

Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad

Jorge Marshall y Mario Waissbluth

**EL CHILE QUE VIENE
INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO:
LOS NUEVOS DESAFÍOS**

18 de Enero, 2007

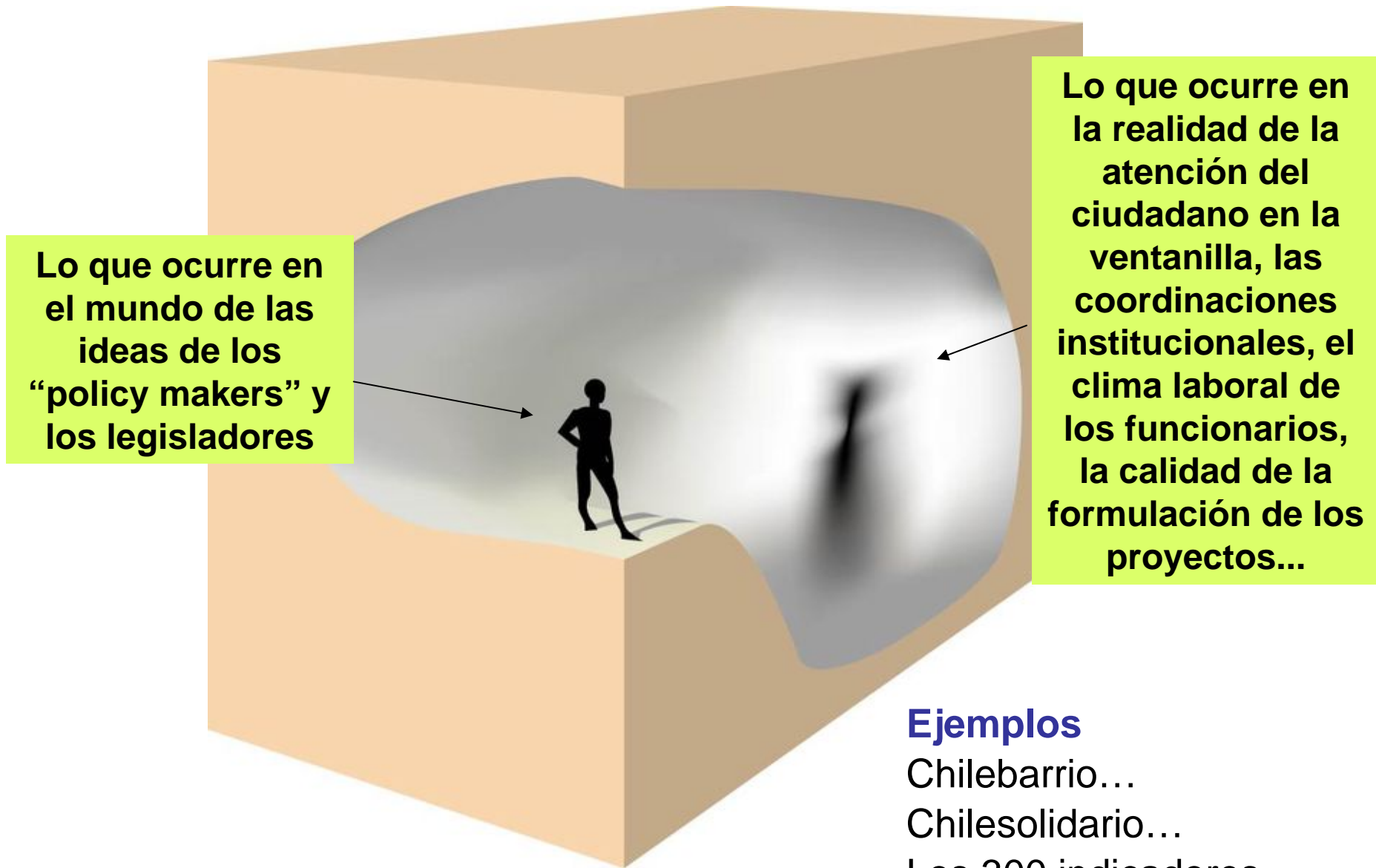
Introducción

- **Mejorar las instituciones incrementa la competitividad y refuerza la protección social en un período más corto que la indispensable mejora del capital humano.**
- **Propósito del trabajo: aportar a la creación de una “hoja de ruta de mediano y largo plazo” para profundizar la reforma del estado.**
- **La distancia entre los horizontes temporales de la contingencia política y las reformas “duras” convierte este en un problema de Estado y no de Gobierno.**
- **Contexto: el ocaso del estado weberiano, la emergencia de nuevos temas transversales, del estado “en red”, y la profundización del uso del mercado como herramienta.**

