

E

xposiciones en Panel: .

Modernización del Estado: desafíos para avanzar al desarrollo

Área Modernización Institucional

Serie Documentos Electrónicos, Junio 2018
Área Modernización Institucional



FLACSO
CHILE

Ponencia del Ministro Secretario General de la Presidencia, Gonzalo Blumel

(Exposición realizada en el Panel: “Modernización del Estado: desafíos para avanzar al desarrollo”, el 23 de mayo de 2018, en FLACSO-Chile)

Muchas gracias por la invitación a este panel sobre la modernización del Estado, es un tema que me apasiona. La semana pasada cumplí 40 años y al cumplir esa edad, por alguna razón, nos ponemos entre nostálgicos y reflexivos y sacaba la cuenta que de los 15 años que llevo trabajando, en la mitad de mi vida laboral he sido funcionario público. Mi padre, mi hermana y mis dos hermanos también trabajan en el Estado, por lo tanto, es un tema que hasta por razones familiares es parte de mi.

Este tema es esencial y central para los desafíos que tiene Chile para alcanzar la gran meta que nos ha planteado el Presidente Piñera en el programa de gobierno que es alcanzar un desarrollo integral, un desarrollo con apellido, que no se reduce sólo al crecimiento económico.

Básicamente voy a intentar una reflexión sobre la relevancia de este tema, de cuáles son los factores que afectan esta falta de modernidad de nuestras instituciones públicas y después cuáles son las propuestas de nuestro programa de gobierno, que fue construido con una mirada más amplia que un periodo presidencial, porque en particular este es un tema que no lo va a resolver un gobierno por sí solo, va a trascender en el tiempo.

Uno de los mensajes fundamentales, y por eso agradezco la invitación a este espacio junto al presidente del Senado, es contribuir a crear una visión más integral, más transversal y más ampliamente compartida por todos los sectores. Porque más allá de las miradas ideológicas o políticas que podamos tener respecto al tamaño y la forma en que se organiza el Estado y las instituciones públicas, como dice Mario Góngora, no hay ninguna duda de que el Estado en Chile y en gran parte del mundo desarrollado, ha sido fundamental, no solo para configurar lo que somos, sino también para configurar nuestra identidad y nacionalidad, y ese es un aspecto que al final del día es extremadamente relevante.

Por lo tanto, lo primero y esto es bastante de perogrullo, pero es bueno recordarlo: Las instituciones son fundamentales para el progreso, y lo son por razones de eficiencia, eficacia y legitimidad. Quizás legitimidad sea el factor que se ha agregado en el último tiempo por el rol de las instituciones en el progreso. Hay mucha literatura y evidencia que indica que las instituciones son motor y palanca del progreso, desde algunos trabajos empíricos

de Robert Barro, de Douglass North y más recientemente el libro de Acemoglu y Robinson, que causó mucho impacto, y que en definitiva señalan que por distintas razones las instituciones o los países que tienen instituciones de mayor robustez, que son más inclusivas y que funcionan de mejor manera, son palancas fundamentales de progreso y desarrollo. Sin embargo, cuando las razones son por eficacia, porque permiten hacer lo que se quiere hacer, por eficiencia porque permiten hacerlo al menor costo posible o con los mejores resultados posibles, pero también ahora se agrega legitimidad. ¿Y por qué por legitimidad son importantes las instituciones? Porque viene un cuestionamiento al modelo institucional en Chile y en el mundo y en esto no nos podemos mirar el ombligo, hay que levantar la mirada y darse cuenta que está pasando en todas partes y tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que nuestras instituciones fueron pensadas hace más de un siglo y los cambios en la forma en que se organizan no han sido sustantivos y hoy tenemos una sociedad y un mundo distintos, y eso hace que exista una brecha muy importante entre las expectativas de los ciudadanos y la calidad de los servicios que provee el estado, servicios que por lo demás vienen, de alguna manera, configurados a partir de promesas políticas que se hacen sin tener instituciones a la altura para dar respuesta a esas promesas y cumplir con las expectativas.

Esto genera un problema de legitimidad en la ciudadanía y, como decía anteriormente, está causando un cuestionamiento transversal en las democracias más maduras y más consolidadas que siempre miramos como modelo, en particular en el mundo desarrollado, como Estados Unidos y las de Europa, que atraviesan por un periodo complejo de cuestionamiento institucional.

Junto con eso tenemos que hacernos cargo también de algo que es muy evidente en Chile y que instituciones como FLACSO lo vieron a través del rol muy importante que tuvieron en la discusión de las políticas públicas en las últimas tres décadas, y se refiere a que Chile ha atravesado un periodo de modernización capitalista extraordinario, que dio frutos muy importantes en materias sociales, en cuanto a la reducción de la pobreza, en acceso a oportunidades, incluso en la disminución de las desigualdades, si uno las analiza por cohortes y en cuanto al avance político. Chile experimentó además una transición bastante ejemplar y su democracia hoy en día alcanza grados de madurez importantes donde la alternancia y el diálogo democrático son incuestionables, más allá de que muchas veces uno se frustra con el debate público. Pero, donde nosotros creemos que la modernización se ha quedado más atrás, y esa es una mirada que tiene nuestro programa, y que tiene una tarea pendiente, es en la modernización de orden institucional y ese es un proceso de la modernización que debe ser completado. Siempre doy el siguiente ejemplo: el proceso de modernización de Chile es como una casa de tres pisos, el primer piso es el progreso, el segundo piso tiene que ver con la inclusión social y los avances sociales, y el tercer piso son las instituciones. Para que haya progreso, que es el desde, para que haya inclusión y para que haya mayores niveles de justicia y solidaridad, necesitamos instituciones robustas y sólidas que permitan

que el progreso dé los frutos que tiene que dar y que las políticas sociales también tengan la efectividad, la eficiencia y la eficacia que requieren.

