

Quince años de profesionalización en la gerencia pública de Chile

Mario Weissbluth

1. Introducción.

En esta ponencia se presentan los avances preliminares de un proyecto de investigación en curso, denominado “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: Balance y Propuestas de Futuro”, que se inició en Abril de 2005 y culminará en Marzo del 2006. Esta investigación contempla la recopilación de indicadores de efectividad, eficiencia y calidad de la labor del Estado, la revisión de materiales históricos y documentos oficiales, la realización de 13 “mini estudios de caso” relacionados con algún aspecto de la reforma, y numerosas entrevistas y encuestas a actores relevantes de gobierno, oposición, gremios laborales y empresariales. Su propósito, en definitiva, es describir la situación al inicio, para luego describir qué pasó y qué dejó de pasar en este período, porqué ocurrió lo que ocurrió, porqué no ocurrieron o se atascaron algunas reformas claves, y avanzar con la mayor profundidad y osadía posible, sin llegar a la irresponsabilidad, a hacer algunas propuestas respecto a lo que debiera ocurrir en el futuro si es que el Estado y las fuerzas políticas de Chile optan por continuar en esta senda. Demás está decir que la profundización de la reforma, al menos en nuestra opinión, es de vital importancia para la competitividad del país, la calidad de vida de sus ciudadanos, la transparencia, la profundización de la democracia y la participación, y el ahorro y buena asignación de recursos públicos, que en definitiva, pertenecen a los ciudadanos y en particular a los más desposeídos.

Existe asimismo un propósito secundario: al extraer lecciones respecto a porqué y cómo unas reformas tuvieron éxito y otras se atascaron total o parcialmente, es posible que algunas de estas lecciones puedan ser extrapoladas a otros países, especialmente de la región latinoamericana, y también extrapoladas al proceso futuro de reforma en Chile. Las propuestas que aventuremos al final de esta investigación no sólo deben ser deseables, sino también factibles, dentro del enorme espacio de restricciones que ha enfrentado la modernización del estado en todo el mundo.

A la fecha de redacción de este texto, esta investigación lleva, en todos los frentes, cerca de un 30% de avance, por lo cual las conclusiones aquí esbozadas sólo pueden calificarse como preliminares. Hay, sin embargo, tales grados de coincidencia de opiniones en la mayoría de los entrevistados a la fecha, que es razonable esperar que las conclusiones centrales estén bastante claras, y que resta más bien afinar el detalle del diagnóstico, de las propuestas, y en particular de los “mini estudios de caso”.

Es necesario partir por definir los conceptos de reforma y/o modernización del estado utilizados en este estudio. Diversos autores han introducido los conceptos de reforma administrativa, reforma sustancial, reforma gerencial, reforma política, y reforma institucional. Sin embargo, con sinceridad preferiríamos no caer en esa discusión, y quedarnos con una adaptación de una definición prosaica y simple, de los autores Pollit y Bouckaert, citados más adelante: las reformas “son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.” Simplemente me permitiría ampliarla a “son cambios deliberados a las políticas, normas, estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido, en

beneficio de los ciudadanos en el largo plazo.” Con esta ampliación pretendemos dejar atrás una discusión un tanto bizantina en torno a los diferentes “sabores” de la reforma, pues la experiencia demuestra de manera creciente que la frontera y la interacción entre políticas públicas, legislación, gerencia pública, institucionalidad, fuerzas políticas y la ciudadanía es esencialmente difusa, y que el arte del buen reformador consiste precisamente en aprender a manejar esa complejidad en cada coyuntura que se vaya presentando. Por cierto, si alguien quisiera, a lo largo de todo este texto, cambiar la palabra “reforma” por la palabra “innovación”, yo no tendría el menor inconveniente, mas bien, lo vería con muy buenos ojos.

Finalmente, hay una distinción que sí interesa hacer y que apela a la magnitud o intensidad de estos procesos: las reformas menores, medianas y mayores. Entenderemos por “menores” aquellas que ocurren al interior de sólo una institución, que mejoran su efectividad, pero que no generan transformaciones estratégicas. Rediseñar un proceso de atención al público en un municipio, que no se extiende a otros, es una reforma “menor”. Entenderemos por reformas “medianas” aquellas que, estando restringidas todavía a una institución, y generalmente sin requerir cambios legales significativos, alcanzan tal envergadura que generan cambios estratégicos y tienen profundas implicaciones de política pública. Un ejemplo sería la transformación del Servicio de Impuestos Internos en Chile en una institución de clase mundial, fuertemente basada en liderazgo gerencial y tecnologías de información, que produjo una “derrama” ideológica al resto del sector público y derivó en cambios significativos en las políticas tributarias, la efectividad de la recaudación del Estado, y el ahorro de tiempo de los contribuyentes. Entenderemos por “mayores” aquellas que son multi-institucionales o transversales, que afectan o abarcan a una parte sustantiva del aparato público, y que suelen requerir cambios legislativos, como sería en Chile la ley de compras públicas y su instrumento electrónico Chilecompras, o las leyes que afectan a los funcionarios públicos en lo general, o que introducen cambios significativos en una entidad de impacto transversal como puede ser la Contraloría, la Dirección de Presupuesto, o el Congreso, o la Reforma de la Justicia. Los “minicasos ilustrativos” que analizaremos en esta investigación serán esencialmente reformas “medianas” o “mayores”.

La metodología general del estudio está basada en el enfoque de “processual institutionalism” desarrollado por Barzelay y otros autores¹, así como en la extensiva aplicación de la teoría de sistemas complejos.

El autor agradece a la Secretaría General de la Presidencia y el PNUD por su patrocinio al proyecto, al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile por su grata acogida a un “practitioner” de la consultoría que retorna a la vida académica después de 15 años de ausencia, a 5 estudiantes del Magíster en Gestión y Políticas Públicas que están desarrollando sus estudios de caso en torno a este estudio, y a numerosos colegas y amigos por las orientaciones que me han brindado en el enfoque metodológico del estudio, más propio de las ciencias políticas que de mi origen académico en las “ingenierías duras”.

2. El Contexto: Chile de 1990 al 2005.

¹ Methods for Studying Organizational Processes: Institutional, Narrative, and Related Approaches. <http://www.lse.ac.uk/collections>

Es imposible analizar el proceso de reforma del estado en Chile sin comprender el contexto histórico y socioeconómico del período. Al inicio de los 90 se produce una difícil transición de dictadura a democracia, que durante los primeros años fue frágil, y que además implicó un cambio en la concepción misma del rol del estado. Por cierto, una referencia obligada para comprender mejor este fenómeno es el libro recientemente escrito por Manuel Castells: "Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el Contexto Mundial"²

