad de servicio, derechos de los usuarios y ciudadanía

Cada día concurre a los servicios públicos chilenos un promedio de 150.000 personas, y si a esto agregáramos el público de las municipalidades la cifra aumentaría considerablemente. Muchas de estas personas acuden a los servicios públicos en busca de soluciones a problemas que son muy sensibles para ellos o para sus familias, y la mayor parte de las veces no tienen la opción de resolver esos problemas ante un agente distinto del estado.

Para la mayoría de las personas la concurrencia a un servicio público es el momento de contacto más directo con el estado, y para algunos sectores, especialmente los de más bajos recursos, esto constituye una realidad cotidiana y sensible. Para esos sectores, la oferta pública de servicios representa uno de los pocos ámbitos donde la capacidad económica no condiciona las prestaciones que se reciben y, en este sentido, la calidad de los servicios públicos es una especie de reflejo de cuánto pesan realmente sus derechos ciudadanos. Para ellos el papel del estado en la entrega de servicios está ligado a un concepto de derechos y seguridad, pero también a la aceptación de un producto que no siempre es de buena calidad y de un trato que puede llegar a ser denigrante.

El contacto con los servicios públicos no tiene solamente importancia en el plano social, sino también desde el punto de vista cultural y simbólico, porque condiciona directamente la visión que las personas tienen respecto del estado. De hecho, la idea de un estado burocrático e ineficiente, que ofrece servicios de mala calidad y ante el cual los ciudadanos

se encuentran indefensos, se basa en una caracterización quizás exagerada, pero no infundada, de lo que son los servicios públicos a los cuales diariamente se concurre. Esto significa, al mismo tiempo, que esa imagen del estado no es inmutable, y puede modificarse en la medida que la experiencia concreta de la relación con los servicios públicos sea distinta.

En el caso de Chile, sin embargo, el avance en el proceso de modernización de los servicios públicos no ha producido aún ese efecto, ni ha fortalecido el concepto de derechos ciudadanos. Un estudio reciente confirma este diagnóstico²¹; este muestra que menos de la mitad de los usuarios de los servicios públicos más utilizados (41%) consideran que éstos han mejorado en los últimos años, en tanto que un 56% cree que éstos van a ser siempre iguales.

Esto ocurre en buena medida porque las iniciativas que se han adoptado en los servicios que más se han modernizado no coinciden con las que más preocupan a los usuarios. Entre las medidas más adoptadas un 79% de los encuestados menciona el mejoramiento de la infraestructura, pero sólo un 21% menciona a la infraestructura o la higiene de las oficinas como un criterio importante para evaluar a los servicios públicos. Mucho más le importan a las personas la calidad de la atención (39%), respecto de lo cual los usuarios aprecian avances considerablemente más modestos (Cuadro 3).

En la comparación con el sector privado los usuarios valoran positivamente de los servicios públicos la gratuidad, el hecho de que no persiguen fines de lucro y su disponibilidad en todo el país, pero aprecian claras desventajas desde el punto de vista de la falta de libertad de elección y la dificultad para exigir una mejor calidad en la atención que éstos prestan al público.

Lo que revelan estos antecedentes es un desajuste significativo entre las necesidades y expectativas ciudadanas y la realidad de los servicios públicos de los que son usuarios, desajuste que se produce también en la manera de abordar los procesos modernizadores en los servicios públicos. Los únicos usuarios cuyas prioridades tienden a coincidir con estos énfasis son los de mayores recursos, cuya relación con los servicios es instrumental y bastante esporádica. Para los sectores de menores recursos, que son asiduos usuarios de los servicios del estado y que mantienen con éstos una relación más emotiva, el aspecto más importante es la atención y el trato personal que reciben, aspecto que ha tenido escasa consideración en las estrategias modernizadoras de los servicios. Avances como la incorporación de la informática, la automatización de muchos trámites o la moderniza-

²¹ MORI (2000).

CUADRO 3 PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN CHILE

1. Aspectos en que se han modernizado los servicios públicos

	% de menciones en respuestas múltiples
Infraestructura	79
Calidad del servicio	36
Tiempo de espera	17
Mantenimiento de servicios	6
Disponibilidad de recursos	4
Más funcionarios	2
En nada	3

2. Criterio más importante para evaluar un servicio público

	% de menciones
Calidad de atención	39
Higiene	15
Rapidez	13
Amabilidad/accesibilidad del personal	11
Infraestructura	6
Eficiencia	2
Información	3

Fuente: Estudio Satisfacción de Usuarios, MORI, 1999.

ción de las oficinas son interpretados por las personas como efectos inevitables de la llegada de la tecnología, detrás de los cuales no distinguen las motivaciones y los objetivos de las autoridades que toman dichas medidas.

Se puede concluir, en síntesis, que la relación de las personas con los servicios públicos es un ámbito donde existen necesidades insatisfechas, no sólo respecto a la calidad de los servicios, sino especialmente al status ciudadano de los usuarios. El proceso de modernización puede transformarse en un canal efectivo para mejorar dicha relación, pero para que así sea dicho proceso debe orientarse efectivamente en esa dirección, buscando responder a las preocupaciones e intereses de sus usuarios, y haciendo explícita dicha intención de manera que sea conocida y entendida públicamente.

IV. OPCIONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO

**1. Institucionalidad gubernamental y
mecanismos de coordinación**

El problema de la coordinación

La teoría de sistemas define a una organización como una red de decisiones que produce decisiones. Mirado desde esta perspectiva, el sector público es un caso particularmente complejo de organización. Sus prioridades responden a mandatos políticos que el Ejecutivo debe traducir en planes, programas y acciones concretas. Dichas acciones, sin embargo, deben enmarcarse dentro de un cuadro de obligaciones y restricciones legales mucho más precisas que las que rodean a la actividad privada, dando cuenta de la autoridad y los recursos entregados por la sociedad en su conjunto. El sector público, por último, está lejos de ser un cuerpo monolítico y uniforme, sino que está conformado por una multiplicidad de organizaciones con diferencias en sus responsabilidades, atribuciones y medios operativos. Movilizar a este cuerpo para aplicar políticas públicas con eficacia, sin apartarse del marco legal que lo rige, requiere de un enorme esfuerzo de coordinación que constituye el corazón del funcionamiento del sector público.

Si se concibe el problema de las políticas públicas como una secuencia que va desde la formulación de mandatos políticos hasta la entrega concreta de bienes y servicios a la comunidad, la coordinación gubernamental puede entenderse como un problema de agencia. Como hemos visto, este problema se vuelve especialmente complejo al considerar la multiplicidad de mandantes (electorado, legislatura, Presidente, ministros), la usual ambigüedad de los mandatos y, sobre todo, la influencia de los intereses de los agentes intermediarios.

El problema de la coordinación tiene, en estas circunstancias, dos mecanismos de solución posibles. El primero es el de la jerarquía, donde la secuencia de definición de políticas, planes, programas y ejecución se corresponde con niveles descendentes de la jerarquía institucional y la coordinación se resuelve a través de instrucciones a lo largo de esta cadena. Bajo este enfoque resulta fundamental atender a la estructura orgánica del aparato del estado, manteniendo un número reducido de ministerios con responsabilidad por áreas idealmente autocontenidas de la gestión pública, con una estructura interna de unidades y jefaturas que asegure una cadena de mando sin interferencias ni distorsiones. Un aspecto de especial preocupación bajo este enfoque será el de evitar la duplicación de responsabilidades, asegurando la plena racionalidad administrativa de la organización del estado.

En un sistema *jerarquizado* la solución al problema de coordinación depende de dos elementos centrales: la claridad de las instrucciones y mandatos emitidos por la autoridad superior y la sumisión y disciplina de los agentes. El desarrollo de sistemas de planificación y programación operativa representa una respuesta frente al primero de estos requerimientos. La disciplina de los agentes, por su parte, depende de la existencia de un servicio civil profesionalizado y competente, motivado exclusivamente por el servicio al estado y plenamente imbuido de su estructura y normas internas. La planificación y un modelo burocrático de organización del estado son esenciales, por lo tanto, para resolver el problema de coordinación bajo un esquema jerarquizado.

Alternativamente, el problema de la coordinación puede resolverse bajo un modelo *descentralizado*, donde la atención se centra en la creación de incentivos para que los agentes respondan a las necesidades del mandante en un marco de mayor libertad para su acción. En contraste con una concepción jerarquizada de la administración pública, el modelo descentralizado se basa en el reconocimiento de que los agentes al interior del aparato del estado tienen intereses propios. De lo que se trata es, entonces, cómo usar dichos intereses para el cumplimiento eficaz de las funciones públicas.

Bajo este enfoque, la estructura del estado deberá distinguir orgánicamente aquellas funciones en las cuales el mandante ha sido desplazado desde la estructura superior del estado (legislatura, jefatura de gobierno) hacia las comunidades regionales y locales, estableciendo gobiernos subnacionales con capacidad de respuesta a las diferentes preferencias de la comunidad, lo que responde al concepto de descentralización territorial. Del mismo modo, para aquellas funciones que siguen respondiendo a mandatos nacionales, corresponderá hacer una distinción entre las funciones de formulación y de ejecución de políticas, trasladando las funciones ejecutivas a agencias con autonomía operativa suficiente. Al traspaso de funciones ejecutivas a este tipo de agencias se le ha denominado “divisionalización”.

Lo anterior significa que el problema de la coordinación no tiene la misma respuesta en cada caso. En el caso de la descentralización territorial se ha optado por acortar la cadena entre principal (mandante) y agente estableciendo una relación directa entre comunidad y autoridad local. Una variable clave para el éxito de este enfoque será el desarrollo de mecanismos de gobernabilidad local, que aseguren que la comunidad pueda imponer sus prioridades por sobre las de la burocracia o los políticos locales. En el caso de la divisionalización, en cambio, se requiere aún resolver la forma de estructurar la relación entre principal-formulador de políticas y agente-ejecutor. En la experiencia internacional reciente este problema se

ha resuelto a través de diversas modalidades de contratos intragubernamentales, donde el producto esperado de la operación de agencias ejecutivas se expresa en acuerdos formales que especifican al mismo tiempo los recursos y condiciones con que aquellas contarán para su funcionamiento.

Coordinación y estructura institucional en el estado chileno

La estructura orgánico-institucional del sector público chileno se encuentra regida por la ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986. Dicha normativa establece una distinción fundamental entre los ministerios y los denominados servicios públicos descentralizados. Los primeros tienen como función colaborar con el Presidente de la República en la administración superior del estado, actuando para ello con la personalidad jurídica del fisco. Los segundos, por su parte, tienen como responsabilidad la satisfacción de las necesidades fundamentales de la ciudadanía, contando para ello con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía para adoptar sus decisiones administrativas, dentro de un marco normativo común. Así, mientras los ministerios tienen funciones esencialmente políticas, los servicios descentralizados tienen funciones ejecutivas, asociándose a cada uno de estos roles distintas facultades administrativas.

Esta separación corresponde a los principios de la “divisionalización”, descrita más arriba y resulta de una trayectoria de las instituciones públicas del país que se remonta a varias décadas atrás. En efecto, el origen de los organismos públicos descentralizados se deriva de la forma orgánica que tomó la expansión del estado en Chile durante la primera mitad del siglo XX. En ese período el estado amplió y diversificó significativamente sus funciones ejecutivas tanto en el campo social como el del fomento productivo, pero los ministerios e instituciones públicas tradicionales se encontraban pobremente preparados para asumir tales funciones, debido a la excesiva rigidez de la normativa que los regía y su carencia de personal calificado. Ante estas dificultades, las responsabilidades asociadas a las nuevas funciones ejecutivas que iba asumiendo el estado fueron recayendo sistemáticamente en instituciones “descentralizadas” o “autónomas” cuya existencia legal se apoyaba en normas de excepción contenidas en la legislación vigente y que se encontraban liberadas de muchos de estos controles. En algunos casos se llegó a dictar leyes especiales para crear nuevas instituciones cuyas facultades y autonomía se extendían aun más allá de lo que esta normativa de excepción permitía²².

