

Discurso en Inauguración X Congreso Internacional CLAD
SANTIAGO, 18 de octubre de 2005.

Queridos amigos y amigas:

Quisiera darles la más cordial bienvenida a Chile a todos ustedes, participantes de este X Congreso. Aquí valoramos la experiencia, el trabajo de este foro internacional de debate, de diseño y concertación sobre políticas institucionales de los Estados iberoamericanos.

Aquí se recoge y profundizan reflexiones y propuestas de 21 gobiernos de los países miembros del CLAD. También, por qué no decirlo, de reflexiones y propuestas del mundo académico y de la sociedad civil.

El origen de este organismo, todos los sabemos, en la década de los 70, y todos también sabemos lo que ha significado, los cambios que se han producido en la percepción tanto del rol del aparato del Estado, como de las políticas públicas que se derivan del mismo. Efectivamente, la forma de entender el rol del Estado y las nuevas políticas, tienen una mutación fundamental a partir prácticamente de la década de los 90 en esta parte de Latinoamérica. En la Península Ibérica, la percepción se produce mucho antes.

Aquí, lo que hay, es un cambio fundamental de enfoque, en donde se requiere instituciones públicas fuertes, competentes, para proveer a la ciudadanía de los bienes públicos y los servicios meritorios que demanda la ciudadanía.

Hay una percepción, como lo ha dicho el señor presidente del consejo directivo, que el mercado por sí solo, o si ustedes quieren, las reformas macroeconómicas llevas a buen término por sí solas, no dan cuenta de un conjunto de demandas de nuestras sociedades, respecto de las cuales se requieren políticas públicas que estén en condiciones de proveer los bienes y los servicios que a juicio de los ciudadanos, toda sociedad está en la obligación de proveer.

Creo que precisamente por las reformas que se hacen antes, impregnadas de un neoliberalismo extremo, hacen que nuevas funciones aparezcan esenciales para promover la equidad, la protección social, la preservación del medioambiente, la promoción de la competencia, la protección y promoción de derechos ciudadanos, etc.

Tras este nuevo enfoque empieza una distinta búsqueda de cuáles son las políticas públicas más pertinentes para poder avanzar con precisión, con eficiencia, focalizando los escasos recursos normalmente del aparato público.

Se incorpora una extensa lista de servicios a la ciudadanía. ¿Qué esperamos de la educación, de la atención de la salud, del desarrollo de infraestructura, la regulación de monopolios, el fomento productivo, la mayor integración social, la promoción de la cultura, el desarrollo tecnológico?, y así por delante. Proveer estos servicios hoy día representa más o menos las tres cuartas partes de la acción que hace el Estado.

Este cambio de óptica respecto del Estado vino acompañado también, digámoslo, por un cambio en los actores políticos de la reforma del Estado. Efectivamente, los protagonistas de la reforma del Estado dejaron de ser aquellos que pensaban en un

Estado minimalista y piensan que ahora se requieren elementos más amplios para un Estado no necesariamente más grande, pero sí más eficaz en la promoción de estos bienes y servicios públicos.

Esto que ocurre en la región es algo respecto de lo cual en Chile se da de una manera muy profunda.

Quisiera decir que, desde el punto de vista económico, es paradójal que este país que todos señalan como un buen alumno del Consenso de Washington, de cómo hay que hacer las tareas desde el punto de vista macroeconómico, yo diría que es un mal alumno respecto de las otras tareas en el sentido que es un alumno revoltoso, poco disciplinado y que hace aquellas cosas que no están en el Consenso de Washington. Creo que la situación que tenemos hoy es porque dijimos 'el Consenso de Washington, sí, hay que hacer todo esto', pero eso no es condición suficiente para alcanzar un Estado y una sociedad donde hay un sentido de cohesión social por todos sus habitantes.

Por lo tanto, hicimos un conjunto de otras tareas. Es cierto que duplicamos el producto en estos años, el producto interno bruto de Chile, pero también es cierto que simultáneamente la pobreza la pudimos reducir a la mitad. Para esto combinamos una activa búsqueda de una buena integración de Chile a la sociedad mundial, a través de un conjunto muy grande de acuerdos de libre comercio, pero simultáneamente teníamos una muy activa política social en beneficio de los que tienen menos. Esta parte social no está en con Consenso de Washington, no figura allí. El Consenso de Washington supone que automáticamente haga usted una buena gestión macroeconómica, tenga equilibradas las cuentas fiscales, genere las condiciones para crecer y el solo crecimiento generará el resto. La conclusión a que nosotros llegamos acá es que el solo crecimiento no genera el resto.

