

La Iniciativa de Reforma del Estado del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma

Una Contribución a la Puesta en Marcha de la Iniciativa¹

*Grupo de Trabajo sobre Modernización del Estado²
Fundación Chile 21*

1. Precisar el diagnóstico.

En los últimos veinte años el país ha experimentado un extraordinario proceso de modernización social y de crecimiento económico que, a partir de los gobiernos de la Concertación, ha ido de la mano con efectivas políticas sociales, cuyas intervenciones duplican el ingreso nominal de los más pobres, y han reducido del 45% al 13% la proporción de la sociedad que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Ello ha redundado en la creación de un país más complejo, con una sociedad más participativa y demandante, la cual requiere de políticas públicas considerablemente más complejas.

La iniciativa del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, reimpulsada a través del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma, de impulsar la reforma y modernización del Estado es de primera importancia. Luego de una gestión muy exitosa bajo los diferentes gobiernos de la Concertación, se están enfrentando problemas derivados



de los atrasos en esta materia. Entre estos, cabe destacar las dificultades generadas por la crisis energética, por la puesta en marcha del Transantiago, por las faltas a la probidad identificadas en algunos servicios, por los desórdenes en el Ministerio de Educación, así como por las dificultades que se han constatado

en algunos hospitales públicos. La Presidenta Bachelet advirtió prontamente el problema. Para ello, nombró a varios "gerentes", con el objetivo de eliminar trabas y acelerar la gestión. Estos "fast trackers", como los denominó la prensa, han sido Rafael Blanco (para la Agenda pro Transparencia), Carlos Mladinic (para eliminar las trabas a la inversión privada) y Rodrigo Egaña (monitoreo del cumplimiento de los compromisos presidenciales, la implementación de los programas de inversión pública, la identificación y destrabamiento de decisiones de gestión así como promover los mismos temas en regiones.

La multiplicidad de fenómenos que caracterizan un momento del transcurrir de una sociedad, la excesiva visibilidad de algunos fenómenos y la opacidad de otros dificulta a los tomadores de decisiones identificar los problemas de fondo a los que se enfrentan. La materia que nos ocupa no es una excepción. Los fenómenos de

1 El presente artículo contiene sólo una parte del documento presentado al Ministro del Interior. Se han dejado fuera los siguientes temas: la modernización del Servicio Civil, las políticas públicas y la evaluación de la gestión; modernización del Estado y reforma política y; el listado de propuestas específicas. Cualquier interesado se puede comunicar con la Fundación Chile 21 para obtener una copia del documento. La presente síntesis es responsabilidad de Eugenio Rivera Urrutia.

2 Componen el Grupo de Trabajo María de los Ángeles Fernández, Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21, Nuria Cunill, Eugenio Lahera, Iván Valenzuela, Luciano Tomassini y Eugenio Rivera Urrutia que cumple, además, las funciones de Secretario Ejecutivo.

corrupción y los diversos desórdenes administrativos son, sin duda, graves pero no dan cuenta de los principales problemas que enfrenta el país.

En el campo económico observamos serias dificultades derivadas de la falta de instrumentos en manos del Estado para enfrentar la crisis energética y para separar el esfuerzo de largo plazo desplegado para desarrollar las capacidades competitivas de nuestra economía de los impactos transitorios y variados que tienen sobre las condiciones macroeconómicas las turbulencias financieras internacionales y los cambios notables que experimenta el orden económico internacional (aparición de nuevos actores, alza en los precios de los "commodities" y, más recientemente explosión precios y escasez de alimentos). En el campo institucional nos afecta una extremada dificultad para introducir reformas políticas, ampliamente consensuadas, para adecuar la institucionalidad estatal a la creciente complejidad de la política pública. Llama la atención la rigidez del Poder Ejecutivo para modernizar la arquitectura ministerial. Impresiona que sectores como el de concesiones de obras públicas, tras más de trece años de operación, no haya cristalizado en algún tipo de institución permanente. No deja de llamar también la atención la proliferación de superintendencias sin que se perciban con claridad los principios unificadores y una evaluación de las posibilidades de que algunos temas se traten de manera conjunta.

2. Los principales desafíos de la modernización del Estado.

En este complejo contexto, nuestro modelo de Estado ha sido profundamente desafiado. En el caso de la crisis energética, fue incapaz de prever los problemas de suministro de gas. La institucionalidad pública en este campo estuvo concentrada en su rol regulador, olvidando su papel en el desarrollo de una adecuada política energética. Aún no se dimensionan los costos que la crisis energética y, en particular la crisis de



suministro de gas, tendrá para el país. Los cambios en el sector externo han puesto en cuestión el esfuerzo exportador de mayor valor agregado. La institucionalidad económica ha mostrado una tendencia a permanecer impertérrita frente a las dificultades. El Banco Central resolvió intervenir el mercado cambiario luego de un clamor proveniente de los más amplios sectores que pidieron la intervención del mercado cambiario ante el desplome del tipo de cambio del dólar. La principal catástrofe que ha experimentado la política pública en el país, en el período reciente, es sin duda el Transantiago. Un análisis de esta experiencia deja en evidencia que quienes participaron en la preparación de la operación no eran personeros de baja calidad profesional, tampoco eran mal remunerados. No significa esto que el perfeccionamiento del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública no deban seguir siendo perfeccionados. Lo que queremos enfatizar es que los problemas principales radicaron en la baja capacidad de la coordinación interministerial, la falta de dispositivos para contrastar el avance efectivo de la preparación del nuevo sistema de transporte urbano de Santiago con las cuentas alegres del Ministro de Transporte de esa época, los altos costos de transacción que presentó la renegociación de contratos y el excesivo

peso que dentro de la toma de decisiones tiene el Ministerio de Hacienda, que impuso la decisión de que el sistema debía financiarse con una tarifa de 380 pesos no debiendo, además, entregarse subsidio alguno.