Balance (brevísimo) a la fecha

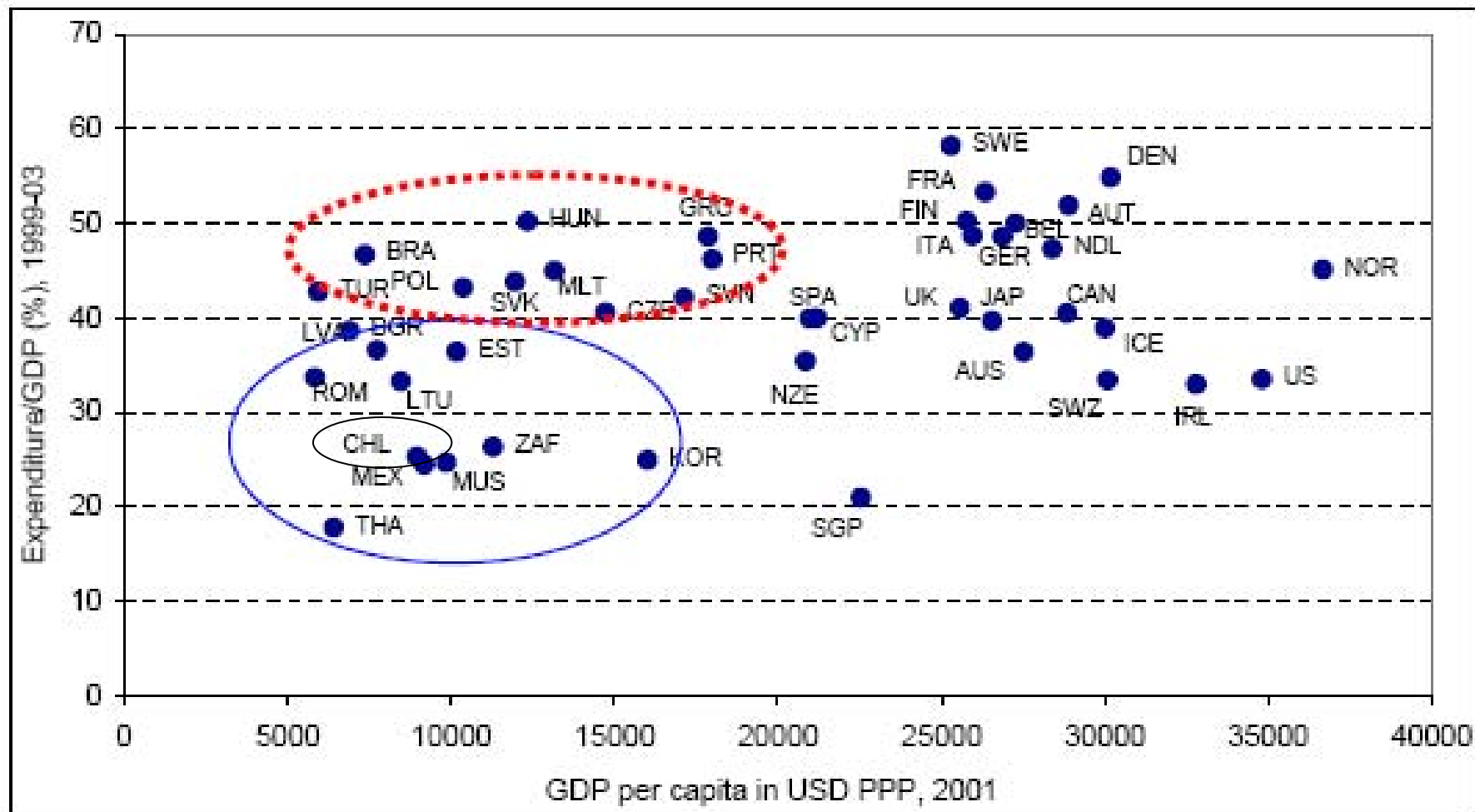
- **Las reformas del régimen militar fueron de carácter “administrativo”, últimos pero necesarios suspiros de la concepción weberiana. Asimismo, grandes avances deregulatorios y regulatorios. Municipalización poco democrática, ideologizada y con poco criterio de realidad.**
- **La primera oleada de Aylwin fue de “creaciones institucionales”: SEGPRES, SERNAM, CONADI, FOSIS, FONADIS, INJUV, AGCI, CONAMA. Confianza excesiva en que la creación de instituciones *per se* resuelve los problemas. Los tiempos no estaban para sofisticaciones. Algunos servicios se modernizan “insularmente” gracias a intraemprendedores del sector.**
- **Con Frei se instala por primera vez una “agenda modernizadora” transversal, de calidad, participación, TI, gerencia pública. Comenzó tarde en su período y se tropezó con la crisis asiática.**
- **El período de Lagos marcado por el “gran acuerdo del 2003”, y hasta hoy el de Bachelet por el “paquete del 2006”. Rol de las crisis se repite en Chile y el mundo.**