En el período del gobierno militar, y particularmente en sus últimas etapas, triunfa conceptualmente la escuela de la "subsidiariedad" del Estado. Cabe destacar que este enfoque no comienza en 1973, por cuanto la ideología militar era mucho más adepta a los enfoques planificadores que a los de mercado, y solo emerge a mediados de los 80, desarrollado esencialmente por los así llamados "Chicago boys" del momento, formados en la escuela económica norteamericana. No es aventurado afirmar que, si este grupo de personas, en vez de haber sido formados en Estados Unidos, hubieran sido formados en París, Tokio o Londres, tal vez la historia hubiera sido diferente, como quedará más claro posteriormente. En este modelo las personas y las empresas son esencialmente responsables por sí mismas, el mercado es el agente regulador por excelencia, y las intervenciones estatales, y por ende el tamaño del estado, deben reducirse al mínimo indispensable. Es además, un período en el cual se producen las reformas así llamadas de "primera generación", como lo fueron la creación de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), que hoy se discuten con ardorosos defensores y detractores en Estados Unidos, los seguros privados de salud (ISAPRES), la economía se deregula y se abre al exterior violentamente, se privatizan 111 empresas públicas (con fuertes críticas a la transparencia del proceso, pero con positivos resultados en materia de desarrollo económico) y se comienza el proceso de descentralización regional y municipal. Derechos humanos aparte, en ese período algunas de estas reformas tuvieron un carácter pionero a nivel mundial, pero tuvieron costos significativos para los estratos socioeconómicos más bajos, y un empobrecimiento generalizado del aparato estatal. Como lo expresó uno de mis entrevistados, "cuando nos hicimos cargo de ese Servicio, había que poner libros de tapa dura arriba de los asientos para no caerse". En aquel período, si bien no dicho explícitamente, la hipótesis implícita era que los servicios y empresas públicas eran por definición ineficientes, y eso se convirtió en una profecía autocumplida en base a la carencia de recursos y la falta de legitimidad social de estas instituciones, especialmente los servicios centrales que no podían ser privatizados.

Para comprender mejor el contexto, es necesario entender que al hablar de reforma del estado, estamos hablando de la reforma de un "mutante" cuyo concepto esencial está en transición ... y en confusión. Una buena manera de abordar esta complejidad es revisar las tendencias mundiales que están marcando los inicios del siglo XXI. Un autor norteamericano, Bobbitt³, señala que el siglo XX no fue un siglo de varias guerras, sino de una única "larga guerra" (epochal war) al final de la cual Estados Unidos queda como la potencia hegemónica mundial.

² "Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial", 2005, Manuel Castells, Fondo de Cultura Económica, Chile.

³ "The Shield of Achilles", 2003, Phillip Bobbitt, Random House

Al finalizar esta “larga guerra”, según Bobbitt habrían ocurrido cambios constitutivos en la noción misma de Estado. El “Estado-Nación” del Siglo XX, que proveía protección aduanera, educación pública, salud pública, pensiones públicas, electricidad pública, correo público, ferrocarriles públicos, y una verdad oficial en materia valórica, se desmorona casi por completo. Lo que en los años 50 se consideraba como “lo natural”, hoy es la excepción que requiere explicaciones.

Se pasa entonces de un Estado-Nación que busca garantizar el bienestar de las personas, a un Estado-Mercado que no pretende garantizar este bienestar, sino que busca maximizar y garantizar la oportunidad que tengan las personas de lograr su bienestar ... cualquiera sea la acepción individual de la palabra bienestar, puesto que ya no sería rol del Estado tener una verdad oficial respecto a lo que se entiende como bienestar. Se parece, pero no es para nada igual.

Por cierto, los asesores de Augusto Pinochet, en la década de los 80, fueron pioneros conceptuales en este cambio que arrasaría el mundo 20 años más tarde: su concepto del “estado subsidiario” era precisamente el que Bobbitt describe hoy como “Estado-Mercado”.

Este autor plantea que en el nuevo milenio, el Estado-Mercado se ha estado perfilando con tres sabores diferentes, y que los intereses encontrados de los bloques de estos tres sabores se constituirán a la larga en una nueva fuente de conflictos a escala planetaria. El primero, el modelo fundacional, es el Estado-Mercado-Emprendedor (Entrepreneurial Market State), cuyo exponente más nítido serían los propios Estados Unidos, la Inglaterra thatcherista, y Chile de los 80 como caso extremo. En este modelo, la creación de empleos es más importante que la seguridad en el trabajo, las grandes disparidades de ingreso son toleradas, se procura privatizar la educación, la previsión y la salud, los impuestos se reducen, en suma, el estado benefactor se reduce al mínimo indispensable, bajo el supuesto de que eso detonará el crecimiento. La responsabilidad por ti y tu familia es fundamentalmente tuya y de nadie más.

El segundo modelo es el llamado Estado-Mercado-Mercantil (Mercantile Market State), que postula un gobierno fuerte, subsidia importantes investigaciones de frontera para las empresas, ayuda a determinados sectores industriales, y mantiene una moneda devaluada artificialmente para fomentar las exportaciones, aun a costa de sacrificar el consumo interno. A la vez, procura proteger su producción local con medidas arancelarias o para arancelarias, hasta donde sus competidores y la OMC se lo permitan. Hay elaborados modelos de *welfare*, las disparidades de ingreso no son bien vistas, hay una ética de trabajo y ahorro. Es el retrato hablado de las economías japonesa, de Corea del Sur, y Taiwán, y crecientemente, de China continental.

Finalmente, tenemos el Estado-Mercado-Gerencial (Managerial Market State, en alemán Soziale Marktwirtschaft). Una sociedad cohesionada y elevados niveles de beneficio y protección social. La empresa privada es valorada ... siempre que contribuya al bien social. Los sindicatos se sientan en los directorios, hay contratos colectivos a nivel nacional. El gasto promedio de estas economías en capacitación de trabajadores alcanza al 2% del PGB, comparado con 0.25% en el primer modelo. Los recargos al salario base son del 45% en Alemania, versus el 27% en Estados Unidos. Los niveles de impuesto son los más elevados de los tres sistemas, lo cual sirve para financiar no sólo los gastos sociales, sino también para pagar los seguros de los altos niveles de desempleo que el propio modelo genera. Este

es el estilo “europeo”, con nítidos exponentes como Alemania, Francia y Suecia, y cuyos principios fundacionales también horrorizan a los economistas del primer modelo, el “americano”. El gasto público del capitalista estado sueco constituye nada menos que el 57% del PGB, cuando en el promedio de los países del modelo “asiático” es 27%, en el “americano” es 33% y en Chile es 21%.

Con el gobierno militar, Chile fue un campo de ensayo demostrativo del modelo “americano-thatcherista” *in extremis*. Hoy, si se observa con detenimiento, casi todas las discrepancias internas y partidarias al interior y entre las coaliciones de gobierno y oposición, en materia de políticas sociales y económicas, son una combinación de las divergencias entre los tres modelos básicos que se disputarán el mundo en el futuro previsible, con algunos resabios nostálgicos del Estado-Nación del Siglo XX, y probablemente continuarán siendo el eje de nuestras controversias político-económico-sociales por los próximos 20 años. En particular, al interior de la coalición de gobierno, ha reinado gran debate y confusión sobre la proporción adecuada de los cuatro ingredientes que debiera tener el modelo chileno. Se ha hablado de las “dos almas de la Concertación”... en realidad son cuatro (y esto tiene bastante que ver con los lugares de exilio y estudio de sus principales dirigentes políticos y económicos). La coalición de oposición lo tiene muy claro: es el modelo “americano” sin discusiones.