En el mismo sentido, aún cuando las dificultades que experimenta el país para aumentar la productividad remiten a múltiples factores entre los cuales destaca la baja inversión en investigación y desarrollo de las empresas privada, cabe también al Estado -en sus múltiples funciones- una responsabilidad importante. No seremos capaces de dar el salto al desarrollo y a una sociedad más equitativa sin una mayor y más eficiente contribución del Estado, en particular en lo que se refiere a la articulación de los esfuerzos nacionales. El debate no debe olvidar la importancia de las perspectivas ideológicas. La Alianza por Chile aprovecha los problemas que se derivan de los rezagos de la reforma del Estado para criticar la educación y salud pública e, incluso, para apuntalar sus envejecidas proposiciones de retirar al Estado de sus funciones en el impulso del desarrollo, dejando al mercado toda responsabilidad en esta materia. La experiencia de todos los países que han enfrentado más exitosamente los cambios en la economía internacional y han traspasado

recientemente el umbral del desarrollo, dejan en evidencia que el Estado merece a los dirigentes de esos países la mayor consideración asignándole un rol crucial. Por otra parte, como lo reporta el Informe del Latinobarómetro, resulta interesante enfatizar la demanda ciudadana por más Estado, paralelo a la expresión de dudas sobre las bondades de la economía de mercado

En este contexto, llama la atención también que consideraciones instrumentales desplacen, de la atención pública, los problemas de fondo. Se habla, por ejemplo, de que se requiere descentralizar el Estado dando mayor capacidad de decisión a las regiones y municipios pero se evade pronunciarse respecto de la elección popular de las autoridades regionales. Del mismo modo, se insiste con razón en aprovechar, por ejemplo el Internet para que los ciudadanos tengan mayor acceso a la información y al debate sobre políticas públicas, pero se propone sacar de la decisión popular cada vez un mayor número de cargos públicos.

3. Algunas proposiciones.

Postulamos que la discusión en torno a la reforma estatal hay que "elevationarla" y hacer de ella una materia de un Gran Acuerdo Nacional. Y para que eso sea posible hay que generar los mecanismos para que todos los sectores, políticos, gremiales (la ANEF debe ser un actor crucial en este campo) y empresariales y ciudadanos en general, puedan aportar tanto en el diagnóstico como en las medidas de solución. Mecanismos que pretendan "atajos", vía acuerdos rápidos, creemos que si bien pueden tener una ágil partida, es muy difícil que fructifiquen. Consideramos este un primer paso para enfrentar los diversos temas pendientes que enfrenta el país. La generación de acuerdos e instancias nacionales permanentes es un mecanismo que aparece reiteradamente en los países que se han insertado exitosamente en el mundo globalizado.

a. Mercados eficientes no liberan al

Estado de sus responsabilidades respecto de las políticas públicas.

Al analizar la experiencia en el campo energético, se constata que no es posible que el Estado no cuente con capacidad prospectiva (al estilo de unidades de inteligencia político - estratégica y visualización de escenarios), que no tenga tareas claves en el desarrollo de la política energética, que entregue al mercado todas las decisiones en materia de inversión y que no disponga de instrumentos para intervenir en casos de crisis. Resulta en extremo paradójico que la solución a los problemas derivados del desabastecimiento de gas provenga de dos empresas públicas que la Alianza por Chile, desde hace tiempo, ha querido privatizar: CODELCO y ENAP.

Una reforma del Estado capaz de dar cuenta de los desafíos del presente debe entregarle los instrumentos necesarios para fijar los marcos dentro de los cuales debe operar el mercado, a fin de enfrentar con mayores posibilidades de éxito los desafíos que surgen de una economía internacional en proceso de crisis y de reordenamiento epocal, que junto con los problemas políticos internacionales, genera una situación de alta complejidad e incertidumbre. No se trata de volver al estado empresario pero sí se debe reconocer, que la experiencia nacional e internacional ha dejado en evidencia la precariedad de los mecanismos autocorrectivos del mercado.

b. La modernización del núcleo estratégico del gobierno y sus capacidades de gestión: el eslabón perdido de la modernización del Estado.

