

GESTION PUBLICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL*

EUGENIO LAHERA**

La modernización del estado está pendiente en Chile. Durante el gobierno autoritario se buscó reducir el tamaño del sector público, sin poner al día la calidad de la gestión pública, que es indispensable para lograr la competitividad de nuestra economía y para hacer real el aporte del estado en la solución de los principales problemas sociales. El actual gobierno no tenía entre sus prioridades introducir modificaciones importantes en las estructuras gubernamentales, salvo las estrictamente necesarias para consolidar la institucionalidad vigente, incluyendo la creación de sólo algunas nuevas instituciones.

El sector público chileno cuenta con funcionarios que mantienen una notable vocación de servicio público. Ella permitiría alcanzar incrementos elevados y sostenidos de calidad y productividad, incluso sin incrementos en el presupuesto fiscal.

El estado requiere más agilidad, más descentralización, una mayor comprensión de los usuarios, de adaptación a las situaciones individuales, una mayor transparencia especialmente mediante la evaluación, una verdadera gestión de los recursos humanos y una responsabilización de los agentes. Se hace necesario garantizar la innovación institucional permanente, de modo de evitar la acumulación de rigideces y cuellos de botella en la gestión pública.

El modelo diseño-gestión-evaluación es indispensable para analizar el tema de la gestión pública. Sin embargo, sería ingenuo suponer que una administración dada puede plantearse el rediseño

* Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Iquique, 24 al 27 de noviembre de 1992.

Las opiniones expresadas en este trabajo no necesariamente corresponden a la de la Organización. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Eduardo Dockendorf, Javier Etcheberry, Nicolás Eyzaguirre, Jorge Heine y Luciano Tomasini, los que no les comprometen con el texto.

** E. Lahera Dr. (Ph. D.) en Políticas Públicas (Princeton University).

de todas las políticas. Por otra parte, la separación entre las tres etapas es principalmente analítica, ya que existe una permanente interacción entre ellas.

Es necesario mejorar el diseño de las políticas públicas. Para ello es conveniente que las políticas estén basadas en proposiciones programáticas que hayan sido aprobadas por una amplia mayoría de ciudadanos, lo que define sus objetivos y les confiere legitimidad.

Para mejorar el sistema de formalización de las políticas y de elaboración de iniciativas legales o administrativas se requiere potenciar y hacer fluida la coordinación intersectorial e interministerial, para lo cual debe reforzarse la capacidad técnica y operativa de las instancias de coordinación. Además, se necesita fortalecer la asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional.

Debe asegurarse la participación de los gobernados en las grandes opciones de políticas públicas, así como en su aplicación y evaluación. Por su parte, los administradores del sector público siempre deben tener presente la obligación de rendir cuentas. La consulta y coordinación con el sector privado sobre las políticas públicas debe ser iniciada en el momento de su diseño, para lo cual es importante que cada sector privado tenga una contraparte eficiente dentro del gobierno.

La buena asignación de gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. También se requiere modificar el ejercicio presupuestario anual, privilegiándose el uso de presupuesto por programas y la introducción de objetivos de mediano plazo, superándose el horizonte anual. El punto inicial de la discusión debería ser la fijación de un monto preciso, de modo que todos los aumentos requieran un descenso como contrapartida.

Por último, mejorar el diseño de las políticas públicas requiere una elevación sustantiva de la calidad de la información y de su procesamiento al interior del sector público. De otro modo no pueden ejercitarse bien, por ejemplo, la función de regulación y desregulación, la capacidad reglamentaria y la fiscalización. A su vez, esta mejora de la calidad tiene como prerrequisito la inversión en recursos humanos y el respeto por los trabajadores del sector público, que son el soporte principal de ella.

Se requiere racionalizar la estructura del estado. Dicho proceso debiera incluir la reducción del número de ministerios, agrupando funciones; potenciar las instancias de coordinación intersectorial e interministerial; fortalecer la capacidad reguladora y reglamentaria de las Superintendencias; mejorar la capacidad fiscalizadora del cumplimiento de la legislación laboral, tributaria y aduanera; crear instancias de consulta y coordinación con el sector privado; ade-

cular la institucionalidad destinada a los aspectos internacionales de la política económica.

La gestión de las políticas públicas puede mejorarse combinando la centralización de las decisiones principales y su mayor coherencia con la indispensable jerarquización dentro de la administración pública, basada en el hecho evidente que la modernización del sector implica reconocer la heterogeneidad de sus objetivos y funciones. Se trata de tener menos y más fuertes instancias de grandes decisiones y un número mayor que el actual de instancias especializadas, esto es diferenciadas, de aplicación y gestión.

Para ello la autonomía y la descentralización deben ser impulsadas en los más diversos ámbitos, conllevando la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño, con un marco de ejecución financiera lo más transparente posible.

Las políticas públicas deben ser sistemáticamente evaluadas, tanto en el proceso de su diseño, como durante y después de su aplicación. Debería crearse una Unidad de Eficiencia que dependiendo de la Presidencia de la República investigara el desempeño de los diversos sectores del gobierno e identificara medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

Los consumidores de servicios públicos deberían poder hacer presente sus opiniones y sugerencias, para lo que se requiere establecer una norma que regule y ampare los derechos de los ciudadanos frente al gobierno, así como el establecimiento de alguna modalidad de control y progresivo perfeccionamiento de las diversas unidades. La simplificación de los trámites y en general de las interacciones de los usuarios con el sector público debería ser sistemáticamente buscada.

El control de juridicidad de la gestión administrativa debiera reducirse en su expresión preventiva (toma de razón de decretos y resoluciones por parte de la Contraloría General de la República) y potenciarse en su manifestación *ex-post* mediante la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada, ante la cual puedan concurrir los ciudadanos que se sientan afectados injustamente por decisiones de la Administración o el defensor del pueblo en resguardo de los intereses colectivos de la población.