²² Este es, por ejemplo, el caso de la Corporación de Fomento de la Producción, creada en la década del 30.

A diferencia del papel marginal que este tipo de respuestas organizacionales habitualmente juega en los países y a pesar de las críticas de muchos expertos administrativos chilenos, que calificaron este proceso como de “expansión inorgánica” del sector público²³, en la práctica el “servicio descentralizado” terminó transformándose en la forma dominante de organización pública para el desempeño de funciones ejecutivas en Chile, siendo finalmente reconocido por la normativa financiera e institucional dictada en 1986. Este proceso no sólo anticipó lo que más tarde se transformaría en una tendencia dominante en los procesos de modernización institucional en otros países, sino que permitió imprimir un carácter profesionalizado a la cultura organizacional de estas instituciones, protegiéndolas a las principales funciones ejecutivas del estado de la influencia de la politización, el clientelismo y la burocratización que alcanzaron a otras áreas del sector público.

Opciones de reforma

La opción entre un modelo jerarquizado o descentralizado de coordinación en el aparato del estado parece haberse resuelto en Chile en buena medida por la vía de los hechos. El desarrollo de servicios descentralizados se produjo por la propia expansión de las funciones del estado hacia la provisión de bienes meritorios a la comunidad, y lo que en un momento fue percibido como una anomalía administrativa terminó transformándose en una expresión de pragmatismo que le permitió al país adelantarse a las tendencias de la reforma del estado en otras partes del mundo. Revertir este proceso hoy no sólo representaría un enorme desperdicio de recursos y esfuerzo, sino que sería totalmente contradictorio con los requerimientos de la sociedad y la economía moderna sobre el estado.

Lo anterior, sin embargo, no significa que el problema de la coordinación se encuentre resuelto en Chile. En primer lugar, la aplicación de una lógica divisional en la organización del estado no ha sido uniforme. Subsisten en el sector público ministerios importantes que aún no se han adecuado plenamente a la lógica de la Ley de Bases y que enfrentan, en consecuencia, dificultades importantes en su operación²⁴. Tampoco se ha

²³ Para una crítica de este proceso desde la perspectiva del derecho administrativo, véase Urzúa y García (1971).

²⁴ Esta situación es especialmente notoria en casos como el del Ministerio de Educación, el que aún mantiene una estructura formal propia de la época en que administraba las escuelas y liceos públicos, frente a lo cual los nuevos programas de mejoramiento educativo de los 90 debieron apoyarse en facultades y unidades ejecutoras *ad hoc*.

consolidado aún una lógica institucional para los organismos fiscalizadores, donde el factor crítico debe ser la eliminación de los conflictos de intereses que se producen al mezclar las funciones de promoción, formulación de políticas y aplicación de regulaciones en un mismo organismo²⁵. La ausencia de una lógica institucional consolidada ha sido también notoria al momento de crear nuevas instituciones públicas, donde las propuestas tienden a ocuparse más de los intereses o prioridades de sus patrocinantes, antes que de la consistencia con el resto del aparato estatal²⁶.

En segundo lugar, es necesario consolidar los roles de ministerios y servicios descentralizados como principal y agente de la función pública, respectivamente. En el caso de los ministerios, es común que éstos tiendan a trasladar sus responsabilidades por la formulación de políticas a los servicios descentralizados y las de asignación de recursos y control de gestión a los niveles centrales del ejecutivo (Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Hacienda). Como resultado, se establecen relaciones directas entre los servicios y el nivel central donde, por las asimetrías de información involucradas, este último se encuentra imposibilitado de desarrollar un control de gestión efectivo. La experiencia de los programas de mejoramiento de gestión (PMG) descrita más arriba es una clara ilustración de este problema, cuya solución requiere, necesariamente, de un esfuerzo político e institucional para fortalecer las responsabilidades y capacidades de los ministerios.

Del mismo modo, para que los servicios descentralizados desempeñen en plenitud su papel como agencias ejecutivas es necesario que éstas cuenten con mayores niveles de autonomía. En efecto, aún cuando éstas ya cuentan con algunas competencias esenciales, como la facultad para suscribir contratos y disponer de sus bienes, administrar los procesos de selección de personal y capacitación, disponer de sus fondos líquidos y reasignar recursos al interior de categorías presupuestarias relativamente amplias, éstos aún están sujetos a regímenes de autorizaciones y controles previos para un número importante de acciones administrativas. Tal es el caso de los sistemas de visación para la adquisición de determinados bienes, así como el régimen de toma de razón por la Contraloría General de la Re-

²⁵ Sobre la materia, véanse las proposiciones de Bitrán y Sáez (1997).

²⁶ Así, por ejemplo, abundan los casos de instituciones para las que la única manera en que sus promotores conciben reflejar la importancia que les asignan es dándoles el carácter de ministerios, rango de ministerios o forma de tales (dependencia directa del Presidente de la República). Del mismo modo, organismos que se han creado como pequeños y tecnificados han multiplicado su tamaño mediante las contrataciones a honorarios, y funciones asesoras, de estudios o formulación de políticas han sido entregadas a servicios descentralizados en lugar de mantenerlas en el nivel ministerial.

pública. Más importante que lo anterior es, sin embargo, la total centralización del sistema de remuneraciones en el sector público, que impide sensibilizar los sistemas de retribución a las necesidades y características de cada institución.

Otorgar mayor autonomía administrativa a los servicios descentralizados pasa, sin embargo, por resolver el problema de la desconfianza entre el nivel central y estos servicios. En efecto, la existencia actual de controles, autorizaciones y centralización de decisiones en áreas clave no responde necesariamente a un afán autoritario del nivel central sino a una protección frente al riesgo de una mala utilización de mayores facultades por los servicios y a los problemas políticos que ello acarrearía. Para resolver este problema, sin embargo, no es necesario esperar la generación de confianzas básicas entre el nivel central y el último de los servicios descentralizados. Como veremos más adelante, tanto en materia de gestión financiera como de administración de personal es posible pensar en sistemas selectivos capaces de devolver competencias a aquellos servicios que estén en condiciones de garantizar el funcionamiento de los sistemas administrativos y de control de gestión básicos para una gestión honesta, eficaz y transparente, creando al mismo tiempo los incentivos para que los servicios más rezagados se muevan en la misma dirección.

Soluciones como las propuestas, sin embargo, deben analizarse en el contexto de una respuesta al problema de agencia en un modelo estatal descentralizado. En contraste con las experiencias más recientes de divisionalización en otros países, no existen en Chile mecanismos o instrumentos que traduzcan la relación entre los servicios descentralizados y los ministerios en compromisos y metas orientados a mejorar la efectividad, eficiencia y calidad de los servicios prestados.

Como se señalara más arriba, algunos países desarrollados han intentado resolver este problema por la vía de la contractualización de las relaciones intragubernamentales, de los cuales el caso más emblemático es el de Nueva Zelanda. Un estudio reciente de la OCDE revisó las experiencias sobre la materia en 9 países, con conclusiones altamente pertinentes para nuestro análisis²⁷.

La primera de estas conclusiones se refiere al grado de formalidad de los contratos. En principio, los contratos se justifican como una forma de reducir costos de transacción entre partes que desean mantener independencia entre sí. Aún cuando los costos de transacción al interior del sector público pueden ser tanto o más importantes que en el sector privado, las relaciones entre instituciones públicas (ministerios y servicios des-

²⁷ OCDE (1999).

centralizados, en el caso de Chile) tienden a estar dominadas por la jerarquía, la regularidad y la dependencia mutuas. Si a esto se agrega la dificultad para medir resultados con el nivel de precisión requerido por un contrato formal y el costo de la resolución de divergencias por una tercera parte, puede concluirse que el uso de contratos formales, equivalentes a los del sector privado, puede ser un mecanismo poco eficiente para resolver los problemas de agencia al interior del sector público. A este respecto, el estudio de la OCDE concluye que:

“En muchos casos son los aspectos relacionales de los contratos, como la confianza, el diálogo, la claridad de propósitos y expectativas, y la existencia de marcos comúnmente acordados para evaluar y mejorar el desempeño, más que las consecuencias legales o administrativas lo que promueve el contexto necesario para alcanzar los objetivos de los contratos de desempeño.”²⁸

En consecuencia, serán probablemente más provechosos los convenios de desempeño que se centren en estos aspectos relacionales antes que en los legales. Esta conclusión es especialmente relevante para los países en los que el legalismo en la formulación de contratos va en proporción inversa al compromiso y voluntad de cumplirlos.

En segundo lugar, es importante notar que existe una amplia variedad de arreglos posibles para la contractualización de las relaciones intragubernamentales, la que depende en buena medida de los actores involucrados²⁹. Sin embargo, un factor crucial para cada uno de estos tipos de contratos se refiere al objeto de los mismos, esto es, las variables, productos y metas comprometidos. A este respecto, es necesario distinguir entre los resultados o el impacto buscado en la formulación de políticas por parte de las autoridades políticas y los productos concretos que las agencias ejecutivas están en condiciones de ofrecer. Un problema frecuente a este respecto es la confusión entre ambos o la dificultad para identificar un conjunto de productos que contribuyan significativamente al logro de un determinado resultado de política³⁰. El desarrollo de un sistema de

²⁸ OCDE (1999), p. 41.

²⁹ El estudio de la OCDE ya citado distingue entre (a) acuerdos marco; (b) contratos presupuestarios y acuerdos de recursos; (c) acuerdos de desempeño organizacional, entre un ministro y un ejecutivo superior; (d) acuerdos de desempeño gerencial; (e) acuerdos entre financista y proveedor; (f) contratos de desempeño intergubernamentales, entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y (g) acuerdos de servicio al cliente (pp. 10-11).

³⁰ Trivedi (1998) reporta que éste parece ser el principal problema del sistema de acuerdos de desempeño establecido en Estados Unidos en 1994 y que explica por qué cuatro años más tarde éstos aún no habían sido evaluados.

contratos o convenios de desempeño que permita regular las relaciones entre ministerios y servicios descentralizados en Chile requeriría, por lo tanto, de una mejor especificación de los resultados buscados por las políticas públicas y un mejor conocimiento de los bienes y servicios públicos que pueden contribuir a tales resultados. En otras palabras, para pedir buen desempeño es necesario, primero, saber qué pedir.

El tercer problema para el uso de contratos en la coordinación intragubernamental se refiere a los mecanismos para reforzar el cumplimiento de compromisos. Descartada una sanción legal por los argumentos expuestos más arriba, cabe concebir cuatro tipos de incentivos: (a) la continuidad o terminación del nombramiento del ejecutivo superior; (b) el otorgamiento de mayores recursos; (c) mayor autonomía institucional, y (d) prestigio y reconocimiento.

El primero de los incentivos señalados se vincula directamente al régimen laboral de los directivos de la administración pública, para el cual se han propuesto cambios orientados en una dirección similar a la seguida en Nueva Zelanda, esto es, la contratación por concurso a base de criterios técnicos, la suscripción de convenios de desempeño y la terminación o extensión de los contratos a base del cumplimiento de metas. La experiencia a este respecto indica que se puede esperar más de mecanismos de evaluación *ex-post* del desempeño de los directivos que de una mayor rigurosidad en la selección de los mismos. Ello se debe, por un lado, a que las peculiaridades de la función pública hacen particularmente difícil evaluar mediante técnicas propias del sector privado quién será un buen directivo público y, por otro, a que las ventajas comparativas que da el conocimiento del funcionamiento de las instituciones públicas y de la política introducen un sesgo en favor de determinados candidatos³¹.