Es cierto que también teníamos otras tareas que venían de lo que ocurría antes del 90 en Chile, como fue la necesidad de modificar de manera esencial la normativa constitucional y legal heredada. Esto requirió de esfuerzos muy largos, esfuerzos políticos muy grandes, que sólo recientemente han venido a tener éxito. Pero también esto implicó cambios en la orientación respecto de las políticas de protección social que existían antes del 90 y las que introdujimos después del 90.

Creo que estábamos enfrentados a una dicotomía perversa entre servicios privados caros y excluyentes de la gran mayoría, por una parte, y servicios públicos universales, pero desfinanciados y con gestiones poco modernas, por la otra. Eso, en cierto modo, es una realidad en buena parte de nuestros países.

Por lo tanto, qué rol cumple un Estado cuando sabe que, en definitiva, el servicio eficiente es privado y caro y se paga del bolsillo de cada uno, y el servicio público, por definición, va a ser inadecuado para satisfacer todas las demandas.

Por lo tanto, junto con esto fue necesario entender que la provisión de servicios sociales de carácter público o privado, o mixto, importa asegurar la calidad y oportunidad del servicio a las personas a lo largo de toda su vida. Esto es lo que se ha hecho a través de una reforma muy profunda en el ámbito educacional, en donde una vez que dimos cuenta de las coberturas indispensables, estuvimos en condiciones de avanzar hacia el paso siguiente, que al existir cien por ciento de cobertura, el desafío es la calidad en el

sistema educacional. Para decirlo derechamente, en un sistema educacional que garantiza cobertura a todos, el dar un banco en la sala de clases no es garantía de igualdad de oportunidades, porque hay una relación directa entre rendimiento educacional y condición socioeconómica de los alumnos. Si usted les da a todos por igual, usted mantiene una diferenciación social estratificada, clara y definida.

Chile hace mucho tiempo que tiene mecanismos de medición de la calidad educativa, pero la correlación más estrecha de calidad educacional es el nivel socioeconómico del alumno y su familia y los rendimientos educacionales.

En consecuencia, una reforma educacional profunda implica tener que establecer una necesaria discriminación para dar más recursos humanos y materiales en aquellos establecimientos educacionales donde hay más carencia. Ésta es una tarea que está recién en los inicios, pero que es compleja y difícil.

En la mañana firmamos un proyecto de ley que establece una subvención educacional adicional a la subvención educacional que sea por igual a todos los jóvenes y niños en establecimientos educacionales, en función del nivel socioeconómico del establecimiento donde concurren los niños.

Fue necesario, por cierto, hacer una reforma muy profunda en el ámbito de la salud, y en esta reforma muy profunda en el ámbito de la salud diría que tal vez la tarea más compleja es cómo se hace una reforma con todos los actores involucrados y donde hay un solo actor involucrado que no tiene voz, porque no está organizado, y son los pacientes que concurren a los hospitales. Porque usted en una reforma de salud tiene el Colegio Médico, por cierto, muy bien organizado en todos los países nuestros, y como dije una vez: los médicos son tan socialistas en la mañana en el sector público y tan capitalistas en la tarde con el sector privado. Entonces, es muy difícil hacer una reforma que satisfaga a todos. Pero la reforma tiene usted que hacerla con los funcionarios de la salud y no contra los funcionarios de la salud.

Llegar a establecer lo que hemos hecho en Chile, en que estamos en los inicios de un cambio muy fundamental, en donde estamos reconociendo el rol del sistema privado, de aseguradoras de Isapres, pero en donde, de los 15 millones de chilenos, cuatro millones están en Isapres, y de los 15 millones de chilenos, 11 millones están en el sistema público. Claro, el gran tema de una reforma de salud es que normalmente el ser humano todo lo que gasta en salud a lo largo de su vida lo gasta en los últimos 6 meses de vida. Entonces, un buen sistema privado de salud es aquel que le garantiza atención durante toda la vida, menos los últimos 6 meses. Un sistema público de salud se tiene que hacer cargo entonces de los últimos 6 meses de todos. Esas son las realidades.