La inspección de los servicios públicos debería ser independiente de ellos. Para facilitar las tareas de evaluación, ya en la etapa de diseño deberían definirse con claridad los resultados que se esperan y hacer obligatoria la generación de indicadores que permitan objetivar dicha evaluación.

Llevar a la práctica estas propuestas es una tarea compleja dada la centralidad del papel del estado, el número y la diversidad

de intereses potencialmente afectados, y la persistente presión de espontaneísmos corporativos que buscan obtener aquellas modificaciones que les interesan.

Al respecto existen varias opciones subóptimas. Es necesario relevar la importancia de los programas de gobierno como instancia de potenciamiento de los consensos y de otorgante de la fuerza democrática de la sociedad a una opción de bienestar general.

LOS PAPELES DEL SECTOR PUBLICO

Una estrategia progresista de desarrollo y el estado

Mediante la estrategia de desarrollo nacional propuesta se busca la modernización productiva, con equidad y en democracia. Los instrumentos para lograrlo incluyen la internacionalización de la economía, el gasto público social, la regulación, el fomento productivo y extensión de las reglas del juego democrático al conjunto de la esfera política.

Ser progresista en el terreno de las políticas públicas significa buscar soluciones sociales, económicas y políticas para los problemas de la mayoría lo más rápido posible y de modo eficiente y estable. Estas soluciones impulsan la modernización de la sociedad, pero aquí no reside la diferencia con los conservadores, los que de hecho han impulsado la modernización del país en diversos periodos. La diferencia está en el carácter selectivo o directamente excluyente de la mayoría que singulariza incluso la fase modernizadora de los conservadores, para no mencionar sus aspectos regresivos. Para una visión progresista la modernidad es incluyente por definición; si no lo es, está incompleta.

Si la preocupación por las mayorías diferencia a progresistas y conservadores, la preocupación por la eficiencia y la estabilidad diferencia a los primeros de los izquierdistas tradicionales. El estatismo y el proteccionismo en economía; la democracia popular y las vanguardias revolucionarias en lo político; y la redistribución expropiatoria de la riqueza junto a la estatización de los servicios públicos en lo social son inaceptables para quienes se preocupan de los problemas mayoritarios. Todos ellos son falsos atajos a la modernidad; tan falsos como las dictaduras "iluminadas" pero excluyentes de la mayoría. Si alguna vez fue progresista ser estatista o proteccionista, ya no lo es; si alguna vez lo principal en el terreno internacional fue el "intercambio desigual", hoy la principal fuente de dinamismo y de competitividad está dada por una activa y profunda inserción en la economía internacional en sus aspectos comercia-

les, financieros y productivos. Mantener hoy día el izquierdismo de los setenta resulta, con frecuencia, conservador. El estatismo no es solución a la pobreza, sino a las demandas de algunas cúpulas organizadas.

¿Qué papel juega el estado en esta estrategia y cómo debe cumplirlo? No es posible justificar o legitimar lo público por el hecho de serlo; la sociedad exige la legitimación de lo público por las funciones que efectivamente cumple.

¿Cómo se define el rol del estado?

El fundamento de la legitimidad del accionar estatal —y también de su eficacia en el mediano plazo— es que éste corresponde a un mandato social de los ciudadanos. Este mandato se otorga y se renueva mediante elecciones. En ninguna parte del mundo hay modernización integral sin democracia; la transición chilena siguió esta regla.

La democracia favorece la expresión y la articulación de los diversos puntos de vista, de modo de evitar el particularismo excluyente; ella permite evitar que el espontaneísmo corporativo de distinto origen sea el impulso dinámico principal de la determinación de los roles del estado y del modo como ellos se cumplen.

La determinación social de los fines del estado tiene como prerequisite un acuerdo en cuanto a las reglas de funcionamiento político de la sociedad, incluyendo la alternancia en el poder y reglas básicas de respeto a las mayorías y a las minorías. Este último obliga a alcanzar grados de consenso directamente proporcionales a la importancia de la materia que se trate.

El aporte del estado al desarrollo es potenciado mediante la observación de un conjunto de principios y procedimientos que inciden en la gobernabilidad del país. Estas incluyen la responsabilidad política, incluyendo la participación y el pluralismo institucional; la apertura y transparencia en los procedimientos; y su carácter previsible basado en la aplicación general y regular de las normas legales.¹

La capacidad de gestión de los asuntos públicos requiere capacidad técnica y también capacidad de concertar voluntades, negociar acuerdos y articular políticas.

¹ Deborah Brautigam, "Governance and Economy. A Review", *Policy Research Working Papers*, Banco Mundial, diciembre de 1991. También Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, (Santiago: CINDE, 1992).

Un sector en tránsito

El papel del estado se encuentra en tránsito hacia una nueva configuración de objetivos e instrumentos. Puede proyectarse que la gestión pública será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios; este proceso resultará en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos y en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente "privatización de la opción" en la demanda subsidiada, frente a una multiplicidad de proveedores. La acción del estado estará orientada a una acción focalizada sobre grupos objetivos (como los jóvenes, las mujeres jefas de hogar, los discapacitados, etc), y a tareas de alta complejidad (como las negociaciones económicas internacionales, la modernización productiva, la PYME, o la reconversión de la zona del carbón).

La regulación misma, que hoy parece con tendencia más de avanzada, empieza a ser objeto de controversias y propuestas que, por diversos medios, buscan mejorar sus limitaciones en diversos países industrializados, especialmente en lo referido a la imposición de costos cuya utilidad social es decreciente. A nivel internacional, los resultados más positivos de la regulación han ocurrido en aquellas reformas que han incluido una política explícita de promoción de la competencia.²

Límites de lo estatal

Hay una especificidad del estado y reconocerla no significa ser estatista: estatista es aquel que quiere llevar al sector público más allá de ciertos límites, incluso reemplazando a la sociedad, el mercado, o el juego democrático. Como principio general, el estado no debe desplazar al sector privado en las actividades económicas, a la sociedad en sus organizaciones o a la familia en su ámbito propio.