Para complejizar aun más las cosas, el carácter del estado no está mutando sólo en su rol y orientación socioeconómica. También está mutando en su estructura y concepción administrativa. El autor más relevante y duradero sobre una teoría de gestión del estado moderno, hace más de un siglo, fue Max Weber, profundamente influenciado por la estructura y organización del antiguo Ejército Alemán Imperial. El concepto de “burocracia weberiana” perdura sorprendentemente hasta hoy, particularmente en América Latina y en muchas instituciones chilenas, pues gran parte de las organizaciones públicas pueden ser descritas por varios de los 8 principios que el describió, por cierto que muy similares a los de cualquier ejército anticuado, y que hacen salivar de gusto a las Contralorías y otros órganos de supervisión y control de toda la región⁴:

- ✓ Estructura jerárquica, a través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras “superior-subordinado”.
- ✓ Unidad de comando, en que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta.
- ✓ Especialización del trabajo, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de funciones, atribuciones y responsabilidades.
- ✓ Empleo y promoción basada en méritos, en que cada funcionario es seleccionado estrictamente en base a sus conocimientos y experiencia, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros.
- ✓ Cargos de tiempo completo, de manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses.
- ✓ Decisiones basadas en reglas impersonales, de manera de evitar al máximo la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.
- ✓ Trabajo registrado y mantenido en archivos escritos, de manera que siempre pueda constatar el cumplimiento de las reglas y normas.

⁴ Una buena y breve descripción de la burocracia weberiana puede verse en: David Johnson, “Thinking Government: Public Sector Management in Canada”, Broadview Press, 2002

- ✓ Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas del funcionario, por lo cual éste debe ser bien remunerado para evitar la corrupción.

Como ejemplo de lo anterior, en Chile se da el contrasentido rayano en lo ridículo de que, en un mundo que va mutando año a año, la modificación del organigrama y la planta de un servicio público requiere nada menos que la aprobación de una ley en el parlamento.

Por cierto, para Weber, el término “burocracia” no implicaba nada peyorativo, sino que constituía una simple descripción de una eficiente maquinaria con engranajes nítidamente articulados para tomar decisiones de manera objetiva en beneficio de todos los ciudadanos. Pero claramente, al igual que el modelo taylorista exitoso en las empresas de los 50 ya no dio para más, este modelo de estado ya está llegando a su límite. Las teorías sobre Nueva Gestión Pública, la irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas que ya se están adoptando en muchas partes del mundo y también en Chile, están haciendo resquebrajar varias de las reglas del modelo weberiano, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participatividad, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual. Un libro reciente, “Governing by Network: The New Shape of the Public Sector”⁵ describe de manera muy lúcida este cambio de paradigma, y como lo veremos más adelante, los principales agentes obstaculizadores de la reforma del Estado en Chile han sido a) los que se aferran al viejo modelo de “estado-nación” en los gremios del sector público y b) los que se aferran al viejo modelo del estado weberiano, en particular el Poder Judicial y la Contraloría General de la República.

Para terminar con el análisis de contexto, extractando y complementando algunos datos del libro de Castells antes referido, es vital entender que en este período Chile ha pasado por un proceso casi prodigioso de cambios socioeconómicos, que por cierto han ido mucho más adelante que las reformas del Estado:

- ✓ El salario real de la población pasó de una base 100 en 1973, a 103 en 1989, a dar un salto a 180 en el 2003.
- ✓ El salario mensual promedio bruto de los funcionarios de planta y contrata del sector central del gobierno paso en moneda constante del 2003 de US\$ 950 dólares en 1987, a US\$ 1100 en 1990, a US\$ 1900 en el 2003, y hoy, salvo en los estratos directivos (en que es mucho más bajo), es muy similar al del sector privado.
- ✓ El PIB creció anualmente un 3.6% del 50 al 73, un 1.7% del 74 al 83, un 6.4% del 84 al 89, y un promedio de 5.8% en el período 90-2005. Las exportaciones crecieron a un promedio de 6.4% en ese mismo período.
- ✓ Las exportaciones pasaron de 8.3 a 20.8 billones de dólares del 90 al 2003, y las reservas internacionales de 5.3 a 15.8 billones en el mismo período.
- ✓ El porcentaje de la población bajo la línea de pobreza paso de 38.6% en el 90 a 18.8% en el 2003 y el porcentaje de indigentes bajó de 12.9% a 4.7% en ese período.

⁵ “Governing by Network: The New Shape of the Public Sector”, 2004, S. Goldsmith and W. Eggers, The Brookings Institution

3. Percepciones sobre la Reforma y Modernización del Estado.

Como parte de esta investigación en curso, se han estado realizando encuestas y entrevistas a altos directivos de gobierno, de oposición, y a mandos medios del sector público (Tabla I). Si bien la muestra es todavía pequeña (32), la baja desviación estándar en las respuestas, e incluso las bajas diferencias entre personas afines al gobierno y oposición (Tabla II), le dan un razonable grado de credibilidad a las percepciones ... siempre que se recuerde que percepciones son ... percepciones y no necesariamente la realidad. Las conclusiones que se pueden extraer son además compatibles con el sentido común y la vivencia cotidiana de la realidad:

- ✓ En estos quince años la percepción, contraria al mito generalizado, es que la reforma del estado sólo avanzó “moderadamente”. 3.1 en una escala de: “5: Mejoró Muy Significativamente; 4= Mejoró Significativamente; 3= Mejoró Moderadamente; 2: Se Mantuvo; 1: Retrocedió”
- ✓ La reforma ha sido extraordinariamente heterogénea: hay sólo 6 ámbitos de mejora “significativa” entre 3.9 y 4.4, que son la política económica (de obvios resultados), el evidente y espectacular uso de las tecnologías de información en el aparato de estado, la gestión de las relaciones exteriores (con los rotundos éxitos de los TLC), la gestión de infraestructura de obras públicas (con los notorios aunque controvertidos éxitos en la política de concesiones), la gestión de las telecomunicaciones (con los fuertes aumentos de cobertura en telefonía celular e internet), y la Dirección de Presupuestos de Hacienda como órgano encargado de la planificación y el control de la ejecución presupuestal, que es en realidad parte de la política económica.
- ✓ Hay 26 ámbitos de mejora “moderada” entre 2.6 y 3.6, entre los cuales cabe destacar la gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social (lo cual suena incongruente con los buenos resultados numéricos y refleja una frustración social de raíces más profundas); las normas y prácticas relativas a los directivos públicos (lo cual no es sorprendente pues el nuevo sistema de Alta Dirección es muy reciente y aun no ha demostrado sus resultados); la salud pública (en que el Plan Auge aun no muestra sus resultados, hay carencia grave de recursos financieros, problemas de relación entre la salud municipal y la central, y gremios laborales particularmente refractarios); la educación pública (con mejoras de cobertura, nulos resultados en mejora de calidad, grave carencia de recursos financieros, problemas de gestión y de relación entre los municipios y el sector central, y gremios aun más recalcitrantes); la gestión de los municipios y el proceso de descentralización; y la agilidad y calidad del proceso legislativo.
- ✓ Hay 5 ámbitos cercanos al “se mantuvo”, entre 2.1 y 2.5: la gestión y control de la delincuencia y las drogas (cuyas raíces y soluciones probablemente trascienden con mucho a la capacidad de gestión del estado); la gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano (donde ha habido mejoras importantes de cobertura, pero mediáticos y reprobables incidentes de mala calidad); la gestión ambiental (probablemente influenciada por recientes incidentes de gran magnitud); la Contraloría como órgano fiscalizador (probablemente es hoy el ente más controvertido y rechazado por el resto del aparato de estado); y en último lugar la eficiencia y eficacia del Poder Judicial (en que la importante reforma procesal penal aun está comenzando, no se han iniciado otras importantes reformas pendientes, y

el prestigio de los jueces ha sido fuertemente atacado en los medios en diversos incidentes a lo largo del período).