Para enfrentar esa realidad hay que tener una política muy clara y definida, y optamos por establecer una reforma al sistema de salud basado, primero, en la atención primaria, que es donde está el ingreso al sistema, y hemos doblado los recursos presupuestarios en materia de atención primaria de salud, de un 12% que había el año 2000 a un 25 ahora, 30% en el presupuesto del 2006. Respecto del sistema hospitalario, lo que hemos hecho es establecer un sistema de acceso universal con garantías explícitas en donde lo que estamos diciendo es 'vamos a garantizar, respecto de un conjunto de patologías, 56, que dan cuenta del 80% de las atenciones en los hospitales de Chile'.

Es claro, la garantía consiste que lo atienden en un hospital de calidad; segunda garantía, en un tiempo máximo de espera, y si no el paciente tienen derecho a concurrir, con cargo al Estado, a un sistema privado; y tercero, si no tiene recursos de copago, lo paga la sociedad. Es un tremendo cambio, pero complejo y difícil de implementar.

Ahora que ya es ley, estamos garantizando 25 patologías, el año próximo se garantizarán 40 patologías, para concluir el año 2007 con 56 patologías.

Lo que está implícito es que a medida que el país crece, parte de ese crecimiento lo podemos destinar a mayor número de patologías incorporadas. Para adelante, hay un grupo de trabajo a nivel técnico que dirá cuáles nuevas patologías está en condiciones de garantizar el país a medida que vamos avanzando.

Lo mismo podríamos decir en la reforma en el ámbito de la infraestructura, donde decidimos establecer una reforma muy profunda sobre la base de que el usuario, cuando hay número suficiente de usuarios paga por los mejoramientos en infraestructura, con el objeto que los recursos públicos que se ahorran porque no participan en esas nuevas carreteras o autopistas que se hacen con sistema de peajes, se puedan destinar, fundamentalmente, a infraestructura social, esto es, los caminos secundarios que son puro polvo en verano, puro barro en invierno, esa es la realidad que teníamos y seguimos teniendo en buena parte de Chile.

Eso implica qué es lo que hacemos en materia de riego, qué es lo que hacemos en materia de caletas pesqueras, qué es lo que hacemos en materia de una red de pequeños aeródromos a lo largo de este país, etc. Esos son recursos públicos. Si no lo hace el Estado, nadie lo hace. Pero lo otro, podemos hacerlo.

Eso es una forma distinta de enfocar. Una vez me preguntó un amigo alemán, '¿y por qué hace usted estas cosas así, con el sector privado? Nosotros en Alemania las autopistas son espléndidas y no cobramos peaje'. Bueno, le dije, porque nosotros tenemos un 18% de presión sobre el producto. El día que tengamos los impuestos que tienen ustedes en Alemania, las carreteras van a ser gratis. Pero si no, no. Con 18% de presión tributaria sobre el producto no se puede. Pero entonces hemos buscado un sistema por el cual introducimos eso.

Ahora bien, junto a todo ello, hay un conjunto muy amplio de otras reformas, en vivienda, entre otras, de los sectores sociales más pobres, pero que en el fondo apuntan a cómo somos capaces de focalizar esas políticas públicas.

Cuando usted descubre que el grueso de la pobreza está en la mujer cuando la mujer es jefa de hogar, sola, con sus hijos, entonces dirija usted políticas fundamentalmente para la mujer jefa de hogar y va a tener usted la convicción de que va a focalizar bien cuáles son sus problemas. Eso es lo que hemos estado haciendo en buena parte del país.

Que es cierto que tenemos un 18% de personas que viven bajo el nivel de pobreza, y es cierto que tenemos 225 mil familias, más/menos el 6% de la población, en condición de indigencia. De ahí que hablamos de políticas públicas, se produjo un debate en el seno del gobierno que lo considero notable: 'Señor, ¿sabe usted quiénes son las familias pobres?'. 'Sí, lo sabemos, con nombre, apellido y dirección'. 'Bueno, mándeles un cheque todos los meses y los saca del nivel de indigencia'. Era fácil la solución, pero era

no digna del ser humano la solución.

En lugar de eso, decidimos un proceso absolutamente distinto, denominado Chile Solidario, donde apoyos familiares, que es el nombre que se le ha dado, van a golpear la puerta de cada familia indigente y le señalan cuáles son los derechos que ellos tienen por ser indigentes dentro del sistema de protección social de Chile. Porque la indigencia, entre otras cosas, hace que ni siquiera se sepa cuáles son sus derechos.

Yo diría que eso tal vez es uno de los temas más exitosos que hemos tenido desde el punto de vista de atacar un tema concreto, específico, como la indigencia.