Es preciso caracterizar bien dicha especificidad, porque la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado —y por lo tanto limitado— de políticas públicas. La verdadera fuerza del estado radica en su eficacia y ésta se mide no por la cantidad de sus intervenciones, sino por su calidad y coherencia.

Estado y gobierno son conceptos autónomos y no deben con-

² OECD, *Regulatory reform, privatization and competition policy*, (Paris 1992).

fundirse. Las grandes orientaciones del desarrollo nacional deben ser políticas de estado y no sólo de gobierno. Esto no quita autoridad al gobierno para tomar riesgos políticos, de los que deberá rendir cuenta a los electores.

La concepción de las políticas públicas es inseparable de la concepción del estado que se tenga. El compromiso principal de la gestión pública es el de fortalecer el ejercicio de los diversos ámbitos de la ciudadanía. Dichas políticas deben responder a tres determinaciones del estado: un estado de derecho al servicio de la libertad y dignidad de la persona, de allí que la legitimidad de las políticas dependa de su legalidad; un estado que busca asegurar la integración básica de todas las personas a la sociedad; y un estado democrático cuya acción es definida y fiscalizada por una voluntad colectiva, conformada de manera democrática.

Sus tareas actuales

Tareas políticas

El estado tiene tareas políticas que están por sobre toda discusión: seguridad, orden, defensa, descentralización, regionalización, relaciones exteriores. Por otra parte, el estado es irremplazable como instancia de negociación y escenario de concertación que dé estabilidad a las políticas. El conflicto forma parte de la sociedad y es mejor reconocerlo y regularlo dentro del sistema que negarlo o pensar que se le puede suprimir de modo permanente.

El estado tiene un papel específico en la articulación democrática de una política de desarrollo nacional.

Tareas macroeconómicas

Con el objeto de maximizar un crecimiento sostenido del producto debe manejarse de modo equilibrado el conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios, así como los agregados tributarios y de gasto gubernamental.

Dadas las características de la economía chilena, el actual tamaño del sector público —25% del Producto— es adecuado para el cumplimiento de los objetivos señalados. Su participación en el gasto total debería mantenerse sin variaciones en su actual nivel, ya que si bien es alta, está mejor medida que en otros países. La participación del sector público en el empleo puede y debe bajar, si bien de manera moderada. La participación del estado en la producción también puede reducirse, en la medida en que su aumento relativo será menor que los del sector privado respectivo y que varias actividades pueden ser privatizadas.

Política social

El principal objetivo social del estado hoy no es el asistencialismo, sino la integración al desarrollo, en la cual el estado tiene un papel insustituible pero parcial. Es objetivo del estado en lo social el de contribuir a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes, acceso a la justicia y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para hacerse cargo de su futuro. De ese modo también se realiza una verdadera inversión en la gente.

El estado debe tener un sesgo por la equidad y por la compensación de las heterogeneidades sociales excesivas; la existencia de grados crecientes de equidad es, además de un imperativo moral y un derecho de quienes son ciudadanos de un país a los frutos del progreso, un requisito de la modernización productiva y de la estabilidad política.

Políticas sectoriales

Desde un punto de vista microeconómico el sector público debe contribuir de modo permanente a la creación de oportunidades económicas. En el terreno de la producción directa de bienes y servicios, el estado no debe desplazar al sector privado. El sector público no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos; no puede ni debe "elegir ganadores". Sin embargo, puede contribuir a identificar aquellos proyectos que tienen posibilidades de generar externalidades beneficiosas. En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades; el sector público es útil y puede ser eficaz en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades. Un caso claro es el del desarrollo de la infraestructura productiva y social.

El accionar del estado debe fortalecer el desenvolvimiento de las iniciativas privadas. Para lograr este objetivo las políticas públicas deben ampliar las oportunidades de inversión del sector privado también en áreas tradicionalmente reservadas al sector público.

Debe generarse un ambiente favorable e incentivos adecuados para la inversión y la innovación en las empresas que induzcan un aumento en su calidad y competitividad. En particular las políticas públicas deben estar orientadas a facilitar el financiamiento de largo plazo de la inversión a través del sistema bancario, a hacer más eficiente el uso de los subsidios a la capacitación laboral, a desarrollar mecanismos abiertos y competitivos que faciliten las iniciativas innovativas de las empresas, a difundir el espíritu em-

prendedor entre los jóvenes y a formar la capacidad empresarial en las pequeñas y medianas empresas.

El estado tiene un rol regulador en el caso de los monopolios, incluyendo los monopolios naturales. También en la regulación del sector financiero, donde está en juego la fe pública. Otros desafíos regulatorios se originan en algunos problemas propios del crecimiento económico, tales como los ecológicos y de congestión.

Una economía dinámica y competitiva requiere encarar con urgencia el tema de la reconversión productiva en sus dimensiones sectoriales y regionales. Será menester anticipar cuáles sectores perderán peso relativo en la dinámica económica futura, para facilitar el tránsito de factores productivos a los sectores más pujantes, y evitar el cuantioso desembolso de recursos públicos que implican el no advertir el problema sino hasta la fase de agonía. Todo lo anterior requiere de políticas de reentrenamiento laboral, de esquemas de subsidios transitorios de cesantía y del apoyo a las posibilidades de surgimiento y consolidación de la pequeña y mediana empresa.

Valores

El estado debe ser una entidad moral en sí mismo, sin necesidad de buscar apoyos morales externos. Para ello debe actuar conforme a las normas que sus ciudadanos, a través de un consenso, han querido establecer en la Constitución y en las leyes.³ El estado no es neutral, por lo tanto, desde un punto de vista moral; lo es en cambio frente a las diversas posiciones religiosas o valóricas particulares. Parte de su deber moral es no adscribirse a la moral de algún grupo en particular.

