

Sociológico, desmilitarizado
respecto de la Convención
(puedo hacer versión)

VII

1.

HACIA UN ESTADO PARA EL SIGLO XXI

Introducción

La calidad del estado, del gobierno y del sector público constituirá el elemento principal para asegurar la competitividad económica, el desarrollo social y la afirmación política de las naciones en el siglo XXI. Actualmente el desarrollo de Chile continúa apoyado por un estado configurado en los años treinta, tanto en el mundo entero como en nuestro país, y que en este último caso hunde sus raíces en la organización estatal del siglo XIX: No es casualidad que la constitución de 1925 haya sido, en el fondo una reforma a la ^{de} 1833. Esta situación debe cambiar.

El estado chileno se fraguó cuando en el mundo imperaban aires favorables a un estado grande. Las grandes emergencias que vivió la humanidad desde la Gran Depresión de los años 30 hasta el estallido de la Guerra Fría, pasando por la amenaza nacional socialista y por la segunda guerra mundial, explican este fenómeno. Desde el New Deal del presidente Roosevelt hasta la Great Society del presidente Johnson, incluyendo las experiencias social democráticas en Europa Occidental y la vecindad de gobiernos socialistas en Europa del Este y la Unión Soviética, el mundo optó por un estado grande, benefactor e intervencionista. El desarrollo de Chile a partir de 1938, con la creación de CORFO y de grandes empresas estatales como ENDESA, ENAP o CAP, se asentó en el liderazgo del estado, y fue necesario que así fuera. Un país tradicional, desigual y subdesarrollado no podía pensar en incorporarse al mundo moderno como nación, y no podía

eliminar hasta 1925

intentarlo a través de algunos grupos privilegiados, sino que sólo podía hacerlo bajo el liderazgo del estado. El sector privado prácticamente no existía, estando constituido por una clase agrícola, y no estaba interesado en romper nuestra desigualdad social y nuestra inferioridad económica. Por lo demás, estando basada exclusivamente en la producción de materias primas, nuestra economía contaba con muy escasas posibilidades de insertarse en un mercado internacional fuertemente desarticulado por la crisis de los años 30 y por la guerra. Medio siglo más tarde esa situación había cambiado en forma radical. Durante ese tiempo hemos transitado de un mundo bipolar a uno multipolar. De un mundo dominado por la preocupación en torno a la seguridad estratégica a otro en que predominan los intereses económicos, sociales y culturales. Y durante ese período se transformaron profundamente las economías capitalistas industriales mientras se derrumbaban los socialismos reales.

Tres factores explican estos cambios. El primero es el proceso de globalización en que están sumergidas las economías y las sociedades nacionales. Este proceso se puso de manifiesto a partir de mediados de los años 60, primeramente a través de la expansión del comercio mundial, luego con la internacionalización del ciclo productivo (la localización en distintos países de la fabricación de las partes o piezas de un producto final, de la gestión financiera o del marketing), culminando con la transnacionalización de las finanzas. Por cierto que también se han globalizado los valores, la sensibilidad y los comportamientos de la gente. El segundo es la transformación de la economía mundial. Un mundo dominado por la industria siderúrgica, la de los transportes, la extracción de petróleo y el motor de combustión interna fue reemplazado por otro

repetido
verbalem

X

en que predomina la microelectrónica, las biotecnologías, la construcción de nuevos materiales, la información y las comunicaciones. La producción, como nos ha hecho notar Peter Drucker, dejó de depender de los recursos naturales. Las finanzas pasaron a tener una importancia creciente en la economía mundial, representando un valor veinte veces superior al valor total del comercio internacional. El tercer factor, que subyace a los otros, radica en el surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico, que no está basado en instalaciones físicas, maquinarias o equipos, sino en el conocimiento, la información y la organización.

Esto último es muy importante. Lo que determina la calidad de vida de nuestras sociedades, y lo que compete en el mundo de hoy, es fundamentalmente el conocimiento. Y la generación y transmisión del conocimiento depende decisivamente de la forma en que se organiza la creatividad de las personas. Es más, la búsqueda de nuevas formas de organización es, en sí misma, un sector importantísimo del conocimiento. La pérdida de eficiencia y competitividad de las empresas y los sistemas sociales del mundo occidental, particularmente de los Estados Unidos, en comparación con el Japón, primero, y con otros países asiáticos más tarde, se explica fundamentalmente por la incapacidad de sus organizaciones para adaptarse al nuevo entorno económico, sociológico y valórico mundial. ~~Lo que ha ocurrido~~ ^{no} sólo ~~consiste en~~ que la organización ha pasado a ser un elemento fundamental en el desarrollo sino que, además, la teoría de la organización ha experimentado cambios radicales.

