

Serie Prospectando Horizontes – PoliticaPublica.cl

PoliticaPublica.cl

www.politicapublica.cl

Serie Prospectando Horizontes N° 3

**Ejes de la
Modernización del Estado en
Chile**

Héctor Arenas Ramírez (*)

Junio 2008

(*) Administrador Público, Magíster en Gobierno Y Gerencia Pública

Resumen: A partir de las recomendaciones del Consenso de Washington, la modernización del Estado fue concebida fundamentalmente como un proceso destinado a la reducción de su tamaño y a la disminución de su ámbito de intervención en la economía.

En nuestros días sin embargo, la modernización del Estado no es sólo una cuestión relacionada con su tamaño y con la dimensión económica. Estamos más bien frente a un nuevo enfoque, que sin descuidar el énfasis anterior, incorpora nuevos desafíos, vinculados al fortalecimiento de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar, la construcción de Estados de derecho pleno y el mejoramiento de la dimensión social del Estado, que lo oriente hacia una mayor equidad.

A lo largo de este documento revisaremos estos cambios, organizados en torno a tres ejes fundamentales: El Cambio en la concepción del Estado (de productor a **regulador**); el cambio en la relación con los gobernados de súbditos a **ciudadanos**; y, el cambio en los paradigmas de gestión (del proceso a los **resultados**)

Introducción

Hace ya una década Claudio Orregoⁱ señaló que existe consenso nacional respecto a tres cuestiones centrales del proceso de Modernización del Estado y de la Gestión Pública en Chile:

- a) La modernización está en marcha
- b) La modernización es una política pública;
- c) Se requiere un consenso político y social para una segunda generación de reformas en éste ámbito.

Este proceso supera la concepción reduccionista que limita la modernización a la reforma económica (apertura de la economía, desregulación de los mercados y privatización de empresas públicas), e incorpora las dimensiones política y social.

Respecto a lo político se “entendió que un Estado moderno debe ser profundamente democrático”.ⁱⁱ

Para ello se proponen y articulan una serie de políticas que van desde la reforma municipal a la reforma de la justicia penal, pasando por la instauración de los gobiernos regionales y la creación de mayores espacios de participación ciudadana.

A su vez en el ámbito social se fortalecen y mejoran las políticas sociales clásicas y se incorporan nuevas políticas y su institucionalidad (minorías, desarrollo urbano y medio ambiente, entre otras).

De acuerdo a las recomendaciones explicitadas en el Consenso de Washington, los países latinoamericanos implementaron procesos de reforma y modernización del Estado con énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo: “Se recomiendan dos conjuntos de medidas, tendientes unas a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado; y otras a reducir el tamaño del Estado y su grado de intervención en la Economía”.ⁱⁱⁱ

Sin embargo en nuestros días la modernización del Estado no es sólo una cuestión relacionada con su tamaño, quizás es lo menos importante del proceso. Por el contrario, el Estado debe asumir la regulación de los mercados, el funcionamiento de regímenes cada vez más democráticos, la provisión de bienes públicos y la revisión del aparato público en sus características y funciones esenciales, desde una nueva perspectiva. “Se está produciendo un cambio en la forma en que se concibe la reforma y modernización del Estado. De un enfoque que se limitaba a la dimensión económica y a la eficiencia del aparato estatal, se está pasando a otro que, sin descuidar los anteriores, incorpora nuevas preocupaciones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia, el aumento de la capacidad de gobernar, la construcción de Estados de derecho pleno y el mejoramiento de la dimensión social del Estado que lo oriente hacia una mayor equidad”.^{iv}

Esta nueva perspectiva incorpora cambios, nuevos paradigmas al concepto y quehacer del Estado que podemos reconocer en los siguientes ejes:

- Eje 1: Cambios en la concepción del Estado (de productor a **regulador**)
- Eje 2: Cambios en la relación con los gobernados (de súbditos a **ciudadanos**)
- Eje 3: Cambios en los paradigmas de gestión (del proceso a los **resultados**)

A lo largo de las páginas del presente trabajo reflexionaremos en torno a cada uno de ellos.