Tenemos un déficit institucional importante, fundamentalmente porque la arquitectura de nuestro Estado está bastante obsoleta. Ha habido modernizaciones, es verdad, pero no modernizaciones sustantivas. Lo cierto es que ha habido un crecimiento bastante inorgánico de las instituciones públicas. Si uno hace un recuento, hace 100 años teníamos cinco ministerios y dos servicios públicos y hoy tenemos 23 ministerios, que van a ser 25 en el corto plazo con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Asuntos Indígenas. Los dos servicios públicos de hace 100 años, que eran el INE y el Registro Civil, hoy día son cerca de 50; tenemos 35 o 36 subsecretarías, se suman además los gobiernos regionales, las SEREMIS y un sinnúmero de corporaciones de derecho público y privado, y fundaciones que cumplen roles públicos.

Lo que observamos es un crecimiento más bien inorgánico del Estado que tiene dos particularidades: por una parte, se complica la coordinación entre las instituciones. La tendencia de las instituciones a transformarse en silos estancos, lo que es bastante notorio en los últimos años, complica la coordinación entre ellas. Al respecto, nos hemos propuesto hacer un esfuerzo en materia de coordinación y por eso vamos a plantear la reorganización de los Comités Interministeriales que en Chile son más de 100. Considérese lo siguiente: como Ministro SEGPRES me corresponde realizar la coordinación de las instituciones del Estado, pero la SEGPRES participa solo en aproximadamente 30 Comités Interministeriales, es decir que el ministerio coordinador participa solo en la tercera parte de estas instancias. Aquí hay un problema de coordinación que es complejo y que hay que abordar, en primer lugar, sin duda reduciendo el número de estos Comités. Por otra parte, nos enfrentamos a la falta de flexibilidad y adaptación de las instituciones para adecuarse a la función gubernamental. Este es un problema estructural, porque dice relación con el hecho de que las instituciones públicas se rigen por el derecho público, que solo permite hacer aquello que está expresamente permitido, versus las instituciones privadas, que se rigen por el derecho privado, que les permite hacer todo aquello que no está expresamente prohibido.

Vemos así que tenemos que hacer frente a dos problemas estructurales, un Estado que ha crecido en forma más bien inorgánica y esto, sin poner un sesgo de crítica, se explica por los roles más complejos que el Estado ha debido cumplir y porque en sociedades más avanzadas tiene que asumir mayores funciones y además estar sometido a esta suerte de *corsé* que tienen las instituciones públicas al regirse por la lógica del derecho público.

Junto con la mirada más histórica sobre el Estado, quiero apuntar que hoy vivimos en un mundo muy distinto, que está cambiando aceleradamente y eso hace que las instituciones tengan que estar permanentemente haciendo un esfuerzo de cambio y adaptación. A mi me tocó ser jefe de la División de Estudios de la SEGPRES en el primero gobierno del

Presidente Piñera y ahora me tocó ser Ministro. Cuando entré a ese primer gobierno no existían dos tecnologías que hoy, ocho años después, todo el mundo usa a diario y que han cambiado radicalmente la forma de relacionarnos, de organizarnos y hay muchos más ejemplos y otras tecnologías que sí existían antes y que han ido desapareciendo. El cambio tecnológico ha sido brutal, el mundo está enfrentando una cuarta revolución industrial. No sé si leyeran Homo Deus.

Estos enormes cambios tecnológicos deben asimilarse desde el Estado y mirar el impacto que tienen sobre la sociedad en su conjunto.

Chile cambió, vivimos en un país distinto, tal como el mundo ha cambiado. No es solo un slogan, pienso que tiene un trasfondo muy profundo y que tiene que ver con los cambios que ha tenido nuestra sociedad, desde una sociedad eminentemente pobre a una sociedad de clase media, lo que según la literatura y la evidencia disponible ha tenido dos grandes efectos: una demanda por movilidad social muy importante y una demanda por aplacar o mitigar ciertos temores que surgen de este proceso de modernización en sociedades que pasan o transitan desde la pobreza a la clase media, un poco lo que Tocqueville decía sobre la pasión por la libertad y la pasión por la igualdad. Chile enfrenta algo que no es nuevo y que muchas sociedades han experimentado, pero que las instituciones tienen que enfrentar este fenómeno para poder abordarlo de mejor manera con mejores respuestas. Las respuestas de hoy en día tienen que ser distintas a las respuestas que tradicionalmente solíamos ofrecer cuando el desafío eran la pobreza o la marginalidad.