La realidad del sector público en Chile sugiere, en cambio, prestar especial atención a los incentivos ligados al reconocimiento público de la gestión estatal. En efecto, en una administración pública tradicionalmente cerrada al escrutinio externo y estructurada en sus estamentos superiores por autoridades con alta afinidad política parece difícil esperar un grado de independencia como el que requiere cualquier sistema de sanción al mal desempeño institucional. Para que un sistema de contratos o convenios pueda funcionar en este ambiente es necesario generar mayores condiciones de transparencia frente a la ciudadanía y sus organismos representativos. La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que una vez que se

³¹ No en vano en Gran Bretaña, por ejemplo, los concursos para la selección de jefes de agencias ejecutivas han sido ganados en la gran mayoría de los casos por candidatos internos.

produce esta apertura, a través del desarrollo de sistemas de control de gestión y evaluación de programas, la rendición de cuentas frente a la ciudadanía se transforma en el incentivo más poderoso para un mejor desempeño. Esto se debe a la presencia en Chile de una vocación de servicio público que no ha desaparecido con el tiempo. En estas circunstancias prestar con eficiencia un buen servicio a la comunidad es un factor de prestigio profesional e institucional. Un sistema de convenios de desempeño centrado en este tipo de recompensas se transforma así en un positivo mecanismo de reforzamiento de la ética pública.

Por último, la devolución selectiva de autonomía institucional y capacidad para disponer sobre el uso de los recursos institucionales condicionado al desarrollo de sistemas básicos de administración y control de gestión, como se sugiere en la sección siguiente, representarían un primer paso necesario para el desarrollo de un esquema más ambicioso de convenios de desempeño en el estado chileno.

2. Gestión financiera

Institucionalidad presupuestaria y efectividad de la política fiscal

La gestión de recursos financieros constituye un área particularmente sensible para el funcionamiento del estado. Mientras, por un lado, ésta provee el marco económico fundamental para la operación de las instituciones públicas y es una fuente de incentivos y desincentivos para el mismo, por otro de ésta depende la conducción de la política fiscal, principal instrumento de política macroeconómica del cual aún dispone el gobierno. Ambas funciones –la gerencial y la económica– dependen, a su vez, de la estructura institucional del sistema de administración financiera.

Los países difieren significativamente en sus instituciones y prácticas presupuestarias. Estas, por su parte, determinan en buena medida la influencia de los diversos grupos de presión y de la autoridad económica sobre la asignación de los recursos públicos. Por esta razón se ha postulado que las instituciones presupuestarias pueden explicar las diferencias en el desempeño fiscal de los países.

Milesi-Ferretti (1996) revisa los estudios disponibles sobre la influencia de la institucionalidad presupuestaria en la política fiscal. Parte importante de estos estudios se ha concentrado en los procedimientos presupuestarios y en cómo éstos asignan mayor iniciativa y control a los actores que integran los intereses del conjunto de la comunidad, *vis a vis* aquellos que representan intereses parciales en cada una de las etapas por las que debe atravesar el presupuesto. De acuerdo a este análisis un sistema presupes-

tario puede ser calificado como “jerarquizado”, si asigna preeminencia al Ministro de Finanzas sobre los ministros sectoriales en la formulación y ejecución del presupuesto y al Ejecutivo sobre la Legislatura en el proceso de aprobación, o como “colegiado”, cuando se da la situación inversa.

De estos estudios se desprende que para lograr un buen desempeño fiscal no basta con tener una autoridad económica con buena capacidad de análisis y definición de políticas, es necesario, además, contar con las instituciones adecuadas. Tales instituciones son aquellas capaces de darle preeminencia al Ministro de Finanzas y al Ejecutivo durante el proceso presupuestario o, en su defecto, de imponer restricciones a priori sobre dicho proceso. Aunque las reformas correspondientes sean difíciles de implementar, el esfuerzo bien vale la pena, pues el premio es uno de los logros más preciados de las economías en la actualidad: un control fuerte y estable de los desequilibrios fiscales.

Institucionalidad presupuestaria en Chile

La institucionalidad chilena en materia presupuestaria se encuentra contenida en la Ley de Administración Financiera del Estado, de 1975, y en la Constitución Política de 1980³². Esta entrega amplios poderes al Ejecutivo en materias económicas y de administración financiera del Estado. Las atribuciones del Congreso respecto del presupuesto se encuentran restringidas a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo. Los parlamentarios no pueden modificar el cálculo de ingresos, incrementar gastos ni reasignar recursos entre programas. Durante la ejecución del presupuesto, el Ejecutivo cuenta con facultades para reasignar recursos entre categorías de gasto y partidas presupuestarias y cuenta además con una cuenta central para hacer frente a imprevistos.

Este conjunto de normas permite calificar a la institucionalidad presupuestaria chilena como netamente jerarquizada. Esto aparece ratificado por el estudio de Alesina et.al. (1995), donde Chile aparece como uno de los países con mayor grado de jerarquización en su institucionalidad presupuestaria en América Latina. Dicho estudio demuestra que esta institucionalidad ha tenido un positivo efecto sobre el desempeño fiscal del país.

La contrapartida del importante grado de centralización del sistema de administración financiera en la preparación del presupuesto es una ma-

³² Como se ha argumentado en otro trabajo (Marcel, 1998), estas normas forman parte de un avance progresivo hacia una institucionalidad presupuestaria más presidencialista, como lo evidencia la anterior Constitución, de 1925 y, en especial, la reforma que aquella sufrió en 1970.

por descentralización en la ejecución. De acuerdo a las normas de flexibilidad presupuestaria las instituciones públicas pueden reasignar con autonomía los recursos presupuestarios dentro de un mismo objeto del gasto. Dado que los subtítulos presupuestarios por objeto del gasto son relativamente agregados³³, esto le otorga cierta libertad a las instituciones en la ejecución de los presupuestos durante el año. Por su parte, los fondos para la ejecución del presupuesto son traspasados por el Ministerio de Hacienda a las distintas instituciones públicas en la forma de cuotas mensuales de caja basadas en un programa elaborado al comienzo del año. Estos recursos son depositados en cuentas bancarias de cada institución, la que luego puede disponer de ellos de acuerdo a lo establecido en el presupuesto.

No obstante la contribución de la institucionalidad presupuestaria al logro de buenos resultados en el manejo de la política fiscal macroeconómica en Chile y a la existencia de espacios de flexibilidad en la ejecución presupuestaria para las instituciones, subsisten limitaciones y controles que limitan la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos. Dichas limitaciones deben ser enfrentadas en un proceso de reforma.

Opciones de reforma

Mientras los estudios comparados concluyen que los sistemas jerarquizados tienden a producir mejores resultados fiscales que los colegiados, estos últimos, en la medida que requieren mayores limitaciones sobre la disposición de los recursos autorizados, difícilmente permitirán una gestión pública más eficiente. En el caso de Chile deben destacarse tres problemas importantes a este respecto.

En primer lugar, el sistema de gestión financiera chileno, pese a todas sus bondades, sigue siendo un sistema tradicional, basado en el control del gasto de recursos líquidos y que, por lo tanto, no es capaz de dar cuenta de los resultados de la aplicación de los recursos públicos ni del verdadero costo económico incurrido para obtener tales resultados. En otras palabras, se trata de un sistema eficaz para controlar los grandes agregados fiscales y su composición, pero no para facilitar o incentivar una gestión eficiente en las instituciones públicas.

En segundo lugar, el énfasis en el control del gasto ha justificado el establecimiento de controles y autorizaciones previas en áreas particularmente sensibles, como la contratación de personal y la adquisición de ve-

³³ Por ejemplo, la inversión real se aprueba para cada institución como una cifra global, sin detallar proyectos específicos. Esta realidad contrasta ampliamente con la descrita en Osborne y Gaebler para Estados Unidos (1994).

hículos y equipos computacionales. Del mismo modo, no existe un mecanismo que permita traspasar recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente de un modo predecible para las instituciones públicas³⁴. Por esta razón, el sistema chileno adolece de la conocida presión para gastar todos sus recursos presupuestarios al término del año fiscal.

En tercer lugar, el alto grado de jerarquización de la institucionalidad financiera del sector público no protege plenamente a las finanzas públicas de los vaivenes de la política. El que dicho régimen concentre la responsabilidad por la conducción financiera del estado en el Ejecutivo y, al interior de éste, en la autoridad económica, no inmuniza a dicha autoridad frente a las presiones y las influencias de los demás actores que intervienen en el proceso presupuestario. Para ello es necesario, además, que dicho actores compartan un sentido común que valore la disciplina fiscal y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para responder a lo anterior es importante considerar la existencia de estrategias opuestas para fortalecer la disciplina fiscal bajo regímenes colegiados y jerarquizados. Los sistemas colegiados requieren esencialmente de reglas que permitan una reconciliación entre las metas agregadas de política fiscal y la suma de las demandas de los diversos actores que intervienen en el proceso. Los sistemas jerarquizados, en cambio, requieren de mecanismos de rendición de cuentas mediante los cuales el Ejecutivo y la autoridad económica respondan por la gestión de los recursos para la cual han sido investidos de tanta autoridad.

En virtud de lo anterior es posible identificar un conjunto de iniciativas que permitirían fortalecer al sistema de administración financiera en Chile sin sacrificar los aspectos fundamentales del régimen institucional que ha imperado a lo largo de las últimas tres décadas:

- Primero, se requiere desarrollar instrumentos cuyo propósito sea difundir un cierto *sentido común* sobre la importancia de la disciplina fiscal. Entre estos instrumentos se cuenta el establecimiento de fondos de estabilización, la elaboración de indicadores de política fiscal y proyecciones financieras de mediano plazo y el establecimiento de reglas claras y estables para la conducción de la política fiscal. Igualmente conveniente es mejorar la transparencia de las finanzas públicas, generando una medición adecuada del costo económico de

³⁴ Lo anterior no significa que no puedan traspasarse recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente. Esto ocurre mediante el reconocimiento de saldos de caja que luego pueden ser aplicados a compromisos pendientes. No obstante, en la medida que esto ocurre de manera discrecional no es posible evitar la presión sobre las instituciones ni maximizar el gasto al finalizar el año.

proveer bienes públicos y de los pasivos contingentes del sector público³⁵.

- Segundo, debe avanzarse en el desarrollo de sistemas *inteligentes* de discusión del presupuesto. Esto pasa por integrar más plenamente la medición del desempeño institucional y la evaluación del impacto de programas públicos al ciclo presupuestario y darle continuidad a la discusión del presupuesto a través de convenios de desempeño que especifiquen metas e iniciativas que promuevan un mejoramiento sistemático de la eficiencia en el uso de los recursos. En lo que se refiere a la gestión de los servicios descentralizados, dichos convenios pueden ser suscritos por los ministerios que los supervisan, de manera de reducir las asimetrías de información y concentrar la atención de la autoridad presupuestaria en el conjunto de cada cartera sectorial.
- Tercero, es necesario devolver competencias sobre la administración de recursos financieros a los servicios públicos que cuenten con sistemas administrativos y de control de gestión que den garantías de transparencia y eficiencia. Esto podría basarse en un sistema que otorgue un status administrativo diferenciado a los servicios con mayor avance en esta materia. Así por ejemplo, aquellos servicios que cuenten con los sistemas administrativos, de gestión de personal, de recursos financieros y control de gestión que aseguren transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos, podrían contar con mayor autonomía para reasignar recursos dentro de sus presupuestos –por ejemplo, a través de la agregación de sus gastos operacionales en una sola línea presupuestaria– o para traspasar fondos entre el presupuesto de un año y el siguiente.
- Finalmente, deben buscarse modificaciones en los procedimientos presupuestarios que permitan establecer, dentro de un sistema institucional jerarquizado, un espacio para la legislatura en la que ésta pueda participar en la evaluación del mérito, la eficiencia y los resultados de los programas que integran el presupuesto. Esto podría lograrse estableciendo una instancia previa a la discusión del presupuesto en la que el Ejecutivo rindiera cuenta ante el Congreso por la eficiencia en el uso de los recursos asignados en el año anterior y a la cual

³⁵ Cabe hacer notar que dichos instrumentos, en la medida que formen parte del marco en que se prepara y ejecuta el presupuesto pueden representar, asimismo, elementos fundamentales para la rendición de cuentas de la autoridad.

podiera volcarse el conjunto de la información disponible sobre el desempeño institucional en cada ministerio. Esto le permitiría al Ejecutivo obtener una orientación valiosa para la preparación del presupuesto siguiente.