La “caverna de Platón”



Tamaño del Estado.

Figure 3 – Size of government and GDP per capita



Indicadores de Calidad 2000

País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Calidad del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribuc	Estabili- dad	Perfor. Econ.		
Luxemburgo	1,1	0,8	1,0			1,2	2,0	1,2	1
Japón	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	2
Noruega	1,0	1,0	1,1	0,9	1,2	1,5	1,3	1,1	3
Austria	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,0	1,1	4
Holanda	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,1	1,1	5
Suiza	1,3	1,0	1,1	1,2	1,0	0,8	1,1	1,1	6
Dinamarca	1,2	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	1,1	7
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,1	8
Australia	1,2	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,0	1,0	9
Suecia	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	0,7	0,9	1,0	10
Islandia	1,0	1,0	1,3			0,6	1,3	1,0	11
Estados Unidos	1,2	1,0	0,8	1,1	0,8	1,1	1,2	1,0	12
Canadá	1,1	1,1	1,0	1,2	0,9	1,0	0,9	1,0	13
Finlandia	1,3	1,1	1,0		1,2	0,8	0,7	1,0	14
Alemania	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0	15
Bélgica	0,7	1,0	0,9	0,9	1,2	1,1	0,8	1,0	16
Francia	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	17
Nueva Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,6	1,0	0,8	0,9	18
Reino Unido	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	19
España	0,8	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	20
Italia	0,5	1,0	0,9	0,8	1,1	0,8	0,7	0,8	21
Portugal	0,5	0,9	0,9	0,8	0,9	0,6	0,9	0,8	22
Grecia	0,6	0,9	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	23
Chile	0,8	0,9	0,7	0,3	0,5	0,6	1,3	0,7	24
Promedio OECD	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	

Indicadores de Eficiencia 2000

País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Eficiencia Total del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribución	Estabilización	Perfor. Econ.		
Japón	1,3	1,1	1,3	0,7	1,6	2,0	1,7	1,4	1
Suiza	1,9	1,0	1,2	1,1	1,7	1,1	1,5	1,3	2
Australia	1,2	1,1	1,1	1,1	1,8	1,6	1,2	1,3	3
EEUU	1,3	0,9	1,1	1,4	1,2	1,5	1,6	1,3	4
Luxemburgo	1,1	0,9	1,0			1,2	2,0	1,2	5
Chile	0,9	1,2	1,5	0,3	0,5	1,2	2,8	1,2	6
Noruega	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,4	1,2	1,1	7
Reino Unido	0,9	1,1	1,0	1,7	1,0	0,8	0,9	1,1	8
España	1,0	1,5	1,3	0,8	1,1	1,0	0,8	1,1	9
Islandia	1,1	1,1				0,7	1,4	1,1	10
Grecia	0,8	2,3	1,1	0,9	1,0	0,6	0,8	1,1	11
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,0	12
Canadá	1,0	0,8	0,9	1,3	1,4	1,0	0,9	1,0	13
Portugal	0,7	1,3	1,5	0,7	1,3	0,7	1,1	1,0	14
Austria	1,2	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2	0,9	1,0	15
Finlandia	1,2	1,1	1,0		1,2	0,8	0,8	1,0	16
Alemania	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	0,9	0,8	1,0	17
Holanda	0,9	0,9	1,0	1,5	0,6	1,2	0,9	1,0	18
Dinamarca	0,9	0,7	0,8	1,6	1,1	0,9	0,7	1,0	19
Nva. Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,7	1,0	0,8	0,9	20
Bélgica	0,6	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	0,7	0,8	21
Francia	0,6	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	0,6	0,8	22
Suecia	0,8	0,8	0,8	1,2	0,9	0,5	0,7	0,8	23
Italia	0,5	1,1	0,9	0,8	1,0	0,7	0,6	0,8	24
Promedio OECD	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	