El funcionamiento del Estado puede ser muy kafkiano. En esta presentación pongo una factura que es bien divertida y que pertenece al programa de Modernización del Estado que se ejecuta con apoyo del BID. Miren la cantidad de timbres que tiene para poder aprobar su pago y cuántas instituciones tienen que dar el visto bueno para sacar adelante procesos de modernización del Estado. En el Estado existen estas lógicas kafkianas que producen los estancos, los silos, los problemas de adaptación, las rigideces del derecho público, las revisiones, los chequeos y controles, y lo que significa pasar por la Contraloría General de la República.

El mandato principal del programa del gobierno es llevar a Chile al desarrollo, a un desarrollo integral y humano y eso se relaciona directamente con el diagnóstico inicial.

Lo primero, es que tenemos que recuperar el ritmo del progreso, darle una mirada distinta a la política social que se haga cargo del cambio de sociedad, que se transformó en una sociedad de clase media y que aborde también el desafío de la modernización de las instituciones, que es la modernización pendiente en nuestro país, que es una palanca indispensable para poder dar ese salto al desarrollo integral y que es algo que naturalmente en un periodo corto de cuatro años de gobierno no se puede completar ni terminar, pero que sí queremos dejar encauzado.

El compromiso en esta materia es claramente que el desarrollo integral requiere instituciones distintas con un Estado inteligente al servicio de las personas. Se trata de traer al Estado a la modernidad, no al siglo XXI como se dice, sino al 2018 que está mucho más avanzado; es meterle un poco de Silicon Valley a nuestro Estado, un poco de modernidad y de innovación.

Claves y algunas reformas que vamos a impulsar.

Lo primero es que esto requiere una visión compartida y por eso celebro poder estar conversando estos temas para encontrar una mirada transversal, amplia, que ha estado en CIEPLAN, en el CEP y en diferentes instituciones públicas y de la sociedad civil. Plantearnos este tema requiere construir una visión compartida, porque este proceso no lo va a terminar este gobierno, pero lo queremos encauzar y encaminar. Necesitamos que trascienda a estos cuatro años, porque si en los siguientes cuatro años nuevamente viene un big bang o un cambio radical en estas materias, vamos a avanzar muy lentamente o con poca fuerza. Se requiere una visión compartida y una hoja de ruta de mediano y largo plazo. Este no es un evento radical, es un proceso de avances graduales y progresivos, *a la Popper* y sobre la base de lo que ya se ha construido seguiremos avanzando.

La clave de este proceso, y el talón de Aquiles a la vez, es su gobernanza, y esto es muy importante, porque las tareas de la modernización del Estado no pueden estar radicadas en un solo ministerio ni nadie tiene la tutela fundamental sobre ellas. La modernización es en primer lugar una responsabilidad de todas las instituciones públicas que deben desarrollar una mirada creativa, distinta e innovadora y para eso nosotros creemos que hay que articular una gobernanza, que desde la perspectiva de nuestro programas de gobierno, está formada de tres patas fundamentales: la primera, la SEGPRES, que de hecho en su ley orgánica tiene el mandato de proponer innovaciones al Presidente de la República sobre la forma en que opera el Estado; la segunda, el Ministerio de Hacienda, que es fundamental porque junto a la SEGPRES son los ministerios que tienen la lógica transversal-sectorial, uno desde la perspectiva fiscal y financiera y el otro desde la perspectiva de la coordinación y la innovación; y la tercera es la Presidencia de la República, que en Chile, qué duda cabe, es un actor fundamental y que debe encabezar este proceso y liderar la reforma del Estado, anclado o apalancado en estas tres patas. Y, por último, enmendar superposición de atribuciones producto de la expansión de las instituciones públicas y promoviendo la coordinación, la adaptación y la flexibilidad.

Los ejes fundamentales de nuestra agenda los va a presentar con más detalle el Presidente de la República en poco tiempo más, así que solo los voy a enumerar:

El primero tiene que ver con más que un Estado digital, una transformación digital de las instituciones públicas al servicio de los ciudadanos. Esto no es digitalizar por digitalizar. La digitalización no es un fin en sí mismo, es un proceso para ciertos fines que es poner

al Estado al servicio de los ciudadanos y por eso hablo de un proceso de transformación, porque junto con dotar de mayores capacidades y tecnología al Estado, también tenemos que repensar la forma en que opera, darle una mirada para simplificar los procesos que le simplifiquen la vida a los ciudadanos. Y para eso, menciono algunas de las iniciativas fundamentales. Yo diría que tres son las esenciales:

- 1° Terminar con el papeleo y con el compra huevo en el Estado, es decir el programa Chile sin Papeleo en 2025 y ChileAtiende online, que lo que permite en simple es, 1) que el Estado no le pida nunca más un papel o un certificado a los ciudadanos que ha sido emitido por el Estado. ¿Por qué el Estado los pide si están en su poder? Entonces, la respuesta es la interoperabilidad, la coordinación en el *back office* para facilitarle la vida a los ciudadanos y junto con eso establecer un acceso único y universal a todos los servicios del Estado a través de ChileAtiende online, que también puede ser físico en ciertos lugares porque siempre la sociedad requiere espacios físicos de atención.
Hoy estamos discutiendo en el Congreso la ley que institucionaliza el ChileAtiende y el ChileAtiende online y esto último, bien en simple, es meter al Estado en este teléfono celular, crear app para acceder a todos los trámites y servicios del Estado de manera digital a través de las nuevas tecnologías. Estos cambios nosotros creemos que se pueden completar en gran parte en un 80% en este periodo de gobierno y el resto en el siguiente.
- 2° La segunda iniciativa es crear una oficina de innovación pública en conjunto, y no al alero, de la división de Gobierno Digital. Tenemos la visión de que no se necesita ningún Ministerio de Modernización, ni se necesita tener una unidad de modernización en cada instancia o institución pública, pero sí en el fondo una oficina capaz de ir revisando los procesos que ocurren en las instituciones públicas sistemáticamente, e ir promoviendo y proponiendo innovaciones en su funcionamiento, algo así como una suerte de “McKenzie” del Estado, donde por ejemplo tengamos esta oficina de la SEGPRES yendo a un servicio público a revisar sus procesos, proponiendo su modernización, haciendo intervenciones acotadas en el tiempo y que después pueda seguir esta labor con otras instituciones públicas o servicios del Estado en forma sistemática. Hoy el Estado no se mira a sí mismo en forma sistemática cómo innovar. Tenemos que contar con una oficina que tenga la capacidad de mirarlo sistemáticamente y estar en forma permanente promoviendo innovaciones.
- 3° Una política de datos abiertos que tiene que ver con una plataforma única de datos que requiere un marco institucional de protección de datos y sobre todo para el uso de la *Big Data* y de la inteligencia artificial en la aplicación de las políticas públicas. En esto hay muchísimo campo por avanzar. Ustedes en su mayoría quizás lo sabe. La forma en que usamos los datos para aplicar las políticas públicas es muy obsoleta. Si pudiéramos usar la enorme cantidad de datos que se generan en el Estado y trabajar con inteligencia artificial en forma sistemática en materia de políticas de salud, de se-

guridad ciudadana, o en educación, los cambios serían yo creo que insospechados. Hoy los servicios de salud operan como estancos, no conversan las enfermedades con la oferta de salud, con los especialistas disponibles o con las tecnologías, entonces en algunas partes tenemos sobreoferta y, en otras, sobredemanda y eso es la causa de las listas de espera o de tiempos muertos que podrían aprovecharse de mejor manera con el uso de datos y tecnología.

También hay que ir hacia un Estado flexible e innovador. Ahí está toda la estrategia de modernización con un consejo asesor permanente que vamos a impulsar y la creación de una secretaría para la mejora de la calidad del Estado donde va a estar esta gobernanza para impulsar el proceso de modernización del Estado, en forma transversal y permanente. Asimismo, crearemos una agencia de evaluación de políticas públicas y una oficina de competitividad, inversión y productividad para que mire todo lo que es la calidad de las políticas públicas, su efectividad, las regulaciones y el impacto de las regulaciones.

Además, quiero referirme a un aspecto bien importante que es la gestión de personas en el Estado. En esto tenemos que ser capaces de ponernos de acuerdo porque el proceso de modernización del Estado tiene dos grandes drivers. Uno es la gobernanza y la posibilidad de crear una visión compartida, pero lo segundo es hacerlo con las personas que trabajan en el Estado, porque si no subimos a este carro a los funcionarios y a quienes trabajan en el Estado, este proceso va a hacer implosión por dentro. Por lo tanto, tenemos que modernizar la forma en que se gestiona y se organizan las personas en el Estado. Un último aspecto en esto es la reforma al centro de gobierno y la reorganización de los organismos públicos.

Y otro eje es el Estado transparente, que es el gran desafío, la gran batalla, en particular de los estados en América Latina. Este es un desafío muy urgente y es demasiado importante y por eso vamos a proponer una actualización a la ley de transparencia y acceso a la información pública, que en agosto cumple 10 años. Queremos hacer una ley 2.0 y también queremos hacer una ley de integridad pública que entre otras cosas regule el tránsito entre el sector público y el sector privado, que nos haga avanzar hacia estándares OCDE. También, aspiramos a actualizar la legislación respecto a las conductas sancionadas y las penas de delitos funcionarios. Por último, y no por ser último no es muy importante, tenemos que impulsar cambios en todo lo que es la probidad y transparencia en municipios y gobiernos regionales. Con un proceso de descentralización a partir de la ley de elección de gobernadores regionales y de transferencia de competencia que va a ser un cambio muy radical en la forma en que se organiza el Estado, si no tenemos una arquitectura y una robustez institucional en esos órganos y en los gobiernos locales, esos procesos de modernización pueden ser un gran fracaso y una gran decepción. Tenemos que preparar la arquitectura y la musculatura institucional de los gobiernos regionales y locales para que ese proceso se puede realizar de buena manera y no fracase en el intento.

Muchas gracias.