Insistamos. Percepciones son percepciones. Pero como veremos más adelante, no distan de la realidad, y estos avances denominados “modestos” tienen su raíz básica en dos elementos: a) el proceso profundo de reforma del estado sólo comienza en la segunda mitad del período de quince años, y se detona con más fuerza sólo después de la crisis MOP-GATE del 2002, por lo cual muchos resultados aun no se materializan, y b) el tema nunca abordado y difícil de abordar para cualquier coalición política de los gremios del sector público, que han logrado importantes reivindicaciones salariales y esencialmente no han realizado ninguna concesión en temas críticos como la inevaluabilidad de los funcionarios y su inamovilidad salvo casos extremos que casi ameritan persecución penal.

4. Los Hitos del Período en Materia de Reformas⁶

4.1 El período del Presidente Aylwin (1990-1994). Esta fue claramente una época en que la reforma profunda del estado no era una prioridad, por obvias razones. La problemática era más gruesa: preservar la frágil democracia, detener el proceso de empequeñecimiento acelerado del aparato de estado, y rescatar la situación salarial y las carencias más graves de algunos servicios y ministerios, que estaban prácticamente en la unidad de tratamiento intensivo del hospital... pero sin entrar en mayores sofisticaciones, y con la tácita prohibición de entrar en conflictos con los gremios.... para conflictos había otros más importantes. Era también vital convencer a los empresarios que no iban a ser “devorados por el comunismo”, tarea a la cual se abocaron los Ministerios de Hacienda, Economía y Trabajo con singular dedicación.

Paradójicamente, es una época en la cual algunos gerentes públicos pioneros y emprendedores, casi con la indiferencia del parlamento, del ejecutivo, del medio político de gobierno y oposición, logran importantes modernizaciones en algunas instituciones como el Servicio de Impuestos Internos, el Instituto Nacional Previsional, el Registro Civil o el Fondo Nacional de Salud. Estas modernizaciones tuvieron un efecto fundamental: rompieron el mito de que el sector público era inevitablemente ineficiente, y generaron por ende un “efecto demostración” de profundas consecuencias posteriores.... y esto nos habla del carácter clave de los buenos gerentes públicos en los procesos de reforma. Los ciudadanos, en este período, eran meros espectadores, con poca conciencia de que en democracia era posible exigir mayor eficiencia y transparencia. En suma, a nivel de opinión pública y política la reforma del estado no era un tema y se lograron avances en algunas “islas de modernidad”.

En este período se crea la Secretaría General de la Presidencia como ente coordinador, se crean los gobiernos regionales, comienza la elección democrática de alcaldes, y se incorporan a la agenda temas ciudadanos como la mujer, los discapacitados, los consumidores y el medio ambiente.

⁶ Una descripción meticulosa y detallada de los hechos ocurridos en el período puede encontrarse en el reciente libro: “El proceso de Reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003), Alvaro V. Ramírez A., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004

Entre los hitos negativos del período, hay coincidencia en mucha gente en cuanto a que la aprobación del Estatuto Docente, que en ese momento fue concebido como un “repago de la deuda social con los profesores”, introdujo elementos de rigidez laboral cuyo costo se está pagando hasta hoy: quince años más tarde, los profesores continúan negándose a ser siquiera evaluados en su calidad como educadores, y ese es uno de los obstáculos más graves para la reforma profunda del sector.

Otro elemento que muchos perciben como retroceso es la conversión de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en un Ministerio (MIDEPLAN), lo que curiosamente significó su conversión en una suerte de “ministerio social” y el desmantelamiento de la capacidad de planificación estratégica del gobierno, dejando en manos de Hacienda el poder total y sin contrapesos en cuanto a la fijación de prioridades de corto, mediano y largo plazo. Finalmente, a fines del período, se produce en CODELCO la crisis del “Davilazo”, una combinación de especulaciones no autorizadas y dolo, que produce una pérdida cercana a los 200 millones de dólares. Sin embargo, la nueva administración de CODELCO, que se inicia el 94, llega con la “legitimidad de la crisis” y puede iniciar un proceso de modernización de la mayor empresa estatal, que culmina en una reducción dramática de costos y la salida de 7000 empleados redundantes.

4.2 El período del Presidente Frei (1994-2000) . Ahora, el Plan de Gobierno materializaba como tema de agenda la modernización del estado: “podremos considerarnos un estado moderno cuando las personas que concurren a los servicios públicos reciban un servicio de calidad y un trato digno”. Esto es el resultado del “efecto demostración” arriba mencionado, pero también es el reflejo de una ciudadanía y medios de prensa que comienzan a comprender que pueden expresar exigencias de eficiencia y transparencia difíciles de manifestar en dictadura.

Hacia la segunda mitad del período se crea el Comité Interministerial de Modernización Pública, y se formaliza por primera vez una política y principios orientadores de la Reforma del Estado. Se esbozan los primeros pasos de un sistema de compras públicas, aun con débil apoyo político, y al alero de este Comité se redacta una primera versión de la Ley de Alta Dirección Pública, que muere en el Ejecutivo y el propio Parlamento por falta de interés. Esto era en cierto modo esperable: una ley de esta naturaleza le quita importantes cuotas de poder - y de reparto de cuotas de poder - al sector político tradicional, por lo cual en cualquier país es previsible que inicialmente enfrente resistencias profundas. Una anécdota casi de pie de página es que cuando esta ley (junto con muchas otras) es finalmente aprobada a raíz de la crisis MOP-GATE en el siguiente período presidencial, la oposición se atribuye la autoría de la misma. Bienvenidos sean, con tal de que se haya aprobado. Este es un segundo ejemplo de una crisis que detona una reforma profunda.

En este período se privatizan las empresas sanitarias, y se inician dos mega reformas que también culminan en el siguiente período presidencial: la Reforma Procesal Penal, y la Ley de Concesiones, que como ya vimos, es considerada como uno de los avances más significativos de estos quince años al revolucionar la infraestructura física del país.

También cabe destacar como avances positivos de este período el inicio de algunas reformas transversales, que ya dejan de ser meramente de una institución o sector, y que abarcan la totalidad del aparato de estado: la Ley de Probidad, el desarrollo de Oficinas de Información y Reclamos en todos los servicios (que tuvo un profundo impacto), se formaliza

el concepto de metas ministeriales y presupuesto asociado a metas e indicadores de desempeño, y se crean premios periódicos a la calidad y la innovación en los servicios públicos que generan una señal política de modernidad del sector. También se inicia en este período una reforma transversal-gerencial que a la larga prueba ser tremendamente poderosa: el programa de tecnologías de información del gobierno, catalizado entre otros elementos por la amenaza del dígito 2000.

Al final de este período, en la transición al siguiente, se produce otra crisis política y mediática: la de las “indemnizaciones”, en la cual muchos ejecutivos se autoindemnizaron con cifras abultadas (aunque ridículas a escala internacional), lo cual generó un gran escándalo, que se manifestó con particular fuerza en la empresa de Correos de Chile, donde salió todo el Directorio. Nuevamente, un tercer ejemplo de crisis como oportunidad de reforma: el nuevo Directorio, en una actitud similar a la de CODELCO, llega “con la fuerza de la crisis”, nombra por sí mismo y sin intervención presidencial a la nueva plana ejecutiva y realiza una modernización radical de la empresa, que revierte la tendencia financiera negativa, y culmina en la salida de 1400 empleados redundantes. En el 2005 esta empresa recibe un premio internacional, como la empresa que más se ha modernizado en el mundo en el período.