Conceptos básicos para mirar al futuro

- **La neutralidad derrotó al dirigismo estatal hace dos décadas. Pero ahora, el estado articulador está derrotando a la neutralidad y no nos hemos dado cuenta. Estamos peleando contra fantasmas.**
- **El posicionamiento estratégico de Chile es indispensable en un mundo globalizado, y esto requiere un Estado proactivo y moderno, con estándares a la altura de la OECD.**
- **En Chile, la globalización ha sido un factor no sólo de crecimiento, sino también de democratización, transparencia, y defensa de los trabajadores.**
- **Pero también la demanda por protección social y las exigencias sobre el estado han aumentado y seguirán aumentando. Las incertidumbres que la globalización le genera al ciudadano deberán ser inevitablemente abordadas.**
- **La igualdad de oportunidades debe ser al inicio más que en el punto de llegada. La “protección social sin costos políticos” se va a terminar pronto.**

Seis rasgos del Estado en el Siglo XXI

1. Estado orientado a resultados
2. Estado transparente, cercano y participativo
3. Descentralización gradual, efectiva y consensuada
4. Estado visionario y prospectivo
5. Estado integrador, flexible y en red
6. Estado con directivos y funcionarios de calidad, en entidades crecientemente autogestionadas.

1. Estado orientado a resultados

- **Enfasis en resultados y evaluación de impacto. Todavía no sabemos que impacto (outcome) cuantitativo y cualitativo ha tenido Chilebarrio o Capital Semilla, o INDAP, o....**
- **La separación en la medida de lo posible de los roles de formulación de políticas, ejecución, y regulación, requiere de profundas modificaciones ministeriales.**
- **Mejoras diferenciadas al control estratégico (convenio de desempeño), operacional (racionalizar los 300 indicadores), de impacto (en un ente autónomo) y de probidad (en un ente autónomo).**
- **Modernización radical de la Contraloría.**
- **Cuidado: Separar el rol de evaluación ex ante de inversiones, del de evaluación de impacto y análisis prospectivo.**

2. Estado transparente, cercano y participativo

- **Materializar el “paquete de 30 medidas” a la brevedad, con visión de Estado, no de lucha político-electoral.**
- **Pacto y plazo para adherir a estándares e institucionalidades de OECD.**
- **La participación ciudadana y la exigibilidad del ciudadano deben contar con mecanismos e instancias concretas y sistemáticas.**
- **Cuenta pública real y no ritual en todos los servicios, consultorios, escuelas, congruente con los convenios de desempeño.**
- **Evaluaciones de impacto autónomas y públicas.**
- **Retomar con fuerza la agenda de gobierno electrónico.**
- **Una red sólida de instituciones públicas y privadas “defensoras del ciudadano”.**

3. Descentralización gradual, efectiva y consensuada

- **No hay un modelo consensuado respecto a qué debe ser atribución central, qué regional y qué municipal.**
- **No hay incentivos políticos reales para consensuar el modelo en la Ruta 68. Es una demanda que corre por la Ruta 5, poco escuchada.**
- **Hay un círculo vicioso de desconfianzas, carencias de recursos y capacidades, y complejidad de desafíos.**
- **Las claves:**
 - **Legislación del 121 Constitucional.**
 - **Entregar atribuciones gradual y heterogéneamente, previa certificación por medio de un sistema sólido y “accountable”**
 - **Incentivos para la generación de masas críticas de profesionales a nivel regional y local.**
 - **Concursabilidad efectiva de cargos municipales y regionales.**
 - **Juntar recursos de regiones y municipios en lugar de dividirlos.**
 - **Gobiernos regionales ven temas de dimensión regional y territorial, los gobiernos locales temas locales. Obvio pero no tan obvio. Menos peso relativo a regiones que a municipios.**