Eje 1: Estado Regulador:

Claro está que el Estado interventor dejó de ser un modelo válido en Chile desde el quiebre democrático del año 73 y la creciente incorporación de los postulados neoliberales de la economía y del rol del Estado. Tanto desde los mismos sustentos del régimen militar como de los postulados de la transición chilena a la democracia se ha aceptado esta condición y todos, unos más que otros, avalan hoy en día la idea del Estado regulador.

Este se caracteriza por replegar la función productiva del Estado y reconocer al mercado como mecanismo de asignación eficiente de recursos; y, por la internacionalización de la economía como un elemento dinamizador. Sin embargo también se considera que el mercado, dadas sus fallas, distorsiones y asimetrías, no es suficiente para desarrollar una economía eficiente y dinámica y proteger el bienestar social.

Por ello se hace necesaria la regulación. En el juego económico el mercado desarrolla sus propios criterios y aumenta su autonomía “pero la política le pone los límites y establece las reglas institucionales”^v

El Estado deja de ser un agente económico que participa directamente en la economía y pasa a ser un constructor de institucionalidad (Muñoz, 1993).

Así, a través de la regulación, el Estado no se minimiza ni se excluye como agente económico y promotor del bien común, sino que desarrolla un sistema de señales hacia los agentes privados y públicos “a fin de que estos orienten sus iniciativas dentro de la institucionalidad y los valores aceptados socialmente y asuman la responsabilidad de dar cuenta social de sus decisiones”.^{vi}

Lo anterior no significa desconocer la tesis de Mario Góngora en el sentido de que el Estado es la matriz de la nacionalidad chilena y desde el surgen las transformaciones que van configurando, a lo largo de los últimos 200 años, la sociedad chilena. Es más, es posible argumentar que tal cual se dan las cosas hoy día no hay un cambio sustancial en el rol del Estado, más bien hay énfasis distintos y el desarrollo del sistema económico social seguirá teniendo como referente al Estado.

Eje 2: De Súbditos a Ciudadanos:

Por otro lado, en Chile se aprecia una débil sociabilidad y una escasa capacidad y voluntad asociativa en contraste con el mayor peso de la sociedad civil y una mayor participación ciudadana características de otros países con semejantes niveles de desarrollo. Así se llega a establecer que en el país es necesario:

- Fortalecer la gobernabilidad de la democracia representativa. Esto supone fortalecer los órganos decisorios (poderes del Estado) y las instituciones de representación política (partidos políticos y otras asociaciones representativas de la sociedad civil).
- La existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social.
- Mejorar la percepción ciudadana respecto a la eficacia de las políticas públicas y la conducción política.

“Surge, entonces, la necesidad de participación como un espacio y mecanismo por el cual distintos grupos y sectores sociales intervienen en las decisiones que afectan a sus vidas, en los pasos que hacen posible la materialización de tales decisiones y en el control de los resultados”. vii

En este sentido y en esbozo de los retos que enfrenta Chile en el proceso de democratización y modernización Paulo Hidalgo señala que “es crucial lograr niveles crecientes de diversificación de la sociedad que se refieren, entre otros órdenes, a la creación de espacios reales de participación y poder nivel local, territorial y en la esfera del trabajo”. viii

De esta forma el Estado debe promover el funcionamiento de regímenes democráticos y “la democracia debería convertirse en un valor cultural de la sociedad política, y la complementación progresiva de la democracia representativa con la participativa significaría el surgimiento de nuevos actores políticos y un replanteo de las relaciones de poder”. ix

Al respecto una variable esencial de este proceso es la descentralización, la que implica una redefinición de atribuciones entre el gobierno central, las regiones y las comunas. La ventaja de descentralizar es el traspaso de poder para solucionar los problemas a los niveles directamente implicados en ellos, pudiendo, incluso, relevar nuevos actores políticos, regionales y locales, y redistribuyendo efectivamente el poder.