Ponencia del H. Senador Carlos Montes, Presidente del Senado

(Exposición realizada en el Panel: “Modernización del Estado: desafíos para avanzar al desarrollo”, el 23 de mayo de 2018, en FLACSO-Chile)

En primer lugar, quisiera agradecer la invitación a participar en este panel.

Valoro esta conversación sobre el Estado, pero reconozco que no era un tema que a mí en lo personal me apasionara, pero he ido aprendiendo en el último tiempo la enorme importancia que tiene, trabajando con un grupo de parlamentarios y de expertos con los que estamos tratando de construir una perspectiva de centro izquierda en este tema. Y en esa reflexión uno va metiéndose y reconociendo diferentes dimensiones y también múltiples dificultades.

Frente a lo dicho por el Ministro Blumel tendría que decir en primer lugar que estoy de acuerdo en todo lo relativo a gestión y políticas públicas. Sin embargo, creo que ahí no están las diferencias, aunque sobre lo primero pienso que hay que trabajar en los detalles porque los problemas surgen generalmente ahí, en los detalles.

Esta conversación sobre el Estado tiene un marco más general. Partamos por la Constitución Política que ordena nuestra sociedad donde está implícito un cierto concepto de Estado, que se nos impuso a los que hemos sido minoría constitucional, asociado a la idea de un Estado subsidiario o de Estado mínimo; sin embargo, hoy se ha ido configurando un consenso, que parte por reconocer que vivimos en sociedades mucho más complejas en todos los ámbitos, no solo por el cambio tecnológico, que admite que el Estado no está a la altura de las necesidades de la democracia y el desarrollo y que reconoce en definitiva que en Chile se requiere de un nuevo Estado, un Estado moderno para los tiempos actuales y futuros.

Con todo, no existe una visión compartida sobre el rol del Estado. Existe más bien, creo yo, por una parte, una visión que busca ajustar el aparato estatal al tipo de modernización actual, que se preocupa de facilitar la acción del Estado y de remover obstáculos.

Pero hay otra concepción del Estado que lo ve como un conjunto de instituciones que deben servir para construir la vida en común de la ciudadanía y donde el mercado por sí solo no basta. Bajo esta visión la modernización se concibe como una reconfiguración del rol del Estado y su concreción en nuevas estructuras y nuevas reglas de funcionamiento. Desde esta perspectiva una agenda de modernización del Estado no se puede limitar a identificar y resolver cómo lograr que el Estado lo haga mejor y a un menor costo, lo que hace el Estado no es sólo una cuestión de gestión.

La modernización del Estado tampoco puede entenderse como un conjunto de iniciativas sueltas, debemos antes que nada fijarnos un norte compatible con la construcción del “Estado al que aspiramos”, uno que sirva para avanzar al desarrollo que profundice la democracia y el bienestar.

No se puede no estar de acuerdo con el impulso de una agenda digital o con mejorar los sistemas de evaluación y el monitoreo en el uso de recursos públicos, pero a mi juicio se requiere desarrollar una visión más de conjunto y compartida sobre el rol del Estado.

Pongo un ejemplo, pensemos por un momento en la ciudad. Los privados han hecho variadas y valiosas inversiones que nos colocan en otro nivel de ciudad, pero al mismo tiempo nuestras ciudades enfrentan grandes y graves insuficiencias, como la desigualdad territorial, la contaminación y los problemas de seguridad ciudadana, solo por mencionar algunas de las más importantes. En esto es evidente que la ausencia de Estado es muy extrema e impacta fracturando a las ciudades actuales. Debido a la ausencia de Estado, no existe gobierno de la ciudad, no hay un desarrollo equilibrado, y la capacidad de planificar la ciudad es muy limitada, los instrumentos que existen para eso tienen muchas restricciones y provocan enormes problemas.

Tengo muy claro que la falta de una concepción compartida sobre el Estado y su rol es una de las principales debilidades de la izquierda y de la centroizquierda, y este es un tema fundamental que se debe conversar y discutir. La socialdemocracia europea al abandonar el concepto de Estado de bienestar, tal como dice Tony Judt, se debilitó profundamente y quedó sin capacidad de ver el conjunto de los desafíos que le imponía la globalización. Hay que reconocer también que todavía existen algunos sectores, muy minoritarios en la izquierda que se imaginan un Estado del tipo de los socialismos reales, con el poder de dirigir el desarrollo individual y colectivo, que no aceptan al mercado o le conceden un lugar muy limitado. Es una visión atrasada respecto de los cambios en la sociedad actual.

Como pueden notar existe un debate que está abierto, y que espero que conduzca a una visión del Estado mucho más desarrollada y más profunda, y en esto yo quiero reafirmar la idea de que el desarrollo y la profundización de la democracia encuentran en el Estado a un gran articulador.

Así las cosas, querámoslo o no, para ponernos de acuerdo acerca del desarrollo del país hay que decisiones sobre el papel del Estado, su funcionamiento y sus límites.

Si entendemos el Estado como un conjunto de instituciones y de relaciones sociales como lo define O’Donnell, inspirado en una concepción de tipo weberiana, que identifica distintas dimensiones clave que quiero destacar.