4.3 El período del Presidente Lagos (2000-2005). El Programa de Gobierno reafirma con aun mayor profundidad una política de reforma del estado: “el Estado debe estructurarse en torno a un eje ordenador que es el servicio a los ciudadanos”. Entre los logros más significativos del período destaca la firma de los Tratados de Libre Comercio, en que Chile logra éxitos pioneros a nivel latinoamericano, de profundo impacto en el desarrollo económico del país. La inserción internacional de Chile en el mundo se complementa con los éxitos en el ranking mundial de competitividad (que venían de más atrás), el lugar 31 entre 111 en el ranking de Índice de Calidad de Vida de The Economist, el mejor índice latinoamericano en el informe de Transparencia Internacional, y en particular, gracias al manejo macroeconómico más riguroso (tal vez del planeta) a través de la regla del superávit fiscal estructural, el índice de riesgo país de Chile logró un mínimo histórico, sólo comparable al de los países más avanzados.

En materia digital se implementa (aunque no completamente) el Portal Trámite Fácil, se crea una red de Infocentros ciudadanos, se lanza la Agenda Digital en conjunto con el sector privado, y se profundiza el proceso de informatización de diversos servicios por medio del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) que le establece metas en informatización a todos los servicios.

Se consolida la reforma procesal penal, se inicia el Plan AUGE de cobertura garantizada en algunas enfermedades, se materializan las obras concesionadas, se duplica la extensión del Metro en Santiago, y como ya lo mencionamos, la propia revolución de la infraestructura detona la arriba mencionada crisis MOP-GATE: en este período se cuadruplica el número de kilómetros construidos con el mismo número de funcionarios en el Ministerio de Obras Públicas, muchos de ellos mal pagados, y se recurre (no por primera vez) a un pago de sobresueldos por vías ilegales que revienta como la crisis más grande de los gobiernos de la Concertación, y cuyos veredictos judiciales continúan pendientes. La causa profunda de la crisis es la rigidez laboral y salarial del sector público, y esto culmina con un acuerdo gobierno-oposición en que se aprueban las reformas transversales más profundas de todo el período democrático: entre muchas, cabe destacar la ley de compras públicas, el sitio

electrónico Chilecompras.cl, la ley de financiamiento electoral, y la ley del Nuevo Trato, que define la concursabilidad de todos los cargos de 3er y 4o nivel, y la designación de los cargos de 1er y 2º nivel de cerca de cien servicios públicos a través de ternas seleccionadas por un Consejo de Alta Dirección independiente, políticamente balanceado, ratificado por el Senado, y que trasciende los períodos presidenciales. Asimismo, se aprueba la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos, que establece la interpretación positiva del “silencio administrativo”, aunque son muchos los servicios que no han sido capaces todavía de implementarlo por carencias organizacionales, de procesos, sistemas y rigideces laborales.

Al cerrarse la redacción de este texto, explotó una vez más, una cuarta crisis, la MOP-GESCAM-CODELCO, en el cual la oposición acusa al gobierno de contratos indebidos con familiares y falta de controles en CODELCO (a pesar de estar pasando la empresa por el período de mayor producción y mayores utilidades de su historia). Nuevamente, serán los tribunales los que dictaminarán. Pero lo interesante es que... nuevamente, esta crisis político-mediática está detonando una nueva oleada de legislación, en torno al gobierno corporativo de empresas públicas. Los resultados están por verse.

Asimismo, al escribir estas líneas se aprobaron las reformas constitucionales que eliminan prácticamente todas las ataduras a la democracia que dejó la Constitución del 80, lo cual, en conjunto con el impactante Informe sobre Prisión Política y Tortura, cierra en forma definitiva un largo y complejo proceso de transición a la democracia de quince años de duración. Muchos consideran que esta transición fue muy lenta, y otros consideran que fue un ritmo prudente y adecuado. El hecho es que esta transición se logra en definitiva sin caos ni muertes, y en un proceso de desarrollo socioeconómico tan potente como el descrito más atrás. Este es tal vez el éxito más profundo del período 1990-2005.

La relectura de lo escrito hasta este punto arroja tres grandes interrogantes: ¿porqué los entrevistados, incluyendo mayoritariamente a importantes directivos del propio sector público, opinan que en promedio los avances fueron “modestos”, cuando se ha materializado un listado tan importante de reformas?; ¿cómo se pueden lograr cifras tan impresionantes de desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza con avances “modestos” en la reforma del estado? ¿será tal vez que la reforma no es necesaria para crecer con equidad? Aventuraremos una respuesta al final de este artículo.

5. Los Detonantes y Obstáculos de la Reforma y sus Implicaciones para la Gerencia Pública.

Otra de las preguntas a los encuestados se refirió a los roles que jugaron diversas instituciones o factores en el proceso de reforma del estado en el período 1990-2005. Los resultados se muestran en la Tabla III. La escala de calificaciones fue: 5: Influencia Muy Positiva; 4= Positiva; 3= Neutral; 2: Negativa 1: Influencia Muy Negativa

Los aspectos que tuvieron una notoria influencia positiva (entre 4.5 y 3.9) fueron:

- ✓ La creciente disponibilidad de tecnologías de información
- ✓ La situación económica del país durante el período
- ✓ La DIPRES
- ✓ Emprendedores individuales del sector público
- ✓ La SEGPRES, incluyendo al Comité Interministerial y el PRYME

- ✓ La cultura general del país, tanto pública como privada, que lo tiene ubicado en altos índices internacionales de gobernabilidad y probidad.

Es notable que, de los 6 factores estimados como fundamentales, 3 son de “contexto”, es decir, no propios del ámbito mismo de la reforma:

A) La disponibilidad internacional de tecnologías de información, de creciente efectividad y bajo costo; si bien la experiencia demuestra que su implantación no es sencilla, y requiere de un gran liderazgo de los máximos directivos institucionales, es evidente que ha sido uno de los aspectos mejor evaluados de la reforma, y que tiene una interesante propiedad de “irreversibilidad” ya que, una vez implantados los sistemas y rediseñados los procesos, la vuelta atrás es difícil, por deficiente que sea el directivo institucional que llegue a reemplazar al reformador “gerencialista” que logró su materialización. Otra importante implicación para los gerentes públicos: deben saber conducir estratégicamente los procesos de informatización institucional.

B) La buena situación económica del país durante el período, ya que las reformas, si bien terminan ahorrando dinero o generando calidad de servicio, cuestan mucho dinero, ya sea en tecnologías de información, consultorías, inversión física, indemnizaciones, etc. Aquí es donde reaparece la pregunta del “huevo y la gallina”: ¿la salud económica permite la reforma del estado ... o la reforma del estado genera salud económica? Y su secuela sería ¿es el “modelo chileno de reforma del estado”, si es que existió alguno explícito, exportable a países en situación de crisis fiscal?