Según Ivan Finot, la participación tiene un doble lectura, primero desde la sociedad civil hacia el Estado y, segundo, de éste a la sociedad civil. Señalando, sin embargo, que es “responsabilidad de los gobiernos nacionales el adecuar el aparato estatal para viabilizar la participación en beneficio del bien común”. x

Esta relación Estado ciudadano, que ha sido caracterizado como el paso de una cultura de súbditos a una cultura de ciudadanos (Arriagada, 1991), implica el reconocimiento en las personas de una serie de derechos que debe ejercer en forma activa, reivindicativa y crítica (Flisfisch, 1991); es más, al Estado le interesa que sean ejercidos para asegurar y garantizar la gobernabilidad.

Para el ILPES la gobernabilidad en América Latina significa debilidad democrática por la falta de calidad participativa de una ciudadanía que fue desactivada. Para asegurarla es necesario legitimarla (plena vigencia de un estado de derecho, de las libertades individuales y políticas, institucionalización de la justicia, combate a la corrupción y crecimiento con equidad) y lograr su eficiencia (designación explícita del ámbito de acción estatal y mejora sustancial en su instrumentación).

Eje 3: De Procesos a Resultados:

Cualquier diagnóstico de la administración pública chilena de principios de los años 90, la caracteriza por su apego al cumplimiento de procedimientos y no a la búsqueda de resultados. Tal es la situación que muchos hablan de la institucionalización del trámite por sobre la efectividad de la gestión pública.

En 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que da un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión".^{xi}

Este Comité lideró el proceso de modernización de la gestión pública desde entonces y sobre la base de una política de reforma continua pero gradual provocó, impulso y acompañó procesos de cambio en la gestión de los servicios públicos en los ámbitos definidos en el Plan Estratégico de Modernización: (Recursos Humanos, Calidad de Servicio, Transparencia, Gestión Estratégica, Tecnologías de Información y Reforma Institucional).

Así se ha desarrollado un proceso con diversas acciones:

- Incorporación de conceptos de modernización y el diseño de métodos y técnicas que propicien la incorporación de nuevas técnicas de gestión a la administración pública (planificación estratégica, indicadores de gestión, metas ministeriales, compromisos de modernización, gestión de calidad, etc.).
- Implementación del plan estratégico y de sus instrumentos en todas las reparticiones públicas, el impulso de la gestión de calidad y las tecnologías de información incorporación de PMG y la creación de mecanismos de medición integral de desempeño como el Premio Nacional a la Calidad.
- Reformas estructurales centradas en la forma como funciona el sector público (sistema de compras públicas, ascenso en la carrera funcionaria, discusión y gestión presupuestaria, masificación de tecnologías de información y comunicaciones, la creación de una nueva institucionalidad para la gestión y modernización del Estado y la creación de un sistema de alta gerencia pública.

Finalmente, todo ello considera un cambio estructural y cultural en la gestión pública: administrar por resultados. E incorporar herramientas de gestión desarrolladas en el campo de la administración privada.

Al respecto Sigurdur Helgason, de la OCDE señala: “si bien no existe un modelo único de reformas a la gerencia pública, es posible identificar algunos elementos comunes a la mayoría de los países, entre los cuales destaca el “uso de prácticas modernas de gestión, lo que significa tanto desarrollar estas prácticas en el sector público como importarlas del sector privado”^{xii}.

A modo de corolario aquí vale recoger la advertencia contenida en el texto del BID “De Burócratas a Gerentes”: **El sector público y privado se parecen en todo aquello que no es relevante**. Por lo tanto el desafío es cómo se adecua la importación e implementación de herramientas de gestión desde lo privado a lo público.

Referencias Bibliográficas.-

Armijo Quintana, Marianela; “Modernización de la gestión pública en Chile 1994 – 2000; en Proyecto de Reforma del Estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile- Banco Interamericano de Desarrollo.

Barzelay, Michael; “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, Feb. 2001.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, 1998.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública “Modernización de la Gestión Pública”. Reunión de Trabajo. Santiago. 1994.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública “*El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000*”. Santiago. 2000.

Comisión de Reforma del Estado; CEP, “Informe sobre Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos”, en Reforma del Estado, Vol. II Dirección Pública y Compras Públicas, CEP, 2002.