Una primera dimensión, se refiere a la capacidad de gestionar recursos, a la eficiencia y eficacia del Estado entendido como organizaciones que tienen la misión de conseguir y proteger el interés general y en este plano Chile ha conseguido avances notables y también mantiene rezagos inaceptables. Hemos logrado modernizar más rápido al Estado en el campo de la generación de ingresos públicos que en las instituciones encargadas de gastar esos ingresos. Tenemos un Servicio de Impuestos Internos y un Servicio de Tesorería de clase mundial, que son motivo de envidia en muchos países, pero al mismo tiempo hay miles de chilenos y chilenas que esperan demasiado tiempo para acceder al pago de licencias médicas o niños en situación de extrema vulnerabilidad que el Estado no protege, y qué decir de los discapacitados o de los adultos mayores.

Una segunda dimensión del Estado, tiene que ver con el conjunto de reglas, como es nuestro ordenamiento jurídico, que determina gran parte de las relaciones sociales. Es lo que llamamos el Estado de derecho, clave para la convivencia democrática y también para posibilitar el emprendimiento y abordar los problemas de baja productividad que en muchos casos dicen relación con regulaciones inadecuadas y en otros directamente con la falta de regulación lo que permite que se abuse con el interés ciudadano. Hay que superar esas ineficiencias y vacíos que en parte se derivan de los cambios de nuestra sociedad, del cambio climático, de la violencia y la inseguridad, pero también de quienes ponen solo su interés por delante, en esto es indispensable avanzar en coherencia regulatoria. Existen muchas recomendaciones que han formulado comisiones de alto nivel y de la misma OCDE. Recientemente, el Ministerio de la Vivienda bajo el mandato de Paulina Saball generó dos leyes tremendamente importantes en la idea de hacer ciudades sustentables; por una parte, que la construcción en altura aporte a la ciudad, con la ley de aportes al espacio público y, por otro, la de transparencia en el mercado del suelo. Son elementos que van en la buena dirección, pero hay que seguir desarrollándolos.

La tercera dimensión sobre el rol del Estado que quiero destacar, es sobre la credibilidad, como también lo señalaba el Ministro Blumel. El Estado como realizador del bien público debe ser creíble; esto es decisivo para darle forma a nuestra identidad colectiva. Esta dimensión también tiene que ver con lo simbólico, lo que es muy importante; asimismo, tiene que ver con la existencia de sistemas de integridad pública y de rendición de cuentas. Cuando se debilita la credibilidad y no se persigue y castiga bien a la corrupción, si se tolera el uso y abuso del poder para favorecer algunos, la ciudadanía se desafecha del Estado y cuestiona tanto su capacidad para solucionar problemas como su legitimidad. En esto tenemos avances tremendamente importantes como fue la agenda de probidad y transparencia, pero la desconfianza es muy potente y estas leyes de transparencia y probidad no han tenido el impacto y significado que esperábamos en la ciudadanía. Hay riesgos fuertes, por el decaimiento o descredito de las instituciones, en esto es fundamental avanzar simultáneamente, fortaleciendo la participación y el desarrollando una cultura de la transparencia en la acción pública.

Hace poco la CEPAL junto a la OCDE y la Unión Europea plantearon la importancia hoy en día de las instituciones para poder avanzar al desarrollo y la necesidad de repensar las instituciones para hacer frente a la desafección de la ciudadanía con el Estado y con el gobierno. Es decir, se necesita un mejor Estado que piense y tome decisiones estratégicas para el desarrollo, que permite que el mercado cree riqueza, pero en armonía con el interés general, es decir un Estado moderno, creíble, transparente y eficaz.

Por lo tanto, la modernización del Estado no es sólo un problema de gestión, y quiero decir también que frente a este desafío no partimos de cero, pero es indispensable hacer un balance sobre lo que se ha intentado y lo que se ha logrado desde la recuperación de la democracia.

Tenemos una camisa de fuerza constitucional que no se ha logrado superar y que nos afecta en muchas dimensiones; sin embargo, se han creado e implementado un conjunto de iniciativas, algunas valiosas y otras opacas que debemos evaluar.

Revisando un informe sobre todo lo que se hizo en el segundo gobierno de Michelle Bachelet en este terreno, debo decir que es bastante impresionante en todo lo que fue el fortalecimiento de la Alta Dirección pública y la gestión de personas en el Estado, esto se materializó con más de 50 leyes aprobadas sobre distintos aspectos que incluyen fortalecimiento de la gobernanza de las instituciones, como modernizar y transformar el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Cultura; la reforma al Ministerio de Relaciones Exteriores; la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Subsecretaría y la Defensoría de la Niñez, la Comisión para el Mercado Financiero, para que hablar de todo lo que se hizo en materia de reforma educacional y también al menos respecto de alguna de las empresas del Estado. También la modernización de la gestión pública en otros aspectos, el plan de modernización del Ministerio de Hacienda, en gobierno digital, en fin se acumularon distintos avances también en innovación y ya lo decía la agenda de probidad.