En muchos países, actualmente, los gobiernos toman sus decisiones más

importantes o más críticas con la participación o asesoría de lo que la literatura especializada ha llamado el "núcleo estratégico" del gobierno o del Estado. Dicho núcleo no necesita estar formalmente institucionalizado y con frecuencia no lo está. No necesita ser explícitamente parte del gobierno o del Estado. Puede estructurarse en torno a unas cuantas normas legales o constitucionales y a un importante conjunto acumulativo de prácticas. Por ello, puede variar de país a país y, dentro de éste, de mandatario a mandatario. Pero para desarrollar la capacidad de gobernar, es indispensable que exista algo que equivalga a aquello, que esté en el círculo



de la presidencia, y que no desaparezca o cambie radicalmente de forma de un gobierno a otro.

No obstante, que la operación del núcleo estratégico del gobierno depende de las preferencias del o la primer mandatario cabe señalar, además, que los gobiernos en los países desarrollados, incluyen diferentes mecanismos y dispositivos tendientes a crear las bases para una operación eficiente de dicho núcleo. Entre ellos destacan reglas para la operación del gabinete; la existencia de ministros coordinadores de áreas, la toma de decisiones en materias de carácter intersectorial o que afectan la marcha general del gobierno. Operan también

dispositivos que permiten prever errores garrafales como fue la decisión de poner en marcha el Transantiago sin que estuvieran las condiciones mínimas para ello.

c. Los Comités interministeriales no solucionan todos los problemas de coordinación que plantea la mayor complejidad e intersectorialidad de la política pública.

El informe de la Cámara de Diputados sobre el Transantiago dejó en evidencia los límites del mecanismo de Comités Interministeriales para abordar problemas que involucran a muchos sectores. Los ministros que formaron parte de él se ocuparon sólo de los problemas que aludían directamente a sus ministerios, dejando a su suerte el objetivo general de transformar el sistema de transporte público de la ciudad de Santiago. Algo similar se constata en la forma en que la Comisión Nacional de Energía enfrentó el problema energético. Es necesario abordar con imaginación los mecanismos de coordinación en el gobierno cuando las políticas ganan en complejidad e intersectorialidad. La creación del Ministerio de Energía por una parte y del Medioambiente por la otra, deben incluir la creación de nuevos mecanismos y dispositivos que hagan posible formas superiores de coordinación gubernamental. En el caso del proyecto de ley que crea el Ministerio de Energía, en relación con el medio ambiente no se incorpora ninguna medida para facilitar la coordinación más allá de la incorporación formal del Ministro de Energía a la ya de por sí poblada Comisión de Ministros.

d. Los mecanismos de cooperación pública privada deben ser mejorados.

La cooperación pública - privada juega un papel cada vez más trascendental en la política pública en nuestro país y en la mayoría de los países exitosos. Esto tiene diversas dimensiones relevantes

para el debate que nos ocupa.

El esfuerzo de innovación y de creación de la sociedad del conocimiento hace necesaria la estrecha colaboración entre el mundo privado y el sector público. Es importante que esta colaboración no quede radicada sólo en mecanismos informales de colaboración. Es importante formalizarla institucionalmente. Las propuestas del Consejo de Innovación han generado proposiciones que pueden constituir una base para un debate en este campo. Del mismo modo, la operación de comisiones convocadas por la Presidenta de la República debería ser analizada para



transformar el mecanismo en modalidades de incorporación eficaces de académicos y especialistas, a la formulación de la política pública. Es también necesario revisar ámbitos específicos de colaboración pública privada. Los graves problemas vinculados a la renegociación de contratos con las empresas concesionarias del Transantiago dejaron en evidencia que esta colaboración está generando altos costos de transacción que es necesario resolver para que, efectivamente, la incorporación de la iniciativa privada a las tareas del sector público sea eficiente. Se debe implementar un sistema que compare la eficiencia de financiar proyectos mediante el sistema de concesiones o con recursos públicos.

e. Restablecer los equilibrios entre los ministerios y establecer el predominio del gabinete.

No resulta comprensible que el costo máximo del proyecto del Transantiago (tarifa de 380 pesos sin subsidios) se haya determinado por los responsables del presupuesto público y no por los organismos técnicos. Este problema alude al excesivo poder del Ministerio de Hacienda. Concordamos también con que el país ha experimentado significativos avances en las modernizaciones presupuestarias. No obstante, consideramos que el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto ejercen un poder excesivo al interior del gobierno que se está traduciendo en serios problemas de gestión gubernamental. Terminar con esta situación es parte de la modernización.

f. Una nueva institucionalidad económica.

El Estado chileno no cuenta en la actualidad con una institucionalidad económica completa. Mientras que la política fiscal y la política monetaria - cambiaria encuentran en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central sólidas entidades, no ocurre lo mismo en el caso de la política económica para el crecimiento y el desarrollo. En efecto, no existe una entidad con el peso suficiente respecto de las dos anteriores que impulse los grandes acuerdos nacionales en torno al crecimiento, la innovación y la competitividad internacional. La inexistencia del tercer pilar de la institucionalidad económica representa un serio obstáculo para competir con éxito en el cada vez más complicado escenario internacional. Habida cuenta de las carencias que enfrenta el país resulta irritante, en este contexto, la dificultad encontrada para desarrollar propuestas sistemáticas para una adecuada administración de las holguras que se han generado en el último tiempo. ■