POLITICAS PARA DESEMPEÑAR BIEN LOS ROLES PUBLICOS

Una vez definidos los papeles del estado, debe considerarse el cómo ejecutarlos de la mejor forma, lo que plantea el tema de las políticas y de la gestión pública.

Calidad de la gestión pública

Además de legítimo, el sector público debe ser eficiente, a riesgo de no ser una cosa ni la otra; el conjunto de objetivos que los

³ Oscar Godoy, "Ética y estado", *Estrategia*, 24 de agosto de 1992.

papeles del estado determinan debe lograrse de manera eficaz y eficiente. La gestión pública debe contribuir a la calidad total de la empresa-país, para lo cual su primera obligación es la de ser de calidad ella misma. Desde otro punto de vista, la adecuada información es un prerequisite de la calidad de la gestión pública.

Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y específicas dependen críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de personas. En sus estructuras debe existir la capacidad técnica y política de dialogar con los actores económicos y sociales, de modo que se pueda llegar a acuerdos que establezcan o clarifiquen las reglas del juego.

Políticas y administración pública

Aquí es necesario introducir un concepto operativo. Las políticas públicas deben ser la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública. El concepto incluye acciones y omisiones, simples y complejas en relación a un objeto y objetivo determinados. Por contraste, la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, mientras el de políticas públicas a un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Las políticas se definen progresivamente más en relación a su objetivo que a partir de la administración pública involucrada. Esto es así porque cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales. Los objetivos renovados de dichas políticas requieren la utilización lúcida de los instrumentos de que se dispone —los que por cierto incluyen a la administración pública— pero también una diversidad de variables e instrumentos de mercado, así como la cooperación de la sociedad.

Modernización de la institucionalidad del estado

Modernización incompleta

La modernización del sector público chileno no ha concluido. Si bien la participación del empleo público se redujo fuertemente, lo avanzado hasta ahora fue el producto principalmente de una racionalización presupuestaria, desprovista de criterios ordenadores de

las funciones del sector público en el contexto de una economía abierta.⁴ Su estructura de ingresos y gastos es muchas veces más el reflejo de la vulnerabilidad y fortaleza relativa de los distintos grupos sociales que un diseño explícitamente concebido para potenciar el desarrollo. Su estructura institucional tiene mucho de la inercia del pasado y no ha sido adecuadamente repensada hacia las necesidades futuras. En él hoy se incluyen actividades públicas de administración directa, e incluso de producción de bienes y servicios; por otra parte existen aspectos de la gestión pública en los que la participación directa del mercado es nula o escasa. La transición a la modernidad estatal requiere dar cuenta de este conjunto diferenciado de factores, más allá de todo voluntarismo e ideología; hay que reconocer y manejar eficientemente los diversos niveles de la transición, sin perder la direccionalidad del proceso.⁵

La administración pública chilena se caracteriza por un bajo nivel de remuneraciones, deterioradas condiciones previsionales, malas condiciones materiales de trabajo, ausencia de capacitación sistemática, relaciones laborales muchas veces autoritarias, debilidad de los sistemas de calificaciones y de la carrera funcionaria y la frecuente falta de reconocimiento de las asociaciones gremiales.

Chile tiene la menor proporción de empleo público en América Latina; tiene también la mayor participación del gasto público en la región. Si bien ambos indicadores son algo imprecisos, ellos apuntan a un hecho poco reconocido, como es la mayor eficiencia relativa del sector público chileno en la región.

Flexibilidad

Una característica esencial del sector público resultante ha de ser su flexibilidad, tal como corresponde a una organización que procese información. Un sector público con entrada y salida de iniciativas, estructuras y funciones; un estado concertador que trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones sociales. Un sector público cuyo aparato fiscal sea también flexible, con un nivel de gasto rígido relativamente pequeño; un estado descentralizado para impedir la politización de los conflictos.

⁴ En 1980 Chile ya tenía un nivel de empleo público menor que el del promedio regional; 11% contra 15.7% del empleo no agrícola. En 1985, mientras el promedio regional subió a 16.6%, el de Chile bajó a 9.9%. En 1990 el promedio regional volvió a 15.5% mientras el de Chile siguió bajando a 7%. *Memoria del Director General*, OIT, 1992.

⁵ Eugenio Lahera, *Estado y desarrollo. Un enfoque de políticas públicas*. Contribuciones N° 81, FLACSO, octubre de 1992.

Vacios en la institucionalidad económica

La actual institucionalidad económica presenta serios vacíos e inconsistencias con el actual modelo económico. La institucionalidad correspondiente a los aspectos internacionales de la política económica sigue siendo burocrática y tradicional; recién se esbozan soluciones más dinámicas y que recogen mejor el carácter intergeneracional, la necesaria especialización funcionaria y la necesidad de la coordinación sistemática entre el sector público y el privado. De este modo se podrá administrar bien y obtener todos los beneficios de una estrategia que permite avanzar simultáneamente en la liberalización unilateral, multilateral y bilateral o regional.

Se requiere un mayor desarrollo institucional para evitar la desestabilización del sistema o la drástica erosión de su apoyo. Hay que evitar socializar las pérdidas y privatizar las ganancias. ¿Qué hubiera pasado de haber vuelto a la democracia en 1984? La institucionalidad debe tolerar crisis; no se puede tener un tejido institucional que funciona bien en períodos buenos y mal en situaciones malas. La institucionalidad implica derecho de propiedad sin cortapisas, pero sin soluciones tipo Moya; Ley de Quiebras adecuada—que respete los derechos de los deudores y accionistas— y que se cumpla sin incurrir en costos sociales desmedidos; una Justicia moderna que sepa resolver conflictos económicos y un sistema legal reformado para desalentar litigios injustificados o de extenso trámite; Seguro de Desempleo y un Fondo de Salarios, que permitan suavizar los shocks externos, entre otros.