Pero como ya lo señalé subsisten grandes rezagos del Estado a lo menos en tres ámbitos. El primero, se refiere a la prestación de los servicios sociales, especialmente en salud donde tenemos falencias muy grandes como las construcciones de hospitales, la formación de especialistas y las listas de espera. En educación pública hay una reforma en marcha cuyas normas ahora hay que traducir en realidades. No puedo dejar de mencionar la seguridad pública, una debilidad tremenda dónde ni siquiera hemos conseguido que conversen las Policías, el Ministerio Público, los tribunales y Gendarmería.

Nuevamente recordando a Tony Judt, él hacía una reflexión muy interesante sobre las prestaciones de servicios sociales en su libro “Algo anda mal”, señalando que en parte el desaliento y la apatía de la ciudadanía se explica por la desaparición del Estado.

Existe el Estado que sirve para cobrar impuestos y sancionar, pero el Estado de la prestación de servicios y de la protección de derechos ya no existe, aparece como no necesario ni en educación, salud o en vivienda. Recuerdo que Guillermo Campero nos hacía notar en alguna ocasión que antes uno iba a la plaza de un pueblo y ahí estaban el Banco del Estado, Correos y la mayoría de las instituciones públicas. Hoy, están las Isapres y las AFP y el Estado parece que se hubiera desvanecido. Además, hemos creado un para Estado, me refiero a las ATEs, las EGEs y las OTECs que han terminado siendo más caras que las instituciones que eran públicas y cometiendo errores más grandes. Esta no es la manera de modernizar el Estado ni la función pública, en la que yo creo, hay muchas insuficiencias.

Un segundo rezago, y muy fuerte es todo lo referido al aparato de Gobierno interior. Tanto en desconcentración como en descentralización mantenemos un aparato que fue construido durante la dictadura para el control social más que como motor de desarrollo y participación. Ciertamente, hemos hecho varios cambios, pero subsisten serios problemas en todo el aparato de gobierno interior. Aprovecho de advertir nuevamente, que la instalación de los gobernadores regionales puede ser un gran fracaso y desde mi perspectiva no es tan claro lo que ello significa desde el punto de vista de la configuración del poder regional. Para que hablar de los problemas que hay en los municipios, necesitamos urgentemente una reforma municipal, de la estructura del poder en los municipios que no pueden seguir personalizados en una sola persona.

A propósito del poder local y del rol del Estado, un municipio debe tener la capacidad de generar empresas, todos los municipios modernos tienen esas facultades y también la capacidad de generar ingresos. Además de esto se debe lograr la articulación con los ministerios.

Chile es un Estado unitario, todo tiene una dimensión nacional, regional y local, y en consecuencia se debe ver la manera en que estas dimensiones se complementan y se distribuyen los roles, y como se articulan y enfrentan los conflictos. El modelo de gobierno regional que aprobó el Congreso Nacional es muy discutible y pienso que hay que preocuparse seriamente de esto porque si esto se aplica tal cómo está vamos derecho a una crisis en todo lo que es el sistema de gobierno interior. Es posible que esta crisis no le toque a este gobierno, pero se va a incubar de manera bastante fuerte.

El tercer rezago, es muy sustantivo y se refiere a la relación entre el Estado, la inversión productiva y el crecimiento económico. Hernán Büchi siendo Ministro de Hacienda de la dictadura empujó la industria de los salmones y de las forestales y cuando llegó la democracia y nosotros al gobierno empujamos iniciativas como las concesiones en infraestructura. Sin embargo, ya en democracia se ha considerado casi un pecado que el Estado se la juegue en el desarrollo de sectores productivos. No han faltado algunos Ministros de Hacienda que decían que si el DL Nº 701, de incentivo al sector forestal, lo hubiese hecho ahora el Estado, ellos habrían estado en contra. Hace más de una década que como Estado podríamos haber tomado iniciativas para impulsar la energía solar –que ya se vislumbraba

como algo importante— y aprovechar lo singular que es el desierto de Atacama para la generación de esa energía. Ni siquiera nos preparamos en investigación o en capacitación del personal que iba a instalar los paneles solares.

Esto último da testimonio de lo anticuado del modelo de capacitación que tenemos; no funciona y sabemos que no funciona. En el pasado tuvimos un modelo mucho más potente con INACAP, que nunca se ha priorizado. No definimos en lo que había que capacitar con acuerdo con los empresarios, y para que hablar de la construcción de hospitales, colegios, centros deportivos y cárceles.

Esto hace agua por todos lados, consideren que los equipos del Ministerio de Salud no están en condiciones de asumir el desafío de la construcción de hospitales, esa tarea requiere de un enfoque distinto que no se resuelve con un llamado a licitación.