C) La cultura general del país, de raíces históricas, de una cierta “seriedad y probidad” que tiene raíces en el estado “portaliano” del Siglo XIX, o probablemente desde más atrás, y que el Presidente Portales simplemente formalizó por escrito. Esta cultura ciudadana y funcionaria se manifiesta en los elevados índices internacionales de transparencia y probidad que han caracterizado por largo tiempo al país, con todo y las dudosas privatizaciones del gobierno militar, las cuentas bancarias del General Pinochet, y las cuatro crisis arriba mencionadas. En los indicadores de “governance” y “control de corrupción” del Banco Mundial, Chile figura consistentemente cerca de USA y países similares, y sistemáticamente por arriba del resto de los países latinoamericanos. Ciertamente, es difícil reformar una institución corrupta, o una cuyos líderes carezcan de la capacidad gerencial y compromiso de servicio público necesarias. Nuevamente... ¿será el “modelo chileno”, si es que existió alguno explícito, exportable desde este peculiar punto de vista a países que carezcan de estos elevados índices, de raíces históricas?

En adición a estos factores de contexto, hay dos instituciones que aparecen como “motores de la reforma”, que son la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), y la Secretaría General de la Presidencia, con su Comité Interministerial de Modernización en la época de Frei, transformado actualmente en el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME). Lo anecdótico han sido los conflictos y descoordinaciones entre ambas entidades que han surgido en algunos momentos sobre esta materia, y que hablan de la necesidad de consolidar en algún lugar, de manera definitiva, y probablemente a mayor nivel político, la conducción de las reformas pendientes, que son evidentemente muchas, no sólo en los temas mencionados en la Tabla I, sino también en la macroestructura del Poder Ejecutivo, que presenta grandes deficiencias que no serán abordadas en este trabajo.

El otro elemento considerado como importante por los encuestados es, precisamente, la presencia de estos “intrapreneurs gerenciales” que tienen, sobre todo al principio del período, un rol clave que genera un efecto demostración. Sin entrar a nombrarlos (para no ofender a un posible excluido de la lista), éstos claramente no superan la cifra de 10. Lo hicieron a pesar de que varios de los Ministros y parlamentarios de gobierno de las épocas de Aylwin, Frei e incluso Lagos, usaban frases tales como que “la modernización del estado es un tema de la derecha”, o “no me voy a dedicar a la reforma del estado porque ahí mueren todos los políticos”. Sin duda, si estos diez personajes clave no hubieran existido, sin estos “gerentes públicos” auto definidos como tales antes que se formalizara el concepto, el despegue de la reforma hubiera sido mucho más lento y con menos resultados de lo que fue, aunque ya al final del período el propio poder ejecutivo formaliza e institucionaliza estos intentos individuales y dispersos.

En la lista de factores de mediana importancia (entre 3.7 y 3.2) figuran elementos como la influencia de las organizaciones internacionales, el “efecto demostración” de las reformas en otros países más avanzados, el Ministerio del Interior, los “think tank” de oposición y gobierno, la ciudadanía, y los trabajadores del sector público.

Más interesante es analizar los elementos de influencia “neutral a negativa” (entre 3.0 y 2.4). Ellos son:

- ✓ La crisis detonada por el incidente “MOP-Gate” y similares del 2003. Curiosamente, a pesar de su calificación de 3.0, es el único componente de toda la muestra de preguntas con elevada desviación estándar (1.4) en las respuestas. De hecho, la submuestra de altos directivos del sector público le asigna a este factor el valor 4.2, y en cambio los entrevistados de afinidad con la oposición o independientes un 2.5. Es la convicción personal de este autor que este elemento, unido a las otras crisis, definitivamente jugó un rol preponderante, como lo hemos descrito anteriormente. Por cierto, ya en el año 2000 los autores Pollitt y Bouckaert⁷, al hacer un análisis comparativo de las reformas en países industrializados, le atribuyen a las crisis un importante rol.
- ✓ Los partidos de la alianza de gobierno y de oposición, el Congreso y los parlamentarios. El consenso generalizado entre los entrevistados es que, salvo honrosas excepciones, este simplemente no fue un tema para ellos (como lo expresó uno de los entrevistados: “la reforma les pasó por el lado”). La mediatización de la política, fenómeno de carácter mundial, unido a los rasgos de la Constitución chilena que permite reelecciones parlamentarias indefinidas, probablemente genera mayores incentivos para el posicionamiento personal que para el planteamiento de grandes temas de estado, y peor aun si tienen impacto en el largo plazo. Tal vez su rol indirecto haya sido en la denuncia de los grandes y sabrosos escándalos, que como mencionamos anteriormente, dieron luego pie a importantes reformas. Una moraleja de este fenómeno es que tal vez sea una mala estrategia para los reformadores levantar la bandera de “la modernización del estado”, tema percibido como vago y etéreo, y transmitir mejor el concepto de reformas sectoriales o transversales precisas: “reforma procesal penal”, “reforma educativa” o “transparencia en las compras públicas” mueve mucho más a los

⁷ “Public Management Reform: A Comparative Analysis”, C. Pollitt, G. Bouckaert, Oxford University Press, 2002

políticos, la ciudadanía y los medios. Las reformas gerenciales y transversales profundas debieran tal vez mobilizarse en un discreto segundo plano en otros países que estén transitando esta misma ruta.

- ✓ Los gremios del sector público. Es en cierto modo comprensible. Es una generación de funcionarios que fue vapuleada durante décadas, con salarios que fueron progresivamente disminuidos, con un rol e imagen social deteriorada, y que se dedicaron sistemáticamente a “cobrar la cuenta histórica”. El drama paradójico es que los gobiernos de la Concertación “pagaron la cuenta”, al menos en términos remuneracionales, pero la resistencia al cambio, a la evaluación del desempeño, y a la posibilidad de despedir funcionarios flagrantemente inadecuados ha persistido de manera casi inmutable, siendo su expresión máxima los gremios de la educación y la salud. Sólo con la reciente firma de la Ley del Nuevo Trato comienzan a abrirse las puertas, pero tímidamente, y son el principal estamento de la sociedad aferrado al viejo concepto de “Estado-Nación” que la mayoría del mundo, y la mayoría de los dirigentes de la Concertación, ha declarado fenecido. Notablemente, en varias empresas públicas se han logrado “alianzas estratégicas” constructivas entre la administración y sus gremios, pero es claro que esta constituye una gran asignatura pendiente de la reforma del estado en Chile. Nuevamente, en este punto es necesario destacar el rol de los gerentes públicos. Si bien no fue extraído de las entrevistas, sino de mi propia experiencia en consultoría en el sector público durante quince años, la regla de oro es que la mejora de clima y relaciones laborales sólo se ha podido lograr en instituciones cuyos directivos contaban con elevadas capacidades gerenciales y de liderazgo.
- ✓ La Contraloría General de la República. Nuevamente, es claro que esta institución autónoma ha jugado históricamente un importante y positivo rol en la vigilancia de la probidad y el cumplimiento de las normas. Pero es una opinión generalizada entre los entrevistados en cuanto a su imagen de institución anclada en el pasado, envejecida, y más preocupada por los detalles normativos menores que por la sustancia de la eficacia y la efectividad. El estado weberiano en su expresión más nítida, que por cierto no tiene la palabra “innovación” en su léxico. Por cierto, la legislación que fuerza a la aprobación ex-ante de la casi totalidad de los actos administrativos genera graves trabas a la efectividad de la función pública, y en particular, atenta contra una de las claves del nuevo concepto de estado moderno: seleccionar gerentes públicos de alto nivel, darles mayor grado de autonomía, y evaluarlos a través de un convenio de desempeño, en lugar de vigilarlos paso a paso.
- ✓ El Poder Judicial. La principal reforma de este sector, la procesal penal, fue detonada desde el poder ejecutivo, la Fundación Paz Ciudadana y otros entes académicos, y los magistrados (salvo honrosas excepciones) fueron claramente el “obstáculo a vencer”. Aquí ocurre un fenómeno similar al de la Contraloría: poderes del Estado autónomos pero “envejecidos”, que probablemente requerirán de un importante cambio generacional antes de que se puedan sumar al proceso modernizador.