La administración de la justicia debe ser modernizada para asegurar la accesibilidad de la población a las instancias judiciales; favorecer sistemas de arbitraje y conciliación; modernizar los servicios auxiliares de la justicia; crear la Escuela de Jueces; acentuar la especialización de los roles en los tribunales superiores; realizar las reformas legales necesarias para acelerar la terminación de las causas; y crear la justicia contencioso-administrativa.

Regulaciones públicas, inversiones privadas

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones del mercado; de allí que con ella deba buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas respectivas. La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos. Los candidatos principales a la regulación son aquellos mercados donde existen economías de escala que suelen determinar la existencia de monopolios naturales;

los recursos naturales y el medio ambiente también requieren de un marco regulatorio eficiente.

La regulación tiene facetas y su contenido puede ser tanto restrictivo como liberalizador. En este segundo sentido existe una agenda de desregulaciones necesarias para generar o mejorar diversas oportunidades de inversión.

La regulación y la desregulación pueden hacer aparecer sectores económicos y también afectar seriamente el desarrollo de otros. De allí que el ejercicio responsable, imaginativo y a tiempo de estas facultades incida muy directamente en el proceso económico.

Mediante la regulación se estableció un régimen para la pesca y se establecerán normas para el sector eléctrico y el de telecomunicaciones; para el bosque nativo y el medio ambiente; sobre el sector financiero y las posibilidades de inversión de las AFPs; respecto de la participación privada en los puertos y la licitación de obras públicas; para la licitación de las calles y la tarificación vial; mediante los planos reguladores se determina el crecimiento de los barrios. Como se ven en este listado incompleto, la regulación puede afectar de manera positiva o negativa flujos de inversión por varios miles de millones de dólares; también afecta de manera muy directa decisiones personales y familiares.

Desde otro punto de vista, también es necesario evaluar de modo permanente la conveniencia de mantener los diversos subsidios vigentes en la economía nacional, incluyendo mecanismos de estabilización de precios, sobretasas arancelarias, mecanismos de fomento productivo o regional y de promoción de exportaciones. Parece necesario, por ejemplo, perfeccionar el Estatuto Automotor ya que no existen razones para subsidiar las inversiones o las exportaciones de este sector. Esto porque las regulaciones rara vez son neutrales; es siempre adecuado preguntarse si habría que cambiar las orientaciones de las regulaciones vigentes. También es una pregunta válida la de cuándo un sector regulado puede ser crecientemente desregulado, ya que condiciones iniciales de mercado pueden permitir la maduración de un esquema competitivo. No revisar las regulaciones puede dar origen a nuevas situaciones no competitivas.

No puede haber una capacidad reguladora "light". La necesidad de regular, que es muy grande en una economía moderna, exige una respuesta adecuada la que, sin embargo, no está garantizada. Un supuesto fundamental del ejercicio de esta actividad es que exista capacidad reguladora en el sector público; esta capacidad, al igual que la de gobernar en general, es un bien escaso. Las entidades reguladoras deben contar con instrumentos, facultades, personal y autonomía para desarrollar sus tareas; esto no es siempre el caso. Hay una Superintendencia, por ejemplo, en la que a lo largo de

dieciocho meses ha emigrado la cuarta parte de sus profesionales. Otro tanto sucede con la capacidad reglamentaria del estado, la que con frecuencia dificulta la actualización de los reglamentos — como sucede en telecomunicaciones— o retarda su dictación, como sucede en lo referido a la legislación pesquera.

Una adecuada regulación restringe al mínimo los elementos discrecionales o los elimina. En cambio, establece mecanismos automáticos, los que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las regulaciones. El papel indelegable del sector público es el de la supervigilancia de la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados, sin discriminaciones, sin bien reconociendo las diferencias relevantes. Al igual que en otros países, debería establecerse una autoridad controladora de las superintendencias particulares.

Normas claras y estables hacen más sólido un régimen regulatorio. Por otra parte, nada puede eliminar la posibilidad de conflictos entre la autoridad y las empresas del sector regulado, o entre las empresas que ya participan en él, con las que quieren ingresar a éste o con aquéllas que se sienten afectadas directa o indirectamente por la regulación. En todos estos casos deben existir mecanismos eficientes de resolución de conflictos, incluyendo la posibilidad de apelación a una autoridad no administrativa.

La discusión pública sobre las regulaciones constituye un desafío para el gobierno, los partidos políticos, el Congreso, los movimientos sociales y los diversos centros de estudios. Si bien los temas son muy importantes, los detalles suelen ser complejos y las alternativas, de difícil evaluación. La capacidad de presentar opciones con una base técnica sólida debería potenciarse en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, pudiendo utilizarse extensamente el mecanismo de las asesorías externas. Los partidos políticos y los movimientos sociales deberían poder opinar sobre las alternativas existentes o plantear otras. Aquí se juega la sintonía fina de la democracia, debiendo evitarse convertir la regulación en un diálogo entre tecnócratas e intereses particulares.

Situaciones críticas

Las empresas o actividades que enfrentan crecientes desafíos de competitividad en los mercados que han penetrado exitosamente deben tener la certeza de contar con una política cambiaria e impositiva equilibrada, así como con un marco favorable a la profundización del progreso técnico y la capacitación laboral.

Por otra parte, si el modelo de mercado no muestra efectividad

en campos de la reconversión industrial y la detección oportuna de situaciones regionales críticas, puede terminar desmoronándose y llenándose de medidas de excepción impuestas por las urgencias del momento y no por la orientación estratégica del desarrollo.

Una economía dinámica y competitiva requiere encarar con urgencia el tema de la reconversión productiva. Será menester anticipar cuáles sectores perderán peso relativo en la dinámica económica futura, para facilitar el tránsito de factores productivos a los sectores más pujantes, y evitar el cuantioso desembolso de recursos públicos que implican el no advertir el problema sino hasta la fase de agonía. Todo lo anterior requiere de políticas de reentrenamiento laboral, de esquemas de subsidios transitorios de cesantía y del apoyo a las posibilidades de surgimiento y consolidación de la pequeña y mediana empresa.