"La nuestra ha llegado a ser, para mejor o para peor, una sociedad de organizaciones. Nacemos y somos educados en tales organizaciones de tal manera que, posteriormente, podamos

trabajar en otras organizaciones. Aún así, salvo el caso de un pequeño grupo de expertos llamados teóricos de la organización, que las estudian, y aquellos gerentes inclinados a introducirse profundamente en los misterios de la gestión, poca gente entiende estas extrañas bestias colectivas que tan fuertemente influyen nuestras vidas" (Henry Mintzberg, Mintzberg on Management, The Free Press, 1989, pág. 1)

Las grandes organizaciones que monopolizaban un sector de la vida social, centralizadas, burocráticas, piramidales, rígidas y más preocupadas de cumplir sus reglas que de producir resultados, han dejado de ser funcionales, y han perdido competitividad en todos los sectores y en el mundo entero. Esto no sólo ocurre dentro de la economía, la producción y la empresa. "La mayor parte de la producción en las economías modernas ocurre dentro de las organizaciones esta producción está regulada por los precios solo en una medida limitada. Más aún, muchas de las organizaciones que juegan un papel importante en la asignación de los recursos, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, no maximizan sus utilidades. Estas observaciones dejan en claro que si los economistas deseamos entender cómo se asignan los recursos en las economías modernas, debemos entender que pasa dentro de las organizaciones". (Joseph Stiglitz)

Esto se aplica desde la maquinaria del estado hasta una fábrica, una unidad de salud o una escuela, pasando por los partidos políticos y los sindicatos. Para mejorar su calidad de vida e insertarse en el mundo de hoy nuestra sociedad necesita organizaciones más inteligentes, más emprendedoras y más adaptativas. Y esta exigencia se plantea, en primer lugar, con respecto al estado.

La modernización del estado

En nuestro país ¹² ~~el estado no puede eludir esta exigencia.~~ Sin embargo, ^{del 2020} su modernización ha sido postergada. He demostrado a lo largo de este libro que muchas de las tareas que tenían que ver con la transformación del país a largo plazo debieron ser pospuestas para que la nueva democracia que todos construimos pudiera enfrentar las tareas más urgentes de la transición. Cumplida ésta, las transformaciones cualitativas que el país necesita no pueden seguir siendo postergadas. Entre ellas se cuenta la modernización del aparato del estado.

2,

~~El estado no es una entidad abstracta, una estructura intemporal, que siempre debe conservar la misma forma a través de la historia. Por el contrario, el estado es una formación histórica, que debe adecuarse constantemente a las necesidades de las sociedades. Es más: el estado, tal como ahora lo entendemos, no existió siempre. No existió en la edad media, en donde la sociedad estaba construida por una larga cadena de jerarquías basadas en valores y lealtades individuales, a cuya cabeza estaban la Iglesia y el Imperio y, en el fondo, los vasallos y siervos de la gleba. El estado es fruto de una constelación de circunstancias nuevas con las que surge la propia edad moderna: el comercio y los gremios; las ferias, flotas y rutas que esta actividad incluía; el nacimiento de la ciudad y de la burguesía como cuerpos extraños dentro de una sociedad feudal y agrícola, y la necesidad de proteger y regular estas nuevas entidades, de organizar ejércitos y de cobrar impuestos para ello, con la consiguiente creación de una administración estatal y de organismos representativos: los parlamentos. Las ciudades-estado del renacimiento y los estados dinásticos de los~~

tiempos modernos, culminan con el estado omnícomprensivo y burocrático necesario para regimentar las sociedades industriales avanzadas desde finales del siglo pasado. Todo indica que conforme la historia va transformando nuestras sociedades -y lo ha vuelto a ser radicalmente en la segunda mitad del siglo XX- será necesario adaptar el estado a dichos cambios.

Los cambios que han tenido lugar en la cultura cívica y en el modelo económico imperante en Chile -y en el mundo- provocan la crisis del estado tradicional, su incapacidad para conducir adecuadamente los asuntos sociales, y plantean la necesidad de construir un nuevo estado. Decíamos que el estado no es un ente abstracto que se impone a la sociedad y la domina. Es un instrumento creado por ésta, con legitimidad, para manejar sus intereses. El nuevo estado debe ser generado por la sociedad chilena de hoy, y debe responder a su estructura, a sus valores y sus intereses. Un corolario de ello es el de que el estado debe dejar de enfrentarse a la sociedad, debe integrarse más con