6. Balance y Desafíos del Futuro.

La impresión preliminar y no definitiva, de este estudio aun no terminado, es que el proceso de reforma y modernización del estado, más que algo planificado desde el inicio por la coalición que devolvió el país a la democracia, fue un “fenómeno emergente e impredecible”, más explicable por la teoría de sistemas complejos⁸ que por explicaciones lineales y simplistas. No cae dentro de los típicos procesos planificados, sino que fue el resultado de un entramado de coyunturas y factores contextuales.

Al inicio del período, por razones comprensibles, éste claramente no fue tema ni parte del ideario de la coalición de gobierno, pero surgieron algunos reformadores gerencialistas que se tomaron la tarea como cruzada personal. Posteriormente, y de manera lenta, tal vez demasiado lenta, la reforma pasó a integrarse a través del Ministerio de Hacienda y la Secretaría General de Gobierno al ideario del Poder Ejecutivo, ayudada por los resultados de estos primeros reformadores; por la favorable coyuntura económica; las crisis de probidad; la cultura general de probidad y seriedad de los estamentos profesionales del país; la presión de la ciudadanía y los medios, cada vez más exigentes y concientes de sus derechos, y la creciente disponibilidad de tecnologías de información. Las reformas que primero fueron meramente institucionales, pasaron después a abordar temas en forma sectorial, y pasaron finalmente a las reformas transversales que abarcan la totalidad del aparato de Estado. Sin embargo, la percepción prevalente es que aun queda mucho por hacer, especialmente en sectores temáticos, reformas transversales y bolsones institucionales que han quedado prácticamente ajenos al proceso.

El título de este artículo es “Quince años de profesionalización de la gerencia pública en Chile” y aparentemente, pero sólo aparentemente, no lo hemos abordado en extensión. Sin embargo, el mensaje subyacente central de este trabajo es que, con políticas públicas o sin ellas, las difíciles reformas las hacen las personas, y en el mundo público, particularmente jerarquizado, la hacen mayoritariamente los directivos públicos innovadores, emprendedores y dispuestos a asumir riesgos personales e incluso a perder el cargo si no les resulta su apuesta. Por ello, sin duda alguna, el ingrediente central del proceso de reforma en cualquier país es transitar la políticamente difícil senda hacia un sistema de designación de gerentes públicos de alto nivel, con una estructura adecuada de remuneraciones e incentivos, con mayores grados de autonomía que los que les impone el todavía prevalente estado “weberiano”, y con un claro convenio de desempeño con las autoridades políticas del gobierno de turno. Por ello, tal vez la principal reforma transversal lograda en estos quince años es el sistema de Alta Dirección Pública, todavía incipiente, todavía sujeto a las resistencias de algunos sectores de gobierno, pero que en un año de funcionamiento ya ha logrado proponer, y que se le acepten sin ningún rechazo, más de 50 ternas para cargos de 1er y 2º nivel en el gobierno. Este sistema tendrá su mayor desafío a inicios del próximo gobierno en Marzo del 2006, cuando se desate una verdadera avalancha de rotaciones funcionarias, por lo cual es indispensable y urgente acelerar el proceso desde meses antes de que asuman las nuevas autoridades de gobierno.

⁸ Para una síntesis de esta teoría, recomendamos “La Reforma del Estado en América Latina: Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla”, M. Waissbluth, Polis, 2003, disponible en <http://www.igt.cl>

Intentaremos ahora articular una débil respuesta a las interrogantes anteriormente mencionadas:

A) ¿porqué la mayoría de los entrevistados, incluyendo a importantes directivos del propio sector público, opinan que en promedio los avances fueron “modestos”, cuando hemos logrado un listado tan importante de reformas? La respuesta tiene dos vertientes. La primera es más subjetiva, ya que la sociedad chilena, vestida de riguroso y disciplinado color gris oscuro en el período anterior, ha ido tomando creciente conciencia de sus grados de libertad, y expresando crecientes demandas y exigencias, al igual que la ciudadanía democrática en el resto del mundo. Es como Alicia en el País de las Maravillas, mientras más avanzas, más terreno sientes que te queda por cubrir. Pero hay otra vertiente más objetiva: en los párrafos finales enumeraremos un conjunto de “asignaturas pendientes” bastante objetivas, tareas no terminadas, esencialmente porque la reforma del estado sólo fue tomando fuerza como concepto en forma episódica y con más energía en las últimas etapas del período 1990-2005.

B) ¿cómo se pueden lograr cifras tan impresionantes de desarrollo socioeconómico y reducción de la pobreza con avances “modestos” en la reforma del estado? ¿será tal vez que la reforma no es necesaria para crecer con equidad? Difícil pregunta, difícil. Los antes citados autores Pollitt y Bouckaert también señalan que en los países industrializados nunca terminó de quedar clara la relación causal entre situación económica y fiscal y el proceso de reforma. Ciertamente, muchas reformas requieren dinero, y a la inversa, las reformas exitosas debieran generar mayor eficacia y eficiencia en el gasto público, por lo cual esta es claramente una carretera de dos sentidos. En el caso chileno, las reformas macroeconómicas de primera generación, iniciadas en el gobierno militar, y mantenidas y profundizadas por la Concertación, desataron nudos y rigideces productivas que explican mayoritariamente un crecimiento económico sin grandes reformas del estado. Pero a la inversa, el mismo crecimiento en el ingreso y las libertades democráticas han generado una presión insostenible por parte la ciudadanía para resolver las “asignaturas pendientes” en materia de calidad y efectividad del servicio público que se mencionan a continuación.

Entre los mayores desafíos pendientes en materia de reformas “sectoriales” figuran el sistema de pensiones; una mejor inserción internacional entre los vecinos latinoamericanos; el terrible retraso en la calidad de la educación; la institucionalidad y normativa ambiental, que con certeza va a ser una de las principales fuentes de conflicto de la próxima década; la materialización de una verdadera reforma integral de la salud, que integre adecuadamente los servicios privados, con los del sector central y los municipalizados, para brindar una atención mas humana y efectiva al ciudadano; y la creación de un aparato de fomento productivo con la institucionalidad más ordenada, y que permita una verdadera alianza público-privada para salir a competir con aun más fuerza en los mercados internacionales abiertos por los tratados de libre comercio, en los niveles y con las prácticas utilizadas por la mayoría de los países emergentes exitosos y de la OECD.