3. Gestión de recursos humanos

Paradigmas en la gestión de recursos humanos en el sector público

La gestión de recursos humanos en el sector público es clave para proveer servicios cuya calidad depende fundamentalmente del trabajo de las personas que lo integran.

En el sector público los gastos en personal representan un porcentaje muy importante del gasto público. Esto hace que las decisiones sobre empleo y remuneraciones tengan un impacto fiscal y macroeconómico significativo. Por otra parte, debe reconocerse la alta influencia que tienen los empleados públicos en las decisiones del Estado y mayor gravitación política respecto de otros grupos de trabajadores. El gran desafío para una reforma en la gestión de los recursos humanos en el sector público es cómo hacer viable un sistema en el que prime la consideración por el desempeño, el mérito y la competencia profesional, sin sacrificar los objetivos de equidad de acceso y de ecuanimidad.

Una revisión de los sistemas de gestión de la administración pública en los países desarrollados muestra que la mayor parte de ellos se ubica en algún lugar del espectro que se extiende entre dos modelos extremos. El modelo de *servicio civil* rige la relación laboral a través de estatutos especiales que operan bajo el principio de adhesión, esto es, una relación no sujeta a contratos modificables por las partes, los que regulan las normas de ingreso, promoción y cese de la relación laboral sobre la base de un criterio de mérito. Este es, típicamente, el sistema imperante en todos los países de la matriz administrativa británica y en gran parte de Europa.

Alternativamente, un modelo de *contratos laborales* concibe al sector público como un empleador más en la economía, rigiéndose las relaciones con su personal a través de contratos individuales o colectivos análogos a los de otros grandes empleadores. En un sistema de estas características, el estado no está obligado a generar condiciones especiales de estabilidad, promoción y retiro más allá de las requeridas para incentivar un buen desempeño de sus trabajadores.

En buena medida el último es el sistema hacia el cual se ha orientado Nueva Zelanda a lo largo de la última década. Aunque este es uno de los componentes que más interés han generado en el análisis de la expe-

riencia neozelandesa, ningún país ha logrado seguir de cerca esa huella. Las razones para esto pueden encontrarse en el entorno político en que se desenvuelve la gestión pública. En efecto, por el hecho de responder a autoridades electas por la ciudadanía, por un lado, y proveer bienes y servicios públicos cuya magnitud e impacto son difíciles de medir, por otro, la contratación, promoción, despido y remuneración de los trabajadores del sector público está expuesta a presiones y motivaciones distintas a la de otros empleadores. La creación de sistemas de servicio civil, en estas circunstancias, no fue producto de un afán burocratizador ni de un ánimo antojadizo de control, sino un mecanismo para profesionalizar el servicio público y controlar la corrupción, el clientelismo político y el tráfico de influencias.

Apartarse del modelo de servicio civil sin arriesgar un serio deterioro en la función pública requiere, entonces, de niveles superiores de honestidad y transparencia que pocos países pueden garantizar. En este sentido, no es casualidad que el modelo de contratos laborales haya sido posible precisamente en Nueva Zelanda, país que, de acuerdo a los análisis de *Transparency International*, es el de menor corrupción pública en el mundo.

La dificultad de muchos países en desarrollo para administrar los recursos humanos en el sector público reside en una combinación perversa de elementos del modelo de servicio civil y de contratos laborales. Esto ocurre cuando la discrecionalidad en la contratación se combina con regímenes laborales política y estatutariamente protegidos a través de la estabilidad en el empleo, la promoción por antigüedad y regímenes previsionales especiales. En este caso aumenta el premio económico por ingresar a la administración pública al mismo tiempo que lo hace la influencia de los factores políticos. Dicho premio aumenta aún más en administraciones públicas con alto grado de discrecionalidad e informalidad en su funcionamiento interno. En un proceso de reforma del estado, por lo tanto, estos países se enfrentarán a la disyuntiva entre fortalecer un sistema de servicio civil perdiendo los beneficios políticos que se derivan de un régimen clientelar, y avanzar hacia un régimen de contratos laborales que, prometiendo mayor eficiencia, arriesga profundizar un sistema de despojos.

Los recursos humanos en el sector público chileno

El gobierno general emplea en Chile a cerca de 410.000 personas, lo que representa un 8,1% del empleo total en el país. Si de esta cifra se excluye al personal de las fuerzas armadas y carabineros, esta proporción se reduce a un 5,9%. Como hemos visto, estas cifras se comparan favorablemente con el peso del empleo público en otros países de niveles similares o superiores de desarrollo, lo que constituye un claro signo de eficiencia agregada.

La situación actual del empleo público refleja los fuertes ajustes experimentados por el sector público en Chile durante el régimen militar. Las estimaciones al respecto indican que entre 1973 y 1976 el empleo en el gobierno central se redujo en alrededor de 90.000 personas, lo que representó una reducción de un 30% respecto del nivel alcanzado en 1973³⁶. A partir de 1977 este ajuste tendió a moderarse, aunque aún se eliminaron otros 45.000 cargos públicos entre 1976 y 1980, para posteriormente estabilizarse la situación durante la década del 80. A partir de 1990 el empleo público se incrementó en cerca de 12.000 plazas, producto de la recuperación de los niveles operativos en algunos servicios de carácter social. Puesto que en el mismo período se produjo un importante crecimiento y diversificación en la actividad del estado, la productividad del sector público parece haber experimentado un importante aumento. En efecto, la tercera columna del Cuadro 4 indica que entre 1990 y 1999 la capacidad de movilización de recursos del sector público, expresada como el gasto público distinto de los salarios y el servicio de la deuda por funcionario se incrementó en cerca de un 70%.

El actual sistema de remuneraciones en la administración pública está constituido por un conjunto de escalas salariales de amplia cobertura. Dichas escalas son, además, determinísticas en el sentido de que a cada grado corresponde una remuneración fija, independiente de las funciones del trabajador, las condiciones en que éste se desempeña o, menos aún, a su rendimiento.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3, las remuneraciones en el sector público chileno han experimentado grandes fluctuaciones a través del tiempo. Después de recuperarse a fines de los 70 del grave deterioro posterior al golpe militar éstas volvieron a caer con la crisis de 1983, deterioro que se prolongó hasta 1987. La década del 90 ha dado origen a un sostenido proceso de recuperación que ha elevado las remuneraciones de los funcionarios públicos en un 70% en términos acumulados, recuperando casi totalmente el diferencial con el nivel de remuneraciones en la economía³⁷.

³⁶ Esta reducción en el empleo público en buena medida revirtió el acelerado crecimiento del mismo durante los tres años del gobierno de Allende.

³⁷ Cabe hacer presente que estas cifras sólo se refieren a los movimientos generales en la escala de remuneraciones y no dan cuenta del efecto salarial derivado de la reclasificación de personal en grados más altos ni en el incremento de sobresueldos y otras regalías, ambos elementos que han formado parte sustantiva de la política de remuneraciones de los gobiernos democráticos. Si estos factores se agregan a los movimientos generales de la escala, el incremento acumulado de remuneraciones en el sector público entre 1990 y 1997 se eleva hasta un 75% en promedio.

CUADRO 4 GASTOS EN PERSONAL E INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD EN EL GOBIERNO CENTRAL 1989-99

	Gastos de operación (a) como % del gasto total sin servicio de deuda		Gasto total sin servicio deuda por funcionario Mill. \$ de 1999	Dotación efectiva de personal como % de población nacional ocupada	Variación anual de dotación de personal(b) (%)
	Total gobierno central	Excluido Salud			
1989	28,1	24,1	35,7	2,9	
1990	29,3	25,0	36,5	2,6	-7,5
1991	29,4	24,7	38,0	2,7	3,0
1992	28,4	23,9	42,0	2,6	2,3
1993	28,5	23,6	44,4	2,5	1,1
1994	28,5	23,3	46,1	2,5	1,9
1995	28,7	23,1	48,1	2,6	1,7
1996	28,0	22,5	52,4	2,5	-0,3
1997	28,0	22,4	55,5	2,5	0,8
1998	28,1	22,5	57,9	2,5	1,2
1999	26,8	22,6	60,7	2,6	1,5

(a) Gastos en personal y bienes y servicios de consumo y producción.

(b) Neta de regularizaciones de honorarios.

Fuente: elaboración propia a base de estadísticas de la Dirección de Presupuestos.

www.cepchile.cl

GRÁFICO 3 REMUNERACIONES REALES EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN LA ECONOMÍA 1978-2000
(ÍNDICE, 1978=100)

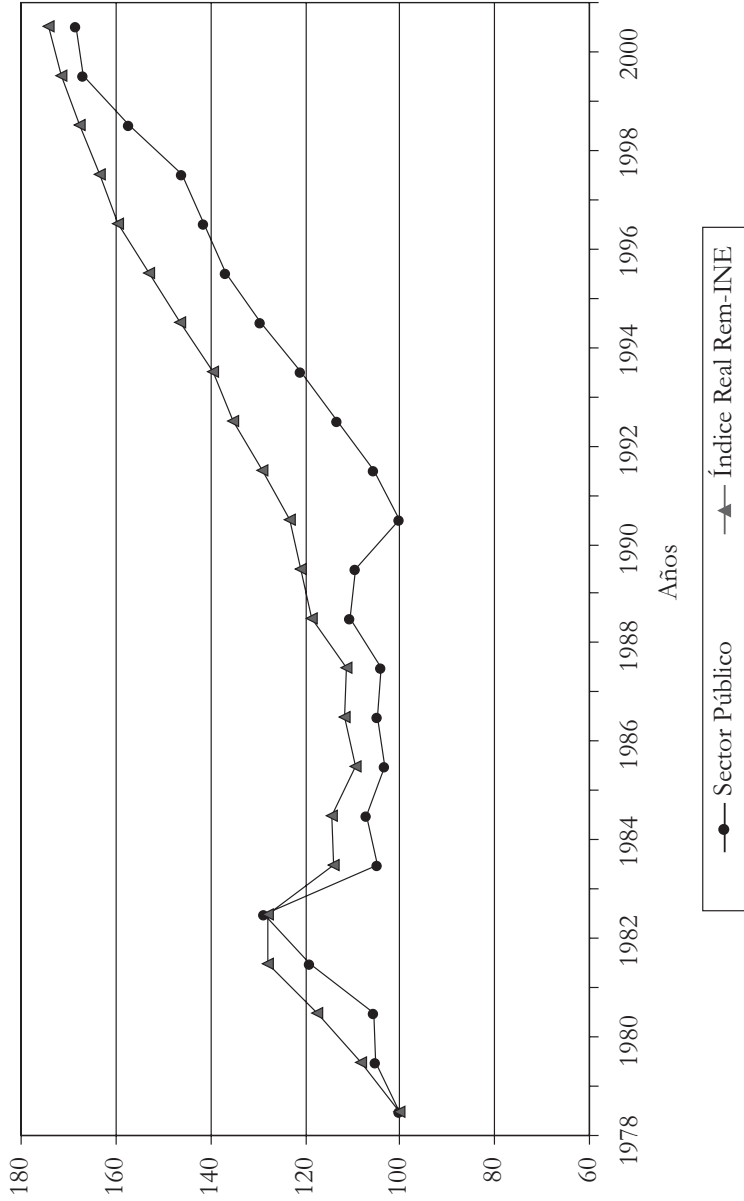
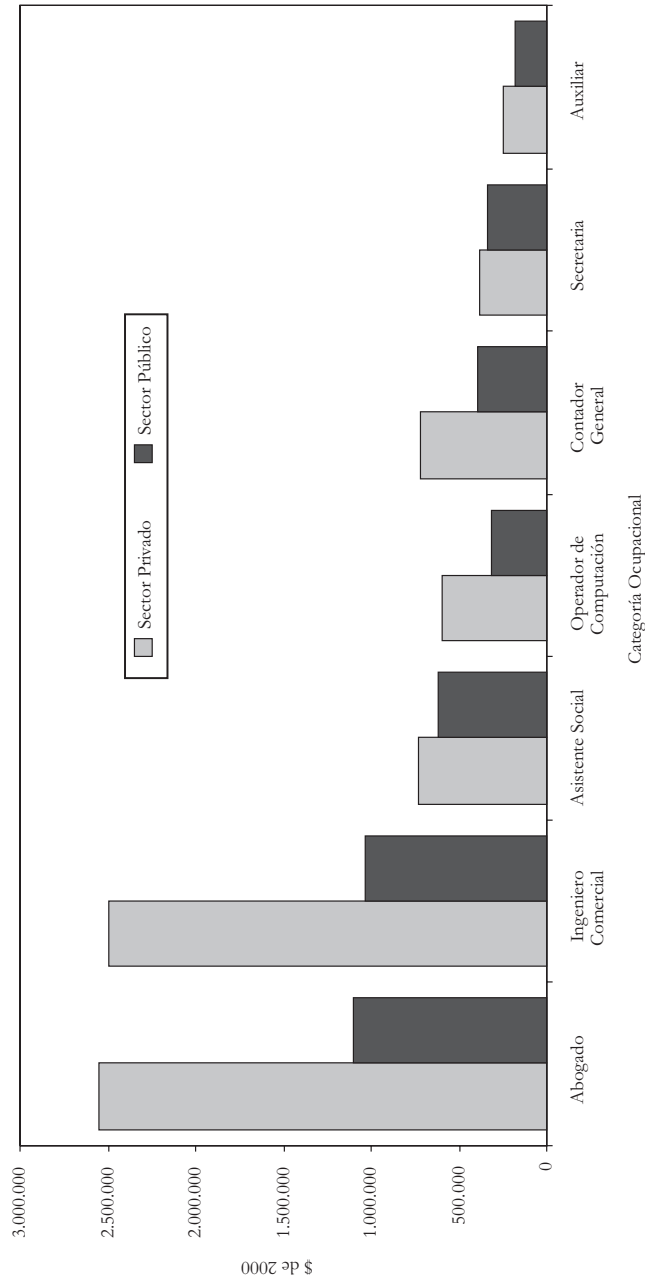