DISEÑO DE LAS POLITICAS

Generación de las políticas

Es necesario mejorar el sistema de formalización de políticas públicas y de la elaboración de iniciativas legales o administrativas. Para ello se requiere potenciar la coordinación intersectorial e interministerial, así como la capacidad técnica y operativa de la Secretaría General de la Presidencia. Además, se necesita fortalecer la asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional.

La participación de los gobernados en la conformación de las políticas públicas es importante para conseguir su adhesión al sistema. Las modalidades de participación se han renovado mucho y la informática lo seguirá haciendo; los cabildos computacionales ya son una realidad y pueden ejecutarse muchas otras formas.

La consulta y coordinación con el sector privado sobre diversas políticas públicas debe ser iniciada en el momento de su diseño. Para ello es fundamental que cada sector privado tenga una contraparte eficiente dentro del gobierno. También que la institucionalidad privada tenga un adecuado grado de organización y representatividad y que su actividad no se limite a presionar a la autoridad por beneficios discrecionales.

Asignación del gasto público

La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de evaluación de las inversiones públicas. El método de evaluación de proyectos debe ser aplicado al

total de la asignación de recursos, también en áreas diferentes a las de inversión e infraestructura.

Se requiere modernizar el ejercicio presupuestario anual, ya que éste se sigue discutiendo de manera feudalizada —en vez de por programas interministeriales— e inercial, ya que en él se decide la reasignación de un porcentaje muy pequeño del gasto. Se debería privilegiar el uso de presupuesto por programas y la vinculación del gasto a metas programáticas. El punto inicial de la discusión debería ser la fijación de un monto preciso cuyo proceso de asignación clarifique que todos los aumentos requieren un descenso como contrapartida (top down). Es también indispensable introducir objetivos de mediano plazo, de modo de superar el horizonte anual; de ese modo puede evitarse que la política fiscal se transforme en amplificadora de los ciclos económicos.

La modernización del presupuesto debe conjugar la flexibilidad necesaria para que las autoridades económicas manejen las cuentas públicas y el respeto a las prerrogativas del Congreso Nacional en la determinación del presupuesto y el control de su ejecución.

Instrumentos y diseños de políticas

Parte de la situación de tránsito del estado es la progresiva introducción de mecanismos tipo mercado o cuasi mercado en las actuaciones del sector público, o en las que su participación es importante, incluyendo los servicios sociales. Estos incluyen el cargo a los usuarios y la recuperación de costos intragobierno; contratación externa; subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo, o vouchers; licenciamiento; delimitación de derechos de propiedad; control por los gerentes sobre recursos del personal profesional, licitaciones obligatorias; separación entre agencias compradoras y entidades proveedoras; fondos concursables, entre otros.⁶ Para solucionar los problemas de salud o educación de los pobres pueden crearse paquetes de opciones de gestión privada. En el caso de la protección del medio ambiente deberían crearse derechos de emisión transables.

El concepto de “competencia regulada” está llamado a tener una creciente importancia en la solución de las demandas sociales

⁶ Sobre este tema véase Howard Davies, *Fighting Leviathan: Building Social Markets that Work*, (Londres: Social Market Foundation, 1992).

de personas que de modo individual no podrían acceder al respectivo mercado, o sólo podrían hacerlo en condiciones onerosas, inadecuadas, o ambas cosas a la vez. La principal recomendación de política que se desprende de este concepto es la de reunir a empleadores y dependientes en grandes agrupaciones de demanda y recibir ofertas competitivas de diversos proveedores, tanto en costos como en calidad.⁷

Es necesario establecer salvaguardias internacionalmente aceptadas (precios de referencia mínimos a partir de los cuales calcular impuesto y aranceles, algún tipo de seguro ante eventualidades) para enfrentar fluctuaciones bruscas de precios y de importaciones que no sean permanentes y que creen problemas de empleo.

Por otra parte se requiere fortalecer la Comisión Antidistorsiones para combatir la competencia desleal, dándole capacidad técnica suficiente para responder con la agilidad adecuada a los problemas que se presenten, incluyendo la aplicación de gravámenes transitorios cuando existan presunciones fundadas sobre la verdad de lo denunciado.

La focalización ¿método u objetivo?

También ha sido frecuente contraponer el uso de la técnica de la focalización con el criterio de universalidad, el que es indispensable respecto de las necesidades sociales más críticas que no logran generar demanda económica. La verdad es que son cuestiones de planos distintos: la focalización es, de hecho, una manera de hacer más eficiente el gasto social, no de disminuir su impacto positivo. Las políticas de objetivo general en el ámbito de la educación, seguridad social, vivienda, alimentación y salud son irremplazables.

GESTION DE LAS POLITICAS

. Modernización significa heterogeneidad

La gestión de las políticas públicas requiere aceptar su heterogeneidad, así como la de los soportes institucionales respectivos.

⁷ Este concepto fue desarrollado por Alain Enthoven y Paul Ellwood, consultores norteamericanos del Estado de Wyoming. Al respecto véase *Wall Street Journal*, 2 de noviembre de 1992.

Este principio tiene importantes consecuencias respecto a la institucionalidad y las políticas de personal y de remuneración del sector público. Es urgente reformar el Estatuto Administrativo; se requiere jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de agencias. La remuneración de los reguladores no puede ser sustantivamente inferior a la de los ejecutivos de los sectores regulados.

La continuidad es clave en la eficacia del sector público. Es necesario rebajar el número de los cargos de confianza, ya que representan costos hundidos del primer período de todo gobierno. Esto, en un contexto de sector público modernizado, ya que de otro modo se tendrá el peor de los mundos posibles. El sector público moderno requiere de personal profesionalizado y flexible, capaz de cumplir funciones que tienen que ver más con la administración financiera, la evaluación de proyectos, la regulación y la administración de licitaciones y concursos de proyectos que con las tareas administrativas rutinarias que caracterizan a la burocracia antigua. Es indispensable generalizar algunas herramientas básicas de gestión, tales como los sistemas de información de gestión, y la organización por centros de costos, el costeo por programas, indicadores cuantitativos y medidas de rendimiento.