Entre las “asignaturas pendientes” en materia de “reformas transversales” de gran envergadura cabe mencionar: la modernización y agilización del proceso legislativo; la modernización del Poder Judicial y de la Contraloría; la creación de un mecanismo autónomo respecto del Poder Ejecutivo que permita la evaluación del impacto y eficacia de

instituciones, programas y leyes; una regionalización más eficaz y transparente que la lograda hasta el momento, desarrollando una gestión territorial que articule efectivamente la actual desintegración entre el nivel nacional, el regional y el municipal y a la vez entre regiones y entre municipios; un traslado progresivo de la responsabilidad fiscal y la autonomía presupuestal desde el Ministerio de Hacienda hacia los propios Ministerios y Servicios como componente esencial de la descentralización del gobierno, no sólo en un sentido regional, sino también institucional; la consolidación definitiva del sistema de Alta Dirección Pública; la efectivización del “silencio administrativo”, que exigirá ingentes inversiones en rediseños de procesos y sistemas para poder materializarse y hacer transitar los servicios vía internet hacia una verdadera fase “transaccional”; la reconstrucción de una capacidad de planeamiento estratégico con visión de largo plazo; y por último... abordar los dos grandes monstruos políticamente más difíciles: el rediseño radical de la macroestructura del Poder Ejecutivo, pletórica de duplicaciones, vacíos y traslajos en sus funciones; y la creación de un verdadero “nuevo trato” entre el gobierno y los gremios del sector público, en que la evaluabilidad del personal, con sus correspondientes incentivos reales y castigos reales, sea la piedra angular del proceso de modernización en bien del servicio a los ciudadanos.

Pero subyace una “asignatura pendiente” más profunda, de carácter político-ideológico, y que “teñirá” todas las reformas arriba mencionadas: felizmente, la sociedad chilena ha alcanzado elevados niveles de consenso en torno a ciertos temas vitales, incluso entre gobierno y oposición: la mantención de la ortodoxia en materia fiscal; el respeto a la probidad y la transparencia; la democracia y la tolerancia se han reasentado como valor. Por momentos se hace difícil distinguir entre las propuestas de los tres candidatos presidenciales del momento, por su elevado número de elementos comunes. Pero la sociedad chilena no ha terminado de decidir cual es el “modelo chileno” de desarrollo, el tipo de Estado que quiere tener, qué proporciones tendrá del “viejo estado-nación”, y de los nuevos sabores de estado en sus modelos “americanista”, “asiático” y “europeo”. Si se leen con detenimiento todas las grandes disputas del momento, giran tácitamente entre los admiradores y detractores de estos cuatro “sabores” del estado capitalista en transición entre el Siglo XX y el XXI. Esa es la mayor “asignatura pendiente”.

Reseña Biográfica

Apellidos: WAISSBLUTH SUBELMAN

Nombre: MARIO

Cargo: Profesor, y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Dirección Postal: Román Díaz 1271, Providencia, Ciudad: Santiago, Chile. Teléfonos: 569 8841024 E-mail: mwaissbluth@igt.cl

Mario Waissbluth es Ingeniero de la Universidad de Chile y Doctor en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Ha sido Director Adjunto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, y Director del Centro de Innovación Tecnológica de la Universidad Autónoma de México. Ha sido y es miembro del Directorio de numerosas empresas privadas y públicas. Desde 1989 es Socio Consultor de IGT, empresa de consultoría en gestión privada y pública. Desde 2004 es miembro del Consejo de Alta Dirección Pública de Chile, ratificado por el Senado para el período 2004-2010. Desde Abril de 2005 se integró como profesor de medio tiempo en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Datos curriculares adicionales y publicaciones están disponibles en www.mariowaissbluth.com

Tabla I: Percepción de mejora en diferentes aspectos de la modernización del estado en Chile

<i>Escala: 5: Mejoró Muy Significativamente; 4= Mejoró Significativamente; 3= Mejoró Moderadamente; 2: Se Mantuvo; 1: Retrocedió</i>	Prom.. General	Desv. Std
El manejo fiscal, hacendario y de gestión de la recaudación tributaria y aduanera	4.4	0.7
El uso de las tecnologías de información en el aparato de estado	4.3	0.6
La gestión de las relaciones exteriores	4.0	1.0
La gestión de infraestructura de obras públicas	4.0	0.9
La gestión de las telecomunicaciones	3.9	0.8
La DIPRES como encargado de la planificación y el control de la ejecución presupuestal	3.9	0.5
La gestión del fomento productivo, emprendedor, competitivo y exportador	3.6	0.8
Las políticas y prácticas de igualdad de género	3.5	0.9
La cultura general de calidad de atención a las empresa.	3.5	0.8
La cultura general de calidad de atención al ciudadano	3.4	0.8
La gestión de las empresas públicas (excluir política de privatización o no privatización)	3.4	0.9
Las normas y gestión de la transparencia de la información pública	3.4	1.1
El aparato regulatorio	3.3	0.9
La gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social	3.2	1.0
La gestión de la cultura y el patrimonio cultural	3.2	1.0
Las normas y gestión de la probidad	3.1	1.1
Las normas y prácticas relativas a los directivos públicos	3.1	1.0
Las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos	3.1	0.8
La salud pública	3.1	1.0
La educación pública preescolar	3.0	1.1
La gestión de la participación ciudadana y la defensa de sus derechos	2.9	1.0
La educación pública básica	2.9	1.1
La gestión del desarrollo científico y tecnológico	2.9	1.0
La gestión del desarrollo agropecuario	2.8	1.0
La gestión de los municipios	2.8	0.7
La Auditoría Interna del Poder Ejecutivo como órgano fiscalizador	2.8	1.1
La educación pública media	2.8	1.1
El proceso de regionalización y descentralización	2.8	1.0
La gestión de los gobiernos regionales y provinciales	2.7	0.9
La educación superior	2.7	1.0
La gestión del transporte público	2.6	1.0
La gestión del trabajo, la previsión social y las pensiones públicas	2.6	0.9
La agilidad y calidad del proceso legislativo	2.6	0.9
La gestión y control de la delincuencia y las drogas	2.5	0.9
La gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano	2.5	0.9
La gestión ambiental	2.3	1.0
La Contraloría como órgano fiscalizador	2.2	1.0
La eficiencia y eficacia del poder judicial	2.1	1.2
PROMEDIO GENERAL	3.1	

Tabla II: Diferencia de opiniones entre distintos estamentos respecto al grado de avance promedio en la reforma del estado en el período 1990-2005

Altos Ejecutivos	Mandos Medios	Afinidad Gobierno	Afinidad Oposición	Independientes	Promedio General
3.3	3.1	3.2	2.5	2.9	3.1

Tabla III: Influencia de diferentes instituciones y factores de contexto en el proceso general de reforma del estado en Chile.

<i>Escala: 5: Influencia Muy Positiva; 4= Positiva; 3= Neutral; 2: Negativa 1: Influencia Muy Negativa</i>	Promedio General	Desviación Std
La creciente disponibilidad de tecnologías de información	4.5	0.6
La situación económica del país durante el período	4.4	0.6
La DIPRES	4.1	0.6
Emprendedores individuales del sector público	4.1	0.8
La SEGPRES, incluyendo al Comité Interministerial y el PRYME	3.9	0.7
La cultura general del país, tanto pública como privada, que lo tiene ubicado en altos índices internacionales de gobernabilidad y probidad	3.9	1.0
Las organizaciones internacionales	3.7	0.5
El "efecto demostración" de las reformas en otros países más avanzados	3.6	0.6
Ministerio del Interior, incluyendo la SUBDERE	3.5	0.6
Los "think tank" de oposición y gobierno	3.4	0.8
La ciudadanía	3.3	0.5
Los trabajadores del sector público	3.2	0.9
La crisis detonada por el incidente "MOP-Gate" y similares del 2003	3.0	1.4
Los partidos de la alianza de gobierno	3.0	0.9
Los partidos de la alianza de oposición	2.8	0.9
El Congreso y los parlamentarios	2.8	0.9
Los gremios del sector público	2.7	0.8
La Contraloría General de la República	2.6	1.0
El Poder Judicial	2.4	1.1