Siguiendo los anuncios que ha hecho, constato que el nuevo gobierno pone mucho énfasis en resolver los problemas que causa el exceso de burocracia, del sistema de impacto ambiental, del Consejo de Monumentos Nacionales, de la Dirección General de Aguas, de las Superintendencias, o de la Comisión Nacional de Energía. Está claro hay que perfeccionar y fortalecer el funcionamiento del Estado, pero no podemos bajar los estándares, y si alguien cree que tenemos que volver a los primeros años de la democracia en que los estándares fueron bajos en materia ambiental o laboral, producto de muchas opciones políticas y de condiciones que no nos permitían hacer las cosas de otro modo en esos momentos, está muy equivocado. Hoy los estándares no pueden bajarse, representan avances civilizatorios y en ese sentido, me atrevo a decir que los informes que presentan los titulares de las inversiones tienen que elevar su calidad. Los problemas no provienen sólo del aparato estatal, muchas veces los informes que formulan los inversionistas adolecen de insuficiencias bastante básicas.

Repensar la alianza público privada es otra gran tarea. No puede ser que todo un gabinete de gobierno esté pensando en cómo ayudar al privado, sin tener claro el alcance de esta alianza entre el esfuerzo estatal y el mercado. Guardando las distancias, me parece que el ejemplo chino sobre las 10 áreas para el 2025 puede dar muchas luces sobre la forma de abordar esta alianza. Los chinos dicen, trenes de alta velocidad, robótica, biomedicina, ingeniería oceánica, electromovilidad, que son parte de las 10 metas que se han propuesto y es ahí donde se conjugan los esfuerzos públicos y privados y se organizan para trabajar a muchos años plazo.

En Chile tenemos recursos para este tipo de desafíos hay, por ejemplo, 10.000 millones de dólares en incentivos tributarios y gran parte de esos beneficios son de otra época de nuestro desarrollo, que no tienen nada que ver con los desafíos actuales, y en consecuencia no están alineados con los cambios en la matriz productiva y agregación de valor en nuestra economía. Todavía hay más de 1.000 millones de dólares al año de incentivo a la

construcción lo que es absurdo, muy distinto a los subsidios a la vivienda que es algo aparte y siguen demostrando que son una palanca social muy poderosa.

Quisiera hacer otra reflexión sobre un terreno distinto. Se ha instalado una especie de moda sobre la autonomía de las instituciones. Solo aquellas que sean constitucional o legalmente autónomas pueden aspirar a ser instituciones respetables. Eso no es modernización de Estado. Para algunos las decisiones de las instituciones públicas no deben estar bajo el ámbito de las instituciones políticas Y esto termina siendo grave. Debo advertir que hay grandes riesgos detrás de esas posiciones cortoplacistas que nos arrastrarían al gobierno de la tecnocracia o de los populismos. El poder político debe tener capacidad de decisión, fijar las reglas y los límites y de esa manera se mantiene viva la relación entre la decisión política y el control ciudadano. Por ejemplo, el Banco Central, institución autónoma, da cuenta cada tres meses al parlamento de su labor y ahora frente al debate que se está iniciando sobre la institucionalidad del Consejo Fiscal Asesor hay que decidir con quien deberá vincularse principalmente. A mi juicio, guardando su independencia, la relación con el Parlamento debe ser muy fuerte y rendirle cuentas, además de hacerlo con el Ministro de Hacienda también, porque el Parlamento debe conocer más y hacerse más responsable de todo lo relativo a las bases globales de nuestra economía.

Una anotación al margen. No puede ser que las clasificadoras de riesgo definan cuánto podemos gastar del presupuesto cada año, es algo que por lo menos hay que objetivar y discutir. No en todos los países es así y hay países que han dicho que eso no es lo más importante.

Para terminar, quisiera mencionar algunos criterios orientadores que estamos elaborando y que pueden servir de guía para materializar la agenda de modernización del Estado.

Es imprescindible que las acciones y reformas que se emprenderán sean evaluadas. Los resultados son importantes.

De la misma manera el diseño de las soluciones debe considerar la equidad territorial, una mayor participación de la ciudadanía. Por encima de todo hacer el esfuerzo por construir una visión de conjunto que abra plazo a un plan de modernización.

El Ministro Blumel ha planteado varias cosas en las que estamos de acuerdo, en singular, pero que requieren ser parte de un conjunto que responda al interés general y al desarrollo de la vida en común de todos los chilenos y chilenas.

La modernización del Estado es un tema sobre el que debería haber bastante debate a nivel nacional y creo además que es bastante central para la centroizquierda porque tiene que ver con las ideas acerca de cómo se organiza la sociedad y de ahí se proyecta un futuro.

FLACSO-Chile es un organismo internacional, autónomo, regional, de carácter académico e interdisciplinario con una VISIÓN amplia y crítica de las ciencias sociales. Es un centro de pensamiento latinoamericano orientado a promover el desarrollo económico de la sociedad, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento integral de la democracia. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile

Impresas



**Diversidad y VIH/SIDA en el espacio público.
Escritos prácticos (1993-2011)**
FLACSO-Chile



Experiencias, buenas prácticas y desafíos para los sistemas estadísticos nacionales de los países de América Latina frente a la ronda de censos de población y vivienda de 2020
FLACSO-Chile



**Empleo Público en Chile: ¿trabajo decente en el Estado?
Apuntes para el debate**
FLACSO-Chile

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile
Tel.: +56 2 2290 0200 • contacto@flacsochile.org



twitter.com/FLACSOCHILEORG



facebook.com/flacso.chile

www.flacsochile.org