4. Estado visionario y prospectivo

- **En algún momento, a partir de 1985, las palabras “planificación” y “prospectiva” pasaron a convertirse en una obscenidad. Hacienda, el administrador de la caja anual, adquiere un rol todopoderoso e incontrapesado, e incursiona en el largo plazo en sus momentos de ocio.**
- **¿Quién está pensando, con visión intersectorial, en los impactos de largo plazo de la eventual disminución de la población? ¿Del costo de la energía? ¿De la desertificación del territorio? ¿De la competitividad a 20 años? ¿La vocación marítima? ¿Los problemas y soluciones ambientales? ¿La evaluación y seguimiento de reformas, programas y leyes?**
- **Países como Australia, Irlanda, Japón, etc., lo hacen. Ya es hora de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, autónoma, porque son problemas de estado y no de gobierno.**

5. Estado integrador, flexible y en red

- **Rigideces institucionales anacrónicas, propias de la concepción del estado como “máquina administrativa”**
- **Las rigideces constitucionales de la “ley de plantas” como el ejemplo extremo.**
- **La monocanalidad de atención al ciudadano: cada programa es una ventanilla. Atención digna, personalizada y multicanal.**
- **La hiperfragmentación y descoordinación de programas.**
- **Estado en red en lugar de estado de ventanilla.**
- **Reestructuraciones institucionales imprescindibles: MIDEPLAN, MINEDUC, MINAGRI, MINECON, MOP.....**
- **Asignación de responsabilidades políticas claras a problemas transversales. (Ej. Agenda Digital). Los problemas no se resuelven creando una subsecretaría para cada tema.**

6. Estado con directivos y funcionarios de calidad, en entidades crecientemente autogestionadas.

- **Ampliación y aceleración del sistema de alta dirección y extensión ad hoc al mundo municipal. El grave problema salarial es político, no financiero.**
- **Certificar y generar mayor grado de autogestión contra un contrato de desempeño serio. El modelo de los hospitales autogestionados pudiera ser la gran reforma que está pasando desapercibida.**
- **La madre de todas las batallas..... a nivel funcionario hay un “paquete interactivo” de severos problemas: inevaluabilidad e inamovilidad *de facto*, carencia de movilidad horizontal, 3er nivel “capturado”, mal clima, acompañado de situaciones laborales profundamente injustas y legítimas reivindicaciones.**
- **Débil gerencia de RRHH del Estado. Public Services Commission de Canadá como ejemplo.**
- **O gran acuerdo nacional (difícil) o “partir el pastel de a poco”, en cuyo caso la reforma educativa es el primer experimento a gran escala. La LOCE obviamente no va a cambiar mucho.**
¿Escuelas autogestionadas?

Viabilidad política e itinerario de las reformas

- **Períodos presidenciales ultracortos y períodos parlamentarios ultralargos constituyen un poderoso desincentivo a las reformas mayores. ¿Será esto modificable?**
- **No hay sanción política a la carencia de iniciativas de largo plazo... salvo las crisis.**
- **El desafío es más político que técnico.**
- **Según la encuesta CEP, 73% de los ciudadanos sostiene que el estado debiera ser reformado con cambios importantes y 82% cree que gobierno y oposición debieran trabajar juntos para evitar la corrupción.**
- **Para poder hay que querer y proponérselo.**
- **Comencemos con un “white paper” multipartidario a 10 años plazo. Hacia dónde vamos, grandes metas, estándares a aplicar, pilares conceptuales.**
- **Tomar las fórmulas de éxito e ir extendiéndolas, en lugar de “soluciones transversales across the board”.**
- **Imprescindible: una autoridad de alto nivel político al interior del ejecutivo para impulsar la agenda de reformas de corto plazo, en una perspectiva de largo plazo.**