GRÁFICO 4 BRECHA SALARIAL ENTRE SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO (\$ DE 2000)



Las remuneraciones en el sector público divergen significativamente de las pagadas por el mercado para niveles similares de calificación y responsabilidad. De acuerdo a las cifras del Gráfico 4, el sector público se ubicaba, hacia fines de los 90, en una posición razonablemente competitiva en lo que respecta al personal de menor calificación, como las secretarías y auxiliares, así como respecto de los profesionales vinculados a los sectores sociales, como las enfermeras, las asistentes sociales y los educadores, todo ello sin considerar aún otras ventajas, como la mayor estabilidad laboral³⁸. En cambio, en el caso de los profesionales más demandados en el mercado, como los ingenieros, los abogados, los ingenieros comerciales y los especialistas de sistemas las remuneraciones pagadas por el sector privado más que duplican las del sector público. Aunque no se cuenta con cifras al respecto, todo parece indicar que esta brecha es aún mayor para el personal con funciones directivas.

El régimen laboral de la mayoría de los trabajadores del sector público se encuentra contenido en estatutos especiales que incluyen entre sus normas las referidas al ingreso, promoción y cese de la relación laboral. Estos estatutos operan bajo el principio de la adhesión, esto es, se trata de una relación no sujeta a contratos modificables por las partes y su aplicación bajo las actuales formas se remonta, al menos, hasta comienzos de la década del 30.

En general todos los estatutos correspondientes al personal civil de la administración pública contemplan dos tipos de funcionarios, los de planta y los de contrata. De éstos, sólo los primeros tienen carácter inamovible, en tanto que los segundos no sólo pueden ver sus contratos interrumpidos en cualquier momento, sino que la duración de los mismos no puede extenderse más allá del término del año calendario, aunque sí renovarse al término de éste. Las normas del sector público permiten asimismo contratar servicios de consultoría sobre la base de honorarios y, en casos excepcionales, admiten también la posibilidad de contratos regidos por la legislación laboral común. En la actualidad cerca de dos tercios del personal civil de la administración central corresponde a personal de planta, un 31% es personal a contrata y el 2,5% restante se encuentra contratado a honorarios o a través de regímenes excepcionales³⁹.

³⁸ En el caso de los educadores debe recordarse, sin embargo, que las cifras de Gráfico 4 se refieren sólo a aquellos que se desempeñan en la administración central y no a los maestros de escuela, que dependen de las municipalidades y perciben remuneraciones más bajas.

³⁹ Cabe hacer notar que la cifra de personal a honorarios se refiere sólo a los asimilados a grado y que, por lo tanto, se incluyen dentro de las dotaciones máximas fijadas en la ley de presupuestos. No se incluye, en cambio, las personas contratadas a honorarios a suma alzada. El gasto por este último concepto fue equivalente a un 2,4% del total del gasto en remuneraciones del gobierno central en 1999.

La carrera funcionaria en la administración pública chilena se aplica de manera descentralizada en cada servicio público. Esto significa que aunque cada institución esté regida por un mismo estatuto laboral, debe llevar a cabo su propia administración de personal. De esta manera, no existe en Chile un sistema centralizado de reclutamiento de los funcionarios como típicamente ocurre en los países con sistemas de servicio civil, ni tampoco posibilidades de movilidad horizontal en la administración pública.

La carrera funcionaria se expresa en un sistema de acuerdo al cual las vacantes que se producen en las plantas de personal se llenan mediante ascenso automático del funcionario en el tope del escalafón correspondiente al grado inmediatamente inferior. Estas normas, si bien establecen un sistema extremadamente simple en su operación tienen tres consecuencias negativas para el funcionamiento de los servicios públicos:

- Sólo en casos excepcionales existe una real competencia por la provisión de cargos públicos, la que, en el mejor de los casos, se encuentra restringida a un reducido número de funcionarios ubicados en el grado inmediatamente inferior al que queda vacante.
- Sólo existe una vinculación genérica entre cargo y función. Así, cuando se produce una vacante en el cargo de un funcionario que se desempeña en una oficina y una localidad determinada, es prácticamente imposible que sea ocupada por alguien que llegue a desempeñarse en la misma oficina y localidad. Esto se debe a que las plantas de personal y la carrera funcionaria están concebidas como un mecanismo de movilidad salarial antes que como un sistema destinado a proveer el personal idóneo para lo que requiere el servicio.
- Dado que los ascensos para el personal de planta están condicionados a que se produzcan vacantes en los grados superiores y no existe movilidad horizontal en la administración pública, las posibilidades de progreso profesional y económico no están condicionadas al desempeño del funcionario, sino a que otros funcionarios decidan abandonar el servicio.

Un estudio efectuado en 1996 sobre el clima organizacional en el sector público entrega algunos antecedentes sobre la motivación de los funcionarios públicos en Chile. Dicho estudio revela, en primer lugar, una notoria insatisfacción de los funcionarios respecto de su situación económica y del funcionamiento de la carrera funcionaria. Pese a la evidencia respecto de los avances obtenidos por los funcionarios públicos en materia de

remuneraciones durante la presente década, más del 60% de los encuestados considera que su situación económica había mejorado poco o nada. Igualmente negativa es la percepción respecto de la carrera funcionaria: un 71% de los funcionarios se manifiesta en *desacuerdo* con la afirmación de que en su servicio los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender.

Lo anterior parecería indicar un alto grado de insatisfacción. No obstante, al mismo tiempo se comprueba una baja rotación de personal en el conjunto de la Administración Pública, pues sólo un 3,8% del personal civil del gobierno central abandona su empleo por razones distintas de la jubilación. Esta situación se ve corroborada por antecedentes que indican que casi un 70% de los funcionarios *no* ha buscado trabajo en los últimos 2 años, pese a que buena parte de ellos ha recibido ofertas de otros empleadores y que el desempleo en la economía es bajo⁴⁰.

Esta aparente paradoja parece explicarse por el hecho de que la motivación del trabajador en su empleo no depende exclusivamente de sus remuneraciones o de sus perspectivas futuras de ascenso, sino también de otros factores que inciden en su nivel de satisfacción. Particularmente importante a este respecto es el contenido y el sentido del trabajo desarrollado.

Este último aspecto parece ser especialmente importante en el caso chileno. Al respecto, el citado estudio sobre clima organizacional muestra una percepción positiva respecto de las oportunidades de desarrollo profesional que éste brinda: un 80% de los funcionarios estima que durante su desempeño en el sector público ha progresado profesionalmente. El mismo estudio indica que, en general, el trabajo se considera interesante, medianamente exigente y estresante, pero con un horario conveniente.

Todo lo anterior puede resumirse en tres indicadores fundamentales. En primer lugar, la satisfacción laboral: sólo un 15% de los funcionarios se declara insatisfecho en su trabajo. En segundo lugar, en el arraigo: un 61% de los encuestados manifiesta su interés por permanecer en la administración pública en el futuro. En tercer lugar, el compromiso: sólo un 9% declara sentirse descomprometido con su trabajo.

Estas opiniones contrastan con las respuestas de los propios funcionarios al ser consultados respecto de cómo creen que los perciben los demás chilenos. Puestos en esta situación, éstos creen que los chilenos ven al funcionario público como poco eficiente, poco dedicado a su trabajo,

⁴⁰ Dichos indicadores son muy similares para los trabajadores de planta y de contrata, corroborando que, en los hechos, no existen grandes diferencias en las condiciones en que se desempeñan ambos grupos.

ni muy corrupto ni demasiado honesto y no se le ve como claramente fracasado, pero tampoco como exitoso.

Esto hace que los funcionarios tengan una actitud crítica hacia el sistema en el que se desenvuelven y hacia sus pares. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, existe un claro contraste entre su opinión respecto de los aspectos que *son* más valorados en su servicio y los que *deberían* ser más valorados. El primer grupo está encabezado por factores típicamente burocráticos: la puntualidad y el cumplimiento de las reglas (ambos 56%), en tanto que los funcionarios estiman que se debería valorar más la eficiencia (64%), el esfuerzo y dedicación (69%) y la iniciativa (45%). Por su parte, la percepción de los funcionarios sobre los principales problemas de su servicio combina una crítica a las autoridades –contrataciones inapropiadas (60%) y politización (43%)– con una crítica a sus pares –abuso de licencias (48%) y ausencia en horas de trabajo (42%)–.

CUADRO 5 ASPECTOS MÁS VALORADOS DEL EMPLEO PÚBLICO

	% de mención de los funcionarios en respuesta múltiple(a)	
	Aspectos que <i>son</i> más valorados	Aspectos que <i>deberían ser</i> más valorados
Puntualidad	56,3	20,5
Cumplimiento de reglas	55,8	20,4
Eficiencia	40,2	63,6
Esfuerzo, dedicación	38,1	68,5
Lealtad	30,8	32,2
Experiencia	27,2	41,0
Iniciativa	19,4	44,9

(a) Suma de tres primeras menciones.

Fuente: DESUC (1997).

En síntesis, los funcionarios perciben su trabajo como útil e interesante, pero reconocen que este es poco valorado y que se los percibe como mediocres, todo lo cual redundará en una actitud crítica frente al sistema y una insatisfacción con el actual estado de cosas. Esta actitud se ha ido expresando progresivamente en un importante incremento en la militancia sindical y en la frecuencia de huelgas y movilizaciones reivindicativas.