Pero todo esto implica una reforma fuerte del Estado y del gobierno. Hemos llevado a cabo más de 40 iniciativas de distinta naturaleza en estos años, que abarcan todos los campos de la gestión pública, desde los recursos humanos a los sistemas de control de gestión, desde las compras gubernamentales por E-mail al financiamiento de la política. Es cierto lo que ha dicho nuestro presidente del consejo directivo cuando usted señaló que todo cambio, por definición, es lento, es difícil y políticamente costoso. Eso es así. No hay recetas, porque la dinámica local es distinta en cada país.

Usted puede conocer experiencias de otros países, pero para lo que usted va a hacer en su país, la realidad de su mundo es única, no repetible. En consecuencia, no hay modelos por seguir. Lo que hay, diría yo, son simplemente ejemplos, pero todos tienen que pasar por el tamiz de la realidad local de cada sociedad.

Es cierto que las reformas recientes han cambiado instituciones de larga data en la administración pública, como el ascenso automático, los cargos de confianza política, la presentación de formularios para el pago de impuesto a la renta, etc. Quiero decir que en Chile el impuesto a la renta, que es donde hemos sido más exitosos, más del 84% se hace por Internet y la aplicación del E-government, el gobierno electrónico, ha sido tal vez las áreas donde hemos avanzado con mayor rapidez.

Algo muy importante: tenga usted un avance acelerado de gobierno electrónico y va a incorporar, particularmente en pequeñas y medianas empresas, la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades. Cuando empezó el pago de impuestos a través del sistema electrónico y computacional, a través de Internet, un conjunto muy grande de pequeñas y medianas empresas tuvieron que adaptarse ante una realidad y pudieron dar un salto que de otra manera no hubiera ocurrido.

El implementar ciertas políticas requieren una cierta visión clara, dinámica, hay un tema político de por medio, el tema político tal vez es el más complejo de hacer. Embárguese usted en una reforma educacional que por definición va a ver los resultados no en ésta sino que en la próxima generación, y cómo hace, entonces, para que le crean que la reforma es importante y para ganar tiempo.

Entonces, acá tenemos un tema político de la mayor complejidad, porque los que estamos en cargos de elección, como son por definición los políticos, nuestra preocupación máxima normalmente no va más allá de la próxima elección. Déjenme decirles que no se puede gobernar pensando en la próxima elección, hay que gobernar pensando en un horizonte de 10, 12, 15, 20 años. Y ahí tenemos, entonces, una dicotomía compleja.

Quisiera concluir diciendo que en cualquier política pública, tres facetas son esenciales: la primera, la faceta interna, cómo definimos la política que queremos hacer, la más compleja, allí usted va a evaluar todos los costos, todas las realidades, en qué medida esta soñando cosas que no se van a hacer, o en qué medida, por tratar de hacerlas, se aparta tanto de lo que se debe hacer, se aparta tanto de lo que se debe hacer. La revolución más importante en una reforma educacional tiene lugar en la sala de clases. Nadie reemplaza lo que ocurre en la sala de clases, pero eso implica cómo somos capaces de trabajar con un profesorado, con un magisterio que tiene que compenetrarse de aquello. Cuando decimos que queremos establecer ciertas evaluaciones, comienzan las dificultades. Pero ese tema de definir la política interna, es esencial.

Segundo es la más compleja y la más difícil, que es la parte informativa y participativa. Cómo le explica usted a la comunidad en qué consiste la política que está proponiendo, cómo se plantea llevarla a cabo, cómo le dice en qué consiste la reforma de salud, cómo le dice en qué consiste la reforma que quiere introducir -acá está el ministro de Transportes, un cambio casi copernicano que quiere hacer en la ciudad de Santiago, en materia de transporte público-.

Cuando usted vea las dificultades de echar a cabo un elemento nuevo, si no lo explica antes, entonces cómo gana la confianza tras esa nueva política. Es tan fácil quedarse con lo que tenemos, y es tan fácil, entonces, explicar que las garantías explícitas de fulano de tal no se cumplieron y lo tenga en televisión ese día en la noche. Y los otros 99 casos que son positivos, esos no son noticia, claro.

Entonces, ahí tenemos un tema que es tremendamente complejo, cómo está usted en condiciones de poder informar y hacer participativo el cambio de la política que va a hacer.