Concertación de Partidos por la Democracia. “Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar”. Concertación de Partidos por la Democracia, Chile. 1989

Concertación de Partidos por la Democracia. “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación”. Santiago. 1993

Estévez Alejandro, “El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional, Ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

González L., Rodrigo, “LAS PARADOJAS DE LA GOBERNABILIDAD: EL CASO CHILENO” Presentación al Simposio Gobernabilidad y Administración Pública en las

Américas, Escuela nacional de Administración Pública, Québec, Canadá, 19- 22 de marzo de 2001.)

Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider. "The Political Economy of Administrative Reform." en "Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. , 2002

Lahera, Eugenio (Editor). Cómo Mejorar la Gestión Pública . Cieplan, Flacso, Foro 90, Santiago. 1993

Marcel Mario; "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile"; en Reforma del Estado, Vol. II. Dirección Pública y Compras Públicas, 2002.

Marcel Mario; Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros; ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública, Santiago de Chile, Octubre de 2005

Marcel, Mario y Tohá Carolina; "Reforma del Estado y de la Gestión Pública", en Cortázar, René y Joaquín Vial (Editores), Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo. Editorial Dolmen, Santiago. 1998

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Documento resumen. II Encuentro sobre Modernización del Estado. Santiago, 7 de mayo de 1996

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. Octubre 1997

Prieto, Salvador; Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, Investigador del CEP, Profesor del Instituto de Economía de la P. Universidad Católica. Reforma del Estado Vol. II, Dirección Pública y Compras Públicas, CEP , 2002, Pág.12.

Olías de Lima, Blanca; "La Nueva Gestión Pública", Pearson Educación S.A., Madrid, 2001.

Orrego, Claudio. " La Modernización de la Gestión Pública en Chile: Avances y desafíos. Claudio Orrego. Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Seminario Internacional A Reforma Gerencial do Estado. Brasilia, 17/18 Noviembre 1998. MARE.

Orrego, Claudio. Modernización de la gestión pública en Chile. Un caso de viabilidad política. Documento de trabajo para el BID. 2000.

Ospina Bozzi, Sonia; "Gestión pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en Gestión pública y política pública, CIDE, Vol. II, N°1,1993.

Rajevic, Enrique; Goya Felipe, Pardo Carlos; " Los Puestos Directivos en el Estado Chileno: Hacia un Sistema de Gerencia Pública en Reforma del Estado, Vol. II Dirección Publica y Compras Públicas; CEP , 2002.

Ramírez Alujas, Álvaro Vicente; "Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994 – 2000)" ;Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, 2001

Rehren Alfredo; "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile" en Reforma del Estado, Vol. II Dirección Pública y Compras Públicas; CEP , 2002.

Ross, Ben; "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun. 2001)

Universidad de Chile, Facultad de Derecho, varios autores. La Administración del Estado de Chile (1990-2000) . Editorial Jurídica Conosur, Santiago de Chile. 2000

Citas Bibliográficas

ⁱ Orrego, Claudio: Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dolmen Ediciones, 1998.

ⁱⁱ Orrego, Op.Cit., Pág. 18.

ⁱⁱⁱ Reforma y Modernización del Estado, IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe", México, 1994. Pág.7.

^{iv} Op Cit, Pág. 21

^v Muñoz, Óscar: "Hacia el Estado Regulador", CIEPLAN, Santiago, 1993, Pág. 44.

^{vi} Ibíd.

^{vii} Hardy, Clarisa: "Desafíos de Futuro", Documento N° 12 de la Iniciativa Agenda 2010, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, Santiago, 1998, Pág. 51.

^{viii} Hidalgo, Paulo: "La Transición a la Democracia: Aspectos Teóricos y Análisis de la Situación Chilena", en Revista Centro de Estudios Constitucionales, España, 1992, Pág. 217.

^{ix} Hidalgo, Paulo, Op Cit, Pág. 3.

^x Finot, Ivan: "Descentralización, Equidad y Participación en América Latina: Una Aproximación Económica", ILPES, 1998, Pág.7.

^{xi} Orrego, Claudio, Op. Cit. Pág. 19

^{xii} Hegalson, Sugurdur, D y G. pág 41.