Opciones de reforma

Al momento de concebir la gestión de recursos humanos en el sector público de cara a los desafíos del siglo XXI, Chile debe enfrentarse, al igual que muchos otros países, a la disyuntiva de si avanzar hacia el fortalecimiento de una lógica de servicio civil o a una de contratos laborales en el sector público. Esta disyuntiva ya se ha hecho presente en la discusión política en Chile, donde voceros de los mismos sectores políticos se han pronunciado tanto a favor de aumentar la inamovilidad en algunos sectores de la administración pública como de traspasar al conjunto del sector público al Código del Trabajo.

Para enfrentar esta disyuntiva Chile no se encuentra en la misma situación que Nueva Zelanda. Chile no cuenta en el punto de partida con un servicio civil plenamente consolidado y se encuentra algunos peldaños más abajo en materia de honestidad pública. Pero, más importante que lo anterior es evaluar si los problemas identificables en la gestión de recursos humanos en el sector público son producto de lo que Chile tiene de servicio público o de lo que le falta para serlo.

El análisis de la sección anterior deja poco espacio para equivocarse a este respecto: el sistema de gestión de recursos humanos en el sector público en Chile constituye una versión distorsionada de un modelo de servicio civil y dichas distorsiones explican buena parte de los problemas que actualmente se enfrentan. Dichas distorsiones pueden resumirse de la siguiente forma:

- La estabilidad laboral, entendida como resguardo frente al despido arbitrario, ha sido sustituida por un régimen de inamovilidad funcionaria basado en el concepto de “propiedad del cargo” que, ya sea por un afán garantista o por la falta de voluntad de las autoridades para ejercer sus facultades, redundando en una protección de funcionarios de mediocre desempeño.
- La pertenencia al servicio público ha sido sustituida en Chile por la pertenencia a servicios públicos específicos, dentro de los cuales los funcionarios están limitados en sus perspectivas y desarrollo futuro. Las normas constitucionales que limitan la flexibilidad para reorganizar la administración pública impiden al mismo tiempo que funcionarios que se desempeñan en áreas en declinación puedan ser trasladados a áreas en desarrollo, dramatizando innecesariamente la situación de las primeras.

- La carrera funcionaria se encuentra estructurada en torno a la antigüedad antes que al mérito. Este factor, unido a la radicación de la carrera en cada institución y a la homogeneidad de los sistemas remuneracionales redundan en fuertes desincentivos para los funcionarios de mejor desempeño.
- La carrera funcionaria se encuentra desplazada hacia abajo. Así, mientras en los sistemas de servicio civil la lógica de carrera funcionaria se remite a los cuadros profesionales y directivos de la administración pública y se extiende hasta el nivel inmediatamente inferior al de ministro, en Chile ésta se inicia en los cargos de menor calificación y termina al iniciarse una amplia franja de cargos de exclusiva confianza que abarca a buena parte de los directivos de la administración pública.
- La baja rotación del personal, la estrechez del horizonte laboral que ofrece cada servicio y la importancia de las asignaciones de antigüedad frente a las pequeñas diferencias de remuneraciones entre un grado y otro hacen que para los funcionarios sea más fácil y rápido obtener mejoramientos de remuneraciones a través de presiones y negociaciones que mediante su avance a lo largo de la carrera funcionaria normal.

Si a este recuento se agregan los elementos discutidos en las secciones anteriores sobre cómo fortalecer la coordinación institucional y la gestión financiera del sector público, es posible identificar un conjunto de iniciativas que permitirían fortalecer los elementos positivos de un servicio civil en Chile sin comprometer la descentralización que requiere una gestión pública moderna.

Estas iniciativas deberían partir por un fortalecimiento de la carrera funcionaria. Dicho fortalecimiento debería centrarse en la instauración de una carrera basada en el mérito, extendiéndola al menos hasta los niveles directivos. Para este efecto resulta fundamental sustituir la provisión de cargos vacantes mediante ascenso automático por el mecanismo de concurso. Este cambio no sólo fortalecería los incentivos a un buen desempeño por parte de los funcionarios, sino que garantizaría que los cargos fueran provistos por personal idóneo para desempeñarlos, previniendo el sistemático desajuste en las plantas de personal que genera el régimen actual y que obliga a recurrir a la contrata y a los honorarios como mecanismo de corrección.

El mecanismo de concurso es especialmente apropiado para proveer cargos técnicos, profesionales y directivos que demandan un mayor

nivel de especificidad. Una cuestión fundamental se refiere, sin embargo, a la amplitud deseada de dichos concursos. En efecto, mientras más abiertos sean éstos mayor será la competencia, pero más inciertas serán las expectativas de los servidores públicos. Al respecto, parecería difícil definir un sistema de concursos universalmente abiertos como uno de “carrera funcionaria”. Del mismo modo, la experiencia indica que aún en los sistemas de servicio civil unificado, los movimientos horizontales de personal tienden a concentrarse en los cargos directivos. En estas circunstancias, una solución práctica sería el proveer los cargos de técnicos y profesionales mediante concursos internos en cada institución y los cargos de directivos mediante concursos abiertos a toda la administración pública. En la misma tónica, la carrera funcionaria debería extenderse al menos en un nivel adicional, para abarcar a los cargos de jefes de departamento. Para incrementar la movilidad del personal a lo largo de la carrera sería necesario, además, establecer la facultad para declarar la vacancia en el cargo de los funcionarios que cumplen la edad para jubilar.

Dos iniciativas adicionales permitirían fortalecer el desarrollo de la noción de un servicio civil unificado y el sentido de pertenencia a éste. La primera se refiere a facilitar el movimiento de funcionarios desde áreas cuya actividad se encuentra en declinación a otras en crecimiento, estableciendo un mecanismo permanente de traspaso de cargos y dotación en circunstancias calificadas. La segunda involucraría la creación de una entidad responsable por la gestión de la política de personal en el sector público. Al respecto cabe destacar que, pese a la importancia de la gestión de recursos humanos para cualquier organización y para las instituciones públicas en particular, en éstas los departamentos de personal no sólo constituyen habitualmente el área más débil de cada servicio, sino que a nivel del sector público en su conjunto dicha gerencia ni siquiera existe. En estas circunstancias, las políticas de recursos humanos tienden a ser dominadas por la improvisación o por la urgencia de responder a conflictos, careciendo de objetivos y estrategias de largo plazo.

Las propuestas anteriores no deberían comprometer, sin embargo, la descentralización en la gestión de recursos humanos. Muy por el contrario, ésta debería ser reforzada en todas aquellas áreas en las que existe espacio para concertar los esfuerzos de las autoridades y los funcionarios asociando mejores condiciones de trabajo al progreso en el desempeño institucional. Al respecto, cabe recordar que los países desarrollados están abandonando los sistemas centralizados de reclutamiento de personal y capacitación, los que en Chile ya se encuentran en manos de cada servicio.

El mayor campo para el avance de la descentralización en la gestión de recursos humanos en Chile parece estar en el ámbito remuneracio-

nal. En efecto, parece difícil pensar que la gestión eficiente de una organización pudiera prescindir por completo de la determinación de sus sistemas de compensación. No obstante, dado que las remuneraciones constituyen cerca de la cuarta parte del gasto público y que existe en la administración pública una tendencia inevitable a la comparación entre instituciones, el control de las finanzas públicas demanda también algún grado de centralización. Existen varias soluciones posibles a este dilema. La más común es establecer un sistema de “bandas” remuneracionales amplias, otorgando a las instituciones y a los directivos de línea autoridad para fijar las remuneraciones de cada funcionario al interior de cada banda en función de las necesidades departamentales, las condiciones de mercado y el desempeño.

Un primer paso en esta dirección podría consistir en la descentralización de la fijación de incentivos por desempeño. Dichos incentivos se han ido extendiendo en la administración pública chilena en distintas formas hasta representar cerca de un 5% de la planilla total de remuneraciones. La fijación centralizada de estos mecanismos, sin embargo, atenta contra su eficiencia. No existiendo a este respecto un sistema universalmente probado, sino más bien una multiplicidad de alternativas cuya efectividad depende en primer lugar de las características de la institución que la aplica, debería corresponder a cada institución pública determinar qué sistema se adecua más a sus necesidades. La descentralización en la aplicación de este tipo de incentivos generaría, además un espacio para probar la extensión de mecanismos de negociación colectiva en el sector público⁴¹.

Finalmente, una estrategia para la modernización de la gestión de recursos humanos dentro de una lógica de servicio civil requeriría de acciones orientadas a fomentar la ética en el sector público, las que se examinan en el punto siguiente.

4. Sistemas de control

La evidencia empírica indica que la transparencia de la acción del estado, los bajos niveles de corrupción o de abuso de la autoridad pública contribuyen a la gobernabilidad y al crecimiento económico (FMI, 2000). Las políticas de control externo, control interno y control ciudadano juegan un rol preponderante en la formación de la base institucional del desarrollo económico y social.

⁴¹ Para una completa discusión sobre los problemas, oportunidades y mecanismos alternativos de la negociación colectiva en el sector público, véase Bravo y Paredes (1997).

Control externo

El control externo sobre la administración pública es ejercido en Chile por la Contraloría General de la República. Este organismo autónomo tiene entre sus responsabilidades el control de la legalidad de los actos de la administración, el control sobre el uso de los recursos públicos y la contabilidad presupuestaria. Estas funciones son ejercidas a través de un sistema basado fundamentalmente en el control previo (toma de razón), la auditoría y la elaboración de dictámenes jurídicos frente a consultas o demandas de los afectados por los actos de la administración. La Contraloría tiene tuición tanto sobre las instituciones del ejecutivo como sobre las municipalidades y las empresas públicas constituidas en virtud de estatutos especiales. Asimismo, la Contraloría tiene facultades para llevar a cabo auditorías e investigaciones sobre cualquier institución que reciba recursos públicos.

La Contraloría es un organismo políticamente independiente del ejecutivo. Su máxima autoridad es nombrada por el Senado a proposición del Presidente de la República, el que no puede posteriormente destituirlo salvo frente a evidencia de faltas graves a sus deberes. La Contraloría está integrada por personal de carrera que es remunerado de acuerdo al régimen aplicable a las instituciones fiscalizadoras, lo que, unido a otros beneficios, permite que éste logre ingresos superiores a los del resto del personal de la administración civil del estado.

El régimen jurídico, las atribuciones y los instrumentos de la Contraloría en Chile han experimentado pocas variaciones desde su creación, en 1927, surgida de una transformación del antiguo Tribunal de Cuentas hispano. En su conjunto, estas atribuciones configuran un todo consistente y poderoso, que le permite a la Contraloría imponer su autoridad al interior del sector público. Sus decisiones son respetadas y temidas y muchas veces las instituciones optan por consultarla antes de llevar a cabo una determinada actuación que pudiera ser controvertible. Estas características, unidas a la independencia de sus funcionarios, le han ganado la confianza del público y amplio prestigio en el contexto latinoamericano.

Por otra parte, sin embargo, debe reconocerse que el sistema de control previo en que se basa la actuación de la Contraloría no sólo introduce rigidez y lentitud en el funcionamiento de las instituciones públicas, sino que su eficacia para prevenir irregularidades administrativas o actos deshonestos depende mucho más del poder disuasivo de la institución antes que de la capacidad de dicho instrumento para identificar tales actos. Del mismo modo, las inspecciones de cuentas de la Contraloría muchas veces se concentran en detalles administrativos menores, limitando su eficacia para identificar problemas más profundos.

Todo lo anterior tiene lugar contra el trasfondo de una administración pública que ha buscado resguardar espacios de flexibilidad en su gestión cotidiana, lo que hace que en buena medida su funcionamiento tienda a descansar más en la ética y sentido de servicio de sus funcionarios que lo que es común encontrar en otros países de nivel de desarrollo y tradición jurídica similar al de Chile.