Claro, ¿y esto por qué me parece importante? Porque en democracia, los temas de las políticas públicas no pueden ser monopolizados por ningún grupo de interés, por importante que sea. De manera que sean los ciudadanos los que puedan decidir sobre su rechazo o su respaldo a lo que se está proponiendo.

Normalmente, por desgracia, son los grupos de interés, las instancias corporativas las que más se oponen. Haga usted una modificación en el sistema del transporte público y los que actualmente están dedicados al transporte público se van a oponer. Si eso es así. Pero sin información, la participación es más difícil. O si usted quiere, excluye a los ciudadanos no organizados, excluye a los ciudadanos no organizados. Este es un tema que no se discute hoy día prácticamente en los países desarrollados, la necesidad de informar. Cuando usted dice 'voy a hacer una reforma educacional'. Bueno, es fundamental escuchar a padres y apoderados, pero ellos tienen por lo menos un sistema para poder acceder a ello.

La tercera faceta de cualquier política es el tema político-legislativo. Algunas políticas son materia de ley, y ahí viene todo un proceso negociador. Otras, otras son de tipo administrativo.

Estas tres facetas están íntimamente imbricadas: la fase interna, la fase de participación y la fase de llevarla a cabo a través de las instancias político-legislativas.

En ese contexto donde me parece que el debate que nosotros hemos tenido en estos años es el debate que ha existido en cada uno de los países iberoamericanos, en donde, en el fondo, estamos dando cuenta de la incapacidad por sí solo de un conjunto de temas que tienen que resolverse a través de políticas públicas definidas por todos. A medida que los países quieren ser más competitivos en el mundo, nos damos cuenta que tenemos que tener una cohesión social para lo cual hay que tener una red de protección social que es indispensable. Claro, son temas distintos, muchas veces, de los que hay en Europa, en donde a lo mejor allí la discusión es, que tal vez la red de protección social sea demasiado amplia y pierden competitividad. Los nuestros, en cambio, el problema es cómo creamos una red social, pero que no nos reste competitividad si queremos participar en un mundo cada vez más global.

En ese sentido, creo que, aprovechar lo que acá ha dicho el presidente del consejo, el ministro español, cuando habla la posibilidad de pensar en una escuela iberoamericana de gobierno de políticas públicas, porque en definitiva, tengo la sensación que a partir de estos elementos comunes ha ido surgiendo un cierto paradigma común que nos puede hacer mirar para aprender unos de otros. Después de todo, los saltos que se han generado del punto de vista del desarrollo en el mundo iberoamericano nos permiten decir que unos van más avanzados que otros, pero los grados de distancia son más cercanos como para poder aprender. En ese contexto, me parece que el plantear una escuela de estas características, puede ser un elemento muy importante.

En suma, creo que ustedes van a tener aquí un conjunto de temas que abordar tremendamente importantes, y en la inauguración de este X Congreso Internacional, de cómo se opera para la administración y el desarrollo, y en donde entendemos que el desarrollo requiere de políticas públicas eficaces y la administración requiere de una reforma en donde lo que está en el centro de la misma es cómo se llega con más y mejores políticas a los ciudadanos.

En último término, más y mejores políticas a los ciudadanos no es sino escuchar lo que es, en un sistema democrático, la voz de las grandes mayorías.

Lo que hoy está en el debate en este X Congreso tiene que ver, en última instancia, cómo somos capaces, todos aquellos que están en condiciones de ejercer un cierto liderazgo público, administrativo o contralor, para poder asegurarnos que las políticas públicas sean eficaces, sean pertinentes y, al mismo tiempo, tener la fuerza de perseverar en ella, especialmente cuando son reformas profundas y a largo plazo se van a ver sus efectos.

En ese contexto, quisiera concluir diciendo que tal vez lo más difícil es tener un sentido claro de a dónde queremos ir con las políticas, cuál es el norte donde queremos llegar, porque si eso está así, la capacidad de comunicación es esencial para poder llevar adelante estas políticas. Ninguna política se va a hacer entre cuatro paredes, en el mundo democrático de hoy, sin participación activa del ciudadano o ciudadana. Tras esa participación, la claridad de la política es esencial, primero, para poder desarrollarla y luego después para poder ejecutarla, porque en la ejecución de esta política está, en definitiva, donde se juega su éxito o su fracaso.

Mis amigos, les deseo mucho éxito en las deliberaciones de este X Congreso y estoy

cierto que las deliberaciones de ustedes nos van a permitir abrir mucho más este difícil pero apasionante campo de políticas públicas para este siglo XXI.

Muchas gracias.