Las más recientes teorías de la organización destacan la significación de las características personales de los jefes, especialmente su capacidad de liderazgo en el sentido moderno del término: claridad de conducción, capacidad de trabajo en equipo y de delegación de funciones, consideración de las situaciones personales, entre otros.

Debe flexibilizarse el uso de recursos humanos y financieros. Carece de sentido la hipotética Escala Unica de Sueldos que rige la administración pública. Dicha Escala rigidiza el tratamiento de situaciones diferenciadas, amplificando y politizando los problemas. Tampoco se justifica la falta de flexibilidad laboral, que hoy existe la que rigidiza los despidos y excluye la indemnización.

El esquema tradicional de los ministerios resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad de la gestión pública, pese a su excesivo número. No se puede pretender que funcionen bien y de manera creativa veinte ministerios de igual jerarquía: se requiere precisar responsabilidades y mejorar la coordinación. La multiplicidad de otros organismos de menor formalidad, pero no con menos poder, debe ser reconocida como un dato y perfeccionar esta realidad. Respecto de estos temas es una lástima que la CONARA haya sido desactivada antes de concluir su misión.

La autonomía y la descentralización deben ser impulsadas en

los más diversos ámbitos. Para ello, la autonomía debe conllevar la idea de responsabilidad por la gestión y de requisitos de desempeño; claridad de objetivos e incentivos. Estos objetivos pueden lograrse con la firma de diversos tipos de convenios de desempeño. La autonomía del Banco Central debe mantenerse.

La gestión regional y municipal requiere un decidido reforzamiento, con participación pública y privada, por ejemplo en corporaciones o sociedades de desarrollo. Especial atención debe merecer la descentralización presupuestaria de modo de evitar los desequilibrios financieros locales, tan habituales en otros países. Para lograrlo se deben incorporar al municipio los recursos que financian programas específicos de alcance local: agilizar los procedimientos de cobro y hacer más eficiente la recaudación o externalizarla; otorgar mayor transparencia al Fondo Común Municipal; licitar la cartera de morosos municipales, entre otros. La desconcentración, por su parte, debería incluir la delegación de facultades a los entes territoriales y funcionales, la delimitación de competencias, un plan operativo de traspaso de competencias, la creación de mecanismos de resolución de conflictos, y la relocalización de actividades.

Aspectos financieros

La ejecución financiera de las políticas públicas debe ser lo más transparente posible de modo que pueda ser oportunamente evaluada. Para ello deben establecerse algunas reglas mínimas, simples y que produzcan indicadores significativos, sin perjuicio de las complejidades específicas necesarias. Un prerrequisito de lo anterior es el íntimo conocimiento por la autoridad financiera de las prácticas gerenciales y de servicio en sus respectivos niveles.

Debería crearse una Unidad de Eficiencia Pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Presidencia. Su objetivo principal sería el de investigar la eficacia de sectores del gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos. Convendría extender la aplicación selectiva del sistema de pagos relacionados con el desempeño en la gestión pública. Para ello se requiere poder definir de manera precisa qué es un buen desempeño y cómo medir el respectivo producto marginal por ejecutivo en cada caso.

Calidad de los servicios públicos

Las actuales deficiencias en la fiscalización causan descontentos con las leyes o regulaciones incumplidas —como sucede con frecuencia en la legislación laboral—; también facilitan la evasión tributaria y posibilitan el aumento del narcotráfico. Los diversos servicios fiscalizadores deben contar con la necesaria flexibilidad y medios para aumentar su eficacia frente a la creciente complejidad de la licitación de obras de inversión o de la adjudicación y el seguimiento de proyectos de desarrollo social.

La simplificación normativa y burocrática debería ser una tarea permanente de las respectivas unidades relevantes para cada tema. En todo caso, las normas y prácticas deberían ser esquematizadas e informadas a los usuarios de los diversos servicios públicos, de modo que su opacidad no constituya una barrera de acceso. La estructura del trámite, así como la de gestión, deberían seguir un curso de flujo de información.

La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, se requiere establecer alguna modalidad de control y de progresivo perfeccionamiento. En este sentido resulta interesante la Carta del Ciudadano propuesta por el gobierno inglés; debería existir una norma que regule y ampare los derechos de los ciudadanos frente al gobierno.

Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser rutinariamente consultados sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

EVALUACION

Debe introducirse de modo sistemático la evaluación ex post tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas. Dicha evaluación permite realizar un diagnóstico certero de su eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones de alternativa. Ella permite generar información sobre sus resultados y la manera más eficiente de realizar sus objetivos.⁸

⁸ Sobre este tema véase Eugenio Lahera, "Evaluación instrumental de políticas públicas", *Revista de Administración Pública*. Universidad de Chile, N° 6, diciembre de 1980.

La inspección de los servicios públicos debería ser independiente de ellos. Para facilitar la evaluación es necesario definir los resultados que se esperan con claridad creciente. También es muy conveniente la generación de indicadores que favorezcan dicha evaluación. Los indicadores utilizados deben incluir los de economía (costo de insumos), eficiencia (relación entre producto e ingresos), efectividad (hasta donde el producto contribuye al logro de los objetivos), calidad de los servicios (satisfacción de los usuarios), y producción. Las opciones que deberían ser normalmente evaluadas incluyen la privatización, la subcontratación, la creación de una agencia especial y la mantención de la situación actual.

Para agilizar la aplicación de las políticas, el control de la legalidad de los actos públicos (Contraloría) debe ser posterior y no anterior (trámite de toma de razón). Ello requiere elevar la capacidad fiscalizadora interna o contratar externa; en todo caso exige superar la actitud de esperar que las desprolijidades sean arregladas en el camino por un ente externo al que se le puede culpar de la demora. La responsabilidad pasa al administrador mismo, quien deberá responder por sus acciones ante las autoridades competentes.