Evidentemente, los factores recién mencionados imponen limitaciones sobre la capacidad fiscalizadora de la Contraloría por lo que se han demandado facultades y recursos para fortalecerla. En particular, las propuestas han apuntado a fortalecer las facultades de auditoría e incorporar el control de gestión como adición al actual régimen de toma de razón, lo que ha generado comprensibles dudas de parte de las autoridades del Ejecutivo, que temen que un exceso de controles termine por entorpecer el funcionamiento de las instituciones públicas.

La mantención de facultades para efectuar un control previo de los actos administrativos genera una limitación natural para el ejercicio de una auditoría eficaz. Dicha limitación corre no sólo por parte de la dispersión de recursos siempre escasos, sino, por sobre todo, por los conflictos de intereses que se generan al interior del órgano fiscalizador. En efecto, a través del control previo, el fiscalizador externo se hace en buena medida partícipe de los actos administrativos, con lo que una auditoría posterior desfavorable involucraría un juicio negativo sobre la actuación previa del propio fiscalizador.

No obstante, incluso en ausencia de estas limitaciones el tema del control externo de eficiencia está lejos de tener una solución fácil. En efecto, aún en los países anglosajones el desarrollo de auditorías sobre el rendimiento de los recursos públicos (*value for money*) ha sido objeto de cuestionamientos. Estos se han basado en la dificultad para separar operativamente las decisiones de política –propias de la autoridad correspondiente– de los medios para implementarlas. En estas circunstancias los auditores externos han sido con frecuencia acusados de excederse en sus atribuciones poniendo en cuestión decisiones de política que no les competen.

En el caso de Chile, aún muy lejano a estas sofisticaciones, parece haber espacio para fortalecer la función de auditoría externa. La auditoría externa debería, además, abarcar la revisión de la calidad de los sistemas de información y control interno que sirven de base para el control de gestión que deben ejercer los administradores, las autoridades del Ejecutivo, así como para la rendición de cuentas de éstos hacia la ciudadanía. En la medida que la gestión pública continúe encaminándose en la dirección de la medición de resultados, fijación de metas y evaluación del desempe-

ño, los sistemas administrativos y de información para la gestión adquirirán una importancia creciente. Ello requiere asegurar que dichos sistemas generen información con la precisión y la oportunidad requeridas, tarea que debería recaer en un órgano independiente de control externo, como la Contraloría.

Control interno y ética pública

Un modelo eficaz de control gubernamental requiere no sólo de controles externos, sino también de buenos sistemas de control interno. Esta es un área que ha recibido una mayor atención en Chile en los últimos años. Es así como a partir de 1994 se desarrolló un programa de auditoría gubernamental que incluyó la constitución de una red de auditores ministeriales, coordinados desde la Presidencia de la República, la preparación de pautas para el desempeño de dichos auditores y programas anuales de auditoría, focalizados en áreas específicas de la gestión gubernamental. Sobre la base de este esquema, se investigó en profundidad –desde el punto de vista de los auditores– áreas tales como gestión de recursos humanos, seguridad de ambientes informáticos, licitaciones y contratos, uso de estudios y consultorías, sistemas de control interno y sistemas de administración de activos. La selección de estos temas se efectuó, a su vez, sobre la base de un análisis de riesgo operacional ⁴².

Los sistemas de auditoría interna resultan sin duda importantes para identificar falencias en la gestión pública, sea que se trate de ineficiencias, errores administrativos, irregularidades o aun fraudes, pero, salvo por su efecto disuasivo a lo largo del tiempo, no pueden prevenir dichas falencias. Un buen sistema de control interno requiere, además, de un *ambiente* institucional favorable a una gestión correcta, transparente y responsable ante la comunidad, lo cual depende fundamentalmente de la solidez de la ética pública.

El contexto de mayor autonomía de gestión de los funcionarios públicos, de mayor vinculación con sector privado y de mayor exigencia de transparencia por parte de la ciudadanía, ha motivado el desarrollo de variadas iniciativas en el ámbito de la ética, como parte de los programas de modernización del estado en muchos países en los últimos años. Estos programas intentan lograr un equilibrio adecuado entre mecanismos que fomenten la buena conducta y la actividad fiscalizadora del estado.

⁴² Para un recuento de la experiencia del programa de auditoría gubernamental 1994-99 y sus fundamentos técnicos, véase Moraga y Téllez (1999).

La preocupación por la ética indica que los sistemas de incentivos no bastan. Cuando la actividad pública se da en un contexto ético más exigente se reducen los costos de transacción; al contrario, cuando no hay confianza, se requieren contratos o regulaciones cada vez más detallados.

Una infraestructura ética debe contener al menos ocho elementos para ejercer las funciones de control ético, guía de comportamiento y de administración, las que se señalan en el Cuadro 6.

CUADRO 6 FUNCIONES Y ELEMENTOS DE LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA

Funciones	Elementos
Control	Marco legal independiente para investigación y procesos. Mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Compromiso público y escrutinio o evaluación.
Guía	Compromiso político. Códigos de conductas expresados en estándar y valores. Socialización de actividades profesionales (educación y entrenamiento).
Administración	Sólidas condiciones de servicio público basadas en una política efectiva de recursos humanos. Coordinación de la infraestructura ética por un órgano de la administración central.

Fuente: OECD (1999).

El ejercicio del control ético requiere la existencia de un marco legal independiente de investigación y control, de mecanismos de responsabilización de los funcionarios públicos y sistemas de escrutinio y de evaluación.

El marco legal consiste en un conjunto de leyes y regulaciones que fijan un estándar de comportamiento de los servidores públicos y que fomentan ese comportamiento mediante sistemas de investigación y de control de procedimientos. Los estándares de comportamiento esperados por parte de los funcionarios públicos deben ser necesariamente altos puesto que ellos administran el poder y los recursos del Estado. Cabe destacar que las penalizaciones deben ser creíbles y deben realizarse.

Al aumentar la transparencia de la actividad pública los ciudadanos, los medios de comunicación y los actores políticos y sociales tienen mayor oportunidad de «vigilar» el comportamiento de los funcionarios públicos y contribuyen a potenciar el control interno del Estado.

Los códigos de conducta y los programas de socialización profesional también juegan un rol importante en la creación de un contexto de

alta ética pública. La clave para el éxito de estos programas se encuentra en la educación, el entrenamiento y la existencia de un buen modelo en los funcionarios superiores.

Sin embargo, para lograr un comportamiento adecuado o un “círculo virtuoso” en la administración pública se asigna especial relevancia a las reglas en que se desarrolla la carrera funcionaria y al comportamiento ético de los niveles directivos. Cuando existe un ambiente en el cual la promoción no está basada en el mérito o en factores objetivos o existe la percepción de que los directivos utilizan sus cargos para promover sus intereses particulares, es difícil crear un espíritu de cuerpo y un comportamiento ético en los funcionarios públicos (FMI, 1997).

Control ciudadano

Como se ha intentado mostrar más arriba, buena parte del debate contemporáneo y las experiencias recientes sobre reforma del estado se centran en el cuestionamiento de la visión tradicional del administrador público como responsable del resguardo del interés general. Con el reconocimiento de que existen “fallas” del estado y que la administración pública, al igual que la privada, enfrenta el problema entre agente y principal, toma fuerza una visión en la que se busca desarrollar una gestión pública capaz de responder y dar cuenta más directamente a la ciudadanía por la provisión de los bienes y servicios públicos que ésta requiere.

Fortalecer la sociedad civil a través de la creación de mecanismos de participación que integren las demandas ciudadanas a la gestión pública y operen como incentivo a una gestión eficiente de estos servicios cumple con el doble objetivo de favorecer la sostenibilidad política de la estrategia de desarrollo y fomentar la equidad social.

Desde una perspectiva de sostenibilidad política, la creación y perfeccionamiento de los canales de expresión de las demandas de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos reduce la incertidumbre que genera un entorno cambiante producto de la globalización y de un contexto crecientemente competitivo. Adicionalmente, la creación de estos canales de participación permite anticipar y resolver los problemas emergentes que genera el crecimiento.

Introducir mecanismos participativos que operen como incentivo a una gestión eficiente y eficaz de los servicios públicos también contribuye a mejorar la equidad en la provisión de servicios, en la medida que son los sectores de menores recursos quienes dependen en un mayor grado de los bienes y servicios sociales, tales como, la salud, la educación, la vivienda y los espacios públicos de recreación.

No obstante, la institucionalidad pública chilena aún no ha desarrollado mecanismos de rendición de cuentas más allá de los derivados del funcionamiento de las instituciones democráticas básicas –ejecutivo y parlamento con autoridades elegidas por la ciudadanía, cámara de diputados con facultades fiscalizadoras, responsabilidad jurídica de las autoridades por sus actos– y del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias existentes. Esta institucionalidad no contempla dispositivos especiales para establecer un mayor grado de responsabilidad de los organismos del estado ante los ciudadanos por los servicios prestados. Un examen más cercano de la realidad de las instituciones públicas chilenas revela que ni siquiera parecen encontrarse generalizados los sistemas de procesamiento de las quejas del público.

Esta situación es, probablemente, el producto de dos factores. Por un lado, el estado chileno arrastra una tradición jerárquica y autoritaria que forma parte de su cultura organizacional. La configuración de instituciones públicas altamente tecnificadas y autónomas, si bien útil para elevar el grado de efectividad del estado en el cumplimiento de funciones ejecutivas, probablemente contribuyó a generar un cierto paternalismo en la relación de estas instituciones con sus usuarios.

Por otra parte, el país se ha caracterizado también por la debilidad de su sociedad civil; las organizaciones sociales han sido generalmente escasas y vulnerables y frecuentemente manipuladas por los partidos políticos. Estas circunstancias explican en buena medida la ausencia de una demanda ciudadana organizada frente al estado y sus instituciones y el hecho de que los usuarios asuman una actitud conformista frente a la burocracia.

Sin embargo, todo parece indicar que ésta está cambiando. El despliegue de los mecanismos de mercado ha hecho que los chilenos se reconozcan cada vez más como clientes con derechos. El hecho de que la mitad de los ingresos tributarios del sector público provenga de un impuesto de aplicación universal como el IVA tiende a su vez a fortalecer el sentido de contribuyente, con derecho a exigirle al estado un uso eficiente de los recursos aportados. Sin embargo, el estado chileno abarca una gama demasiado amplia de funciones como para que los procesos electorales y la interacción entre los poderes del estado pueda dar cuenta de las innumerables relaciones que se producen entre el estado y la ciudadanía.

En esta perspectiva, vale la pena examinar dos dispositivos institucionales que han ido adquiriendo creciente relevancia en la experiencia internacional como mecanismos de control ciudadano sobre el sector público. Estos son la carta ciudadana y el defensor ciudadano, u *ombudsman*.

La carta de derechos o carta ciudadana establece compromisos explícitos de los servicios públicos con sus usuarios. Este mecanismo ha evolu-

cionado desde compromisos nominales de desempeño de la administración pública, hacia la declaración de estándares de calidad de servicio que las instituciones se comprometen a entregar a sus usuarios, cuyo incumplimiento les otorga a estos últimos el derecho a ciertas compensaciones.

Las posibles compensaciones por incumplimiento pueden ser de diverso tipo, por ejemplo, derecho a recibir el resultado del trámite por correo, eliminación del costo del trámite, derecho a recibir sin costo el mismo servicio en una institución privada, etc. La carta ciudadana puede además contemplar reparaciones económicas, en el caso que el incumplimiento pueda causar algún daño objetivo a los intereses del ciudadano.

La Carta Ciudadana comenzó a aplicarse en un conjunto de agencias estatales de Gran Bretaña a raíz de las reformas a la administración pública ocurridas a finales de los años 80. A comienzos de los años 90 se realizó un esfuerzo por unificar metodológicamente y generalizar esta iniciativa, complementándola con un sistema de incentivos a los funcionarios asociado al mejoramiento de los estándares y con la incorporación formal de esos estándares en los contratos de los directivos superiores de las agencias.