El control de la juridicidad de la gestión administrativa se vería facilitada con la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa, ágil y especializada, ante la cual puedan concurrir quienes se sientan injustamente afectados por decisiones administrativas.

¿COMO HACER LA REFORMA DEL ESTADO?

No debería haber lugar a la autocomplacencia en cuanto a la situación actual del sector público. Este se encuentra en una situación fluida, de transición tanto en los objetivos como en los instrumentos de la acción estatal; contamos con una administración pública que lastra en vez de vigorizar las políticas públicas; las políticas mismas, finalmente, requieren ser mejor diseñadas y evaluadas. La aparente solidez del accionar estatal tiene algo de ilusión, un brillo ajeno que le viene de una situación particularmente estable en lo político, lo social y lo económico con la que, sin embargo, no contaremos siempre. En el mejor de los casos, por las exigencias del cambio; en un caso malo, por una situación de crisis; y en el peor de los casos por la necesidad de administrar una crisis y simultáneamente inducir cambios.

La necesidad de reformar el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, así como la estructura del estado se ha

ido convirtiéndose en una opinión de consenso. Existe la convicción generalizada que el actual funcionamiento del sector público con frecuencia inhibe en vez de potenciar el desarrollo nacional; también se han ido generando algunos consensos respecto de qué sería necesario hacer para reformarlo.

Sin duda es necesario seguir profundizando las propuestas. Pero una pregunta muy relevante es la de cómo se llevan adelante los cambios propuestos. Al respecto en la literatura existen por lo menos dos enfoques: el primero concibe la reforma del estado como un acto único, en el cual se realiza el conjunto de los cambios en el organigrama, las prácticas y las normas legales; el segundo enfatiza la necesidad de realizar reformas en el margen, de acuerdo a lo más urgente y posible, conforme al criterio del Ejecutivo.

La realidad parece ir por otro lado. Son los diversos espontaneismos corporativos de diferentes clases los que con más fuerza y éxito empujan reformas del sector público, conforme a sus propios intereses.

Nadie podría oponerse razonablemente a que los distintos sectores involucrados en la reforma de la gestión pública opinen y participen en dicho proceso. Es más, ello es indispensable desde un punto de vista sustantivo, ya que en las diferentes reparticiones y grupos de interés existe información relevante y propuestas adecuadas. También es necesaria su participación por consideraciones de factibilidad de la reforma, ya que quienes son afectados por los cambios y no participan en el proceso modificadorio tienen buenas razones para temer que sus intereses sean afectados y, por lo tanto, oponerse a los cambios.

Cuestión muy distinta es que diversos actores de la gestión pública tireen y finalmente logren modificaciones unilaterales en el funcionamiento del estado. En este terreno no existe un equivalente de la mano invisible del mercado, ya que la suma de los diversos intereses es, de hecho, contradictoria. Lo más probable es que el resultado de una reforma dinamizada por los espontaneismos corporativos o grupales sea una estructura deforme, desfinanciada y poco funcional para la modernización económica y social. De este modo el bienestar de la sociedad disminuirá en vez de aumentar, fortaleciendo así las opiniones críticas respecto del papel del estado.

Hay todavía otras maneras de realizar cambios profundos en la gestión pública. La primera es la de un gobierno autoritario que elige a dedo algunos tecnócratas que propongan planes salvadores. Esta estrategia ya se siguió en Chile, habiéndose logrado una racionalización presupuestaria del sector público, pero dejando pendiente su modernización. Desde otro punto de vista, una reforma autoritaria perfectamente puede no ser ilustrada y en ese caso no habrá

manera ni plazo para ilustrarla. El costo social resultante puede ser muy alto.

La segunda manera es mediante la articulación, esto es la agregación racional y priorizada, de las propuestas de reforma del estado, vengan de donde vengan; sea su origen corporativo, intelectual, político o social.

En teoría el poder político debería realizar esta articulación, la que sería su justificación. En la práctica, sin embargo, aun los gobiernos con una sólida base electoral tienen problemas para convertir dicho apoyo social en fuerza de negociación específica frente a los espontaneísmos de distinto tipo. La sociedad civil, o la ciudadanía son por definición difusas y desestructuradas y es bueno que así sea, porque ello es la base de la libertad. ¿Cómo hacer entonces?

Parece necesario realzar el rol de un instrumento tradicionalmente poco valorado: el del *programa de gobierno*. Las elecciones son el fundamento de la legitimidad del accionar público, son el momento de participación de todos los chilenos en un acto común, fundante y lleno de sentido. Ellas son el momento en el que la sociedad renueva su acuerdo político de elevar su convivencia a un grado civilizado de armonía y seguridad, renunciando a una parte de su propia soberanía.

Más que un cheque en blanco a un político o a un partido, las elecciones deberían entregar mandatos: hay que hacer esto y aquello y no hay que hacer lo otro.

Para que esto sea posible se requiere que los candidatos tengan programas perfilados, que incluyan propuestas sobre los distintos temas de interés y, en particular, sobre la reforma de la gestión pública. De este modo se acotan las diferencias y se potencian los consensos; se otorga la fuerza democrática de la sociedad a una opción de bienestar general, la que puede ser planteada y discutida con los intereses corporativos.

Para lograr lo anterior se requiere que los candidatos realicen una campaña de ideas, o en la cual las ideas sean un componente importante. Esto es posible hoy día en Chile porque las opciones más ideologizadas carecen de atractivo suficiente como para convertir el debate de ideas en un debate demagógico.

Responsabilidad importante en que éste funcione tendrá la Oposición, cualesquiera sean los partidos que la integren, ya que desde fuera del Ejecutivo se pueden plantear soluciones imposibles o demagógicas con mucho mayor soltura. Corresponderá a los electores evaluar la seriedad y consistencia de las propuestas.

En síntesis, *se necesita una campaña de ideas* para que las elecciones sean un mandato para el cambio.