Hacia mediados de los años 90, prácticamente el 100% de las instituciones públicas británicas contaba con este instrumento, incluyendo una gran variedad de estándares de calidad de servicio.

En Chile no existe una política nacional sobre carta ciudadana y la iniciativa en torno a la implementación del sistema está entregada completamente a los servicios públicos. Es así como el FONASA ha establecido un programa de explicitación de derechos para los consultorios y hospitales públicos en el cual se establece una carta ciudadana o “Carta de Derechos del Paciente” que define la exigibilidad de ciertos derechos mínimos de sus usuarios. El programa opera mediante la adhesión voluntaria de los consultorios y hospitales públicos y cuenta con un sistema de autoevaluación y de control por parte de la autoridad administrativa. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos ha establecido un régimen de garantías de estándares de atención. Así, para trámites como el timbraje de boletas éste ha establecido que para los usuarios que no sean atendidos en un plazo de 30 minutos, el propio servicio se encargará de llevar las boletas timbradas al domicilio del usuario.

El defensor ciudadano, por su parte es un sistema de defensa de los derechos de las personas frente a la administración pública. Este opera como un mediador ante quien las personas pueden recurrir para plantear denuncias y éste las presenta a las instancias y departamentos responsables, para la adopción de medidas de reparación pertinentes. Este es un mecanismo que garantiza un mayor grado de exigibilidad de los derechos ciudadanos.

Lo interesante de este mecanismo es que el concepto de “mala administración” no se circunscribe a lo legal sino que considera la posibilidad de denunciar o reclamar ante errores u omisiones del aparato estatal que afecten la calidad, oportunidad, disponibilidad o continuidad de un servicio público.

Las principales ventajas del defensor ciudadano, como mecanismo de control sobre la administración, son las siguientes:

- Es de fácil acceso y opera sobre la base de mecanismos simples, cualquier persona puede recurrir a él utilizando distintos medios, ya sea personalmente, a través de un formulario escrito o por correo, o teléfono.
- Como sus dictámenes no tienen poder coercitivo y, por consiguiente, no existen instancias de apelación, investiga y emite sus fallos de manera rápida, con lo cual se garantiza una respuesta oportuna al ciudadano.
- Aunque puede recomendar que se entreguen reparaciones o compensaciones a los afectados, sus fallos están orientados a corregir los problemas (enfoque de gestión) más que a identificar culpables y a sancionar (enfoque legal).

Esta institución tiene su origen en los países nórdicos y ha sido adoptada y goza de gran prestigio en países de tradición anglosajona. En años recientes, sin embargo, ésta se ha extendido a España y algunos países de América Latina, como Costa Rica. En estos países, el defensor ciudadano opera sobre una base jurisdiccional amplia que le permite investigar desde delitos hasta asuntos de simple mala práctica, de mala atención o deficiencias en la provisión de un servicio.

En Francia esta institución existe desde 1973 y recibe el nombre de Mediador, fue creada en parte como respuesta ante la inoperancia y lentitud de los Tribunales Administrativos, mecanismo formal de reclamo contemplado en el derecho público francés.

El Mediador es una autoridad independiente que es nombrada por el Presidente de la República por un período de seis años. Esta institución no es ni juez ni árbitro, sino sólo un “facilitador” que ayuda a los particulares a hacer valer sus derechos ante la Administración y busca, de esta forma, solucionar los problemas de una manera amigable y rápida. Además tiene la facultad de proponer reformas para el mejor funcionamiento de los servicios públicos.

En Chile, durante el gobierno de Aylwin, se envió un Proyecto de Ley que creaba el Defensor del Pueblo (mensaje 307-321 del 1 de abril de

1991), pero este proyecto fue retirado del Congreso por eventual superposición con otras iniciativas legales, probablemente por algunas incompatibilidades con el proyecto que proponía crear los tribunales de lo Contencioso Administrativo. Posteriormente, en 1996, el gobierno de Frei presentó una propuesta de creación de un Defensor Nacional del Usuario, orientado a recoger las denuncias contra los proveedores de servicios de utilidad pública, siendo retirado tiempo después del Congreso, sin una justificación clara.

Ambos tipos de iniciativas, la carta ciudadana y el defensor ciudadano, merecen ser estudiados con atención en la perspectiva de una reforma del estado chileno que apunte más allá de lo meramente incremental. En efecto, ambos tipos de iniciativas pueden contribuir a un proceso de transformación del paradigma que orienta la gestión pública, trasladando el foco de la atención de ésta desde los procedimientos, disputas y controles internos del gobierno hacia el fortalecimiento de los derechos ciudadanos. En buena medida éste es también el espíritu de las demás iniciativas de reforma sugeridas en este trabajo.

Es en un enfoque de este tipo que la mayor eficiencia estatal cobra sentido político, transformando la reforma del estado desde un proceso tecnocrático e inescrutable en una contribución al fortalecimiento de la democracia.

V. COMENTARIOS FINALES

La gestión pública es una cuestión esencialmente práctica. Esta se juega cada día en las decisiones, actuaciones y resultados de la acción de miles de funcionarios, directivos y autoridades a lo largo de centenares de instituciones con funciones, capacidades y trayectorias organizacionales muy distintas. Por esta razón, muchas experiencias de reforma, que lucen muy bien en el papel, no pasan de allí. Si el desempeño del estado está en buena medida determinado por la cultura organizacional al interior de éste, circunscribir la reforma a modificaciones legales o al rediseño de instituciones y procesos, por audaces que éstos sean, corre el riesgo de ahondar la diferencia entre la administración formal e informal del estado, tan bien descrita por Burki y Perry en el estudio citado en la introducción de este documento.

Lo anterior no significa, sin embargo, que una reforma del estado deba circunscribirse a cuestiones puramente gerenciales, haciendo caso omiso del marco organizacional o normativo dentro del que se desenvuelven las instituciones públicas. Estas últimas, en cuanto sistemas, requieren de jerar-

quías, procedimientos y normas para resistir la entropía a la que toda organización está expuesta. En América Latina y también en Chile abundan los casos de iniciativas de reforma promovidos por un liderazgo fuerte y bien orientado que, desaparecido el ministro, el director o el equipo que las impulsaron, rápidamente recuperan los problemas y taras que se creía haber dejado atrás.

Un proceso exitoso de reformas es, por tanto, aquel que logra balancear el impulso inicial que generan la innovación, la motivación para el cambio y la transformación cultural con la consolidación del mismo a través del rediseño de procesos, estructuras y normas. Para lograr este balance ciertamente ayuda un liderazgo fuerte, una cabal comprensión de la cultura organizacional y la generación de consensos políticos, pero estos factores son sólo condiciones necesarias, no suficientes, para un cambio efectivo; el factor imprescindible es la consistencia misma del programa reforma, sus objetivos e instrumentos.

Para lograr consistencia en un programa de reforma del estado resulta esencial tomar opciones. El aparato del estado es demasiado complejo como para responder a mensajes ambiguos respecto de la dirección del cambio. Este es, precisamente, el principal mensaje de este trabajo: reformar el estado requiere tomar opciones, dichas opciones existen en cada una de las áreas que componen la gestión pública y las opciones para el cambio no se limitan a lo instrumental, sino que reflejan la filosofía misma del tipo de estado que se aspira a construir.

No obstante lo anterior, la experiencia de los últimos años y los cambios en el entorno de la gestión estatal han ido creando soluciones a dilemas que hasta hace poco parecían insolubles. La rendición de cuentas y la gobernabilidad han ido resolviendo el conflicto entre el derecho administrativo y el *management*, pero aún aquellos requieren de opciones difíciles.

Para un país como Chile, estas opciones son particularmente difíciles de tomar porque involucran abandonar una lógica institucional y una tradición política que no han sido en lo absoluto ineficaces para enfrentar los grandes desafíos de la gestión pública en el pasado. Como se señalara más arriba, la capacidad de los cuadros técnicos de gobierno, una organización jerárquica y un funcionariado honrado han sido un gran soporte para proveer bienes y servicios públicos de manera masiva y uniforme en las últimas décadas. Al mismo tiempo, sin embargo, estos atributos han ido generando una administración pública opaca al escrutinio externo, autorreferente y limitada en su capacidad para tratar con una sociedad y una economía más complejas.

Chile se enfrenta así a dos grandes tareas. La primera, optar decididamente por la consolidación de un camino de reformas, apoyándose para

ello no en la urgencia de una crisis, sino en la magnitud de los nuevos desafíos para el estado. La segunda, optar por prioridades e instrumentos en la estructuración de ese proceso de reformas, de modo de acercarse en forma sostenida a la frontera de posibilidades a la que hiciéramos referencia en la sección II.

Para acometer estas tareas se requiere, sin duda, de coraje político y convicción. Pero ayudan también la experiencia ganada en los años recientes y el pragmatismo que, en general, ha guiado la evolución de la administración pública chilena. Las propuestas de este trabajo pretenden aportar en la misma dirección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1995), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Bitrán, E. y R. Sáez (1998), "Mercado, Estado y Regulación", en R. Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago.
- Bravo, D. y R. Paredes, 1997. "Mecanismos de Negociación Colectiva para el Sector Público: Una propuesta". *Opinión*, N°1. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Burki, S. J. y G. E. Perry (1998), eds. *Más allá del consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Contraloría General de la República (1995), *¿Qué Contraloría General de la República Necesita el Chile de Hoy y del Futuro?* Informe del Seminario efectuado por la Contraloría General de la República, Santiago.
- Departamento de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, DESUC (1997), *Clima Organizacional en la Administración Pública*, encargado por la Dirección de Presupuestos, Santiago.
- Dirección de Presupuestos (1997), *Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público*, Ediciones Dolmen, Santiago.
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, London.
- Hennessy, P. (1989), *Whitehall*, Fontana Press, London.
- Institute for Management Development, IMD (2000), *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne.
- International Monetary Fund (1997) "Controlling Fiscal Corruption" Fiscal Affairs Department.

- _____ (2000) “Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF”.
- Marcel, M. (1998), “Los Caminos de la Gobernabilidad Fiscal en América Latina”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año XXV, N° 37.
- _____ (1999), “Effectiveness of the State and Development: Lessons from the Chilean Experience”, en G. Perry y D. M. Leipziger, eds. *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank Institute, Washington D.C.
- _____ y C. Tohá (1998), “Reforma del Estado y de la Gestión Pública”, en R. Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Mauro, P. (1995), “Corruption and Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CX, N° 3, August.
- Metcalf, L. y S. Richards (1987), *Improving Public Management*, Sage, London.
- Milesi-Ferretti, G. M. (1996), “Fiscal Rules and the Budget Process”, *IMF Working Paper* N° 60, Junio.
- Moraga, R. y L. Téllez (1999), *Internal Government Auditing. The Chilean Experience 1994/1999*, UNDP-Universidad de Santiago-Presidencia de la República, Santiago.
- MORI (2000), “Estudio sobre Satisfacción del Usuario”, estudio preparado para el Comité de Modernización de la Gestión Pública, Santiago.
- Nunberg, B. (1995), “Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries”, *Discussion Papers* N° 204, World Bank.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OCDE (1996) “Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice”, *Public Management Occasional Papers* N° 14.
- _____ (1999), “Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies. A framework for Public Sector Performance Contracting”, PUMA/PAC (99) 2, Paris.
- Osborne, D., y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.
- Schick, A. (1998), “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, Vol.13, N°1.
- TIME FORO (1996), “Estudio Calidad de Atención en los Servicios Públicos”, encargado por Dirección de Presupuestos, Santiago.
- Trivedi, P. (1998), “Performance Agreements in the U.S. Government: Lessons for Developing Countries”, World Bank Resident Mission in Saudi Arabia, Riyadh.
- Urzúa, G. y A. M. García (1971), *Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World, World Development Report 1997*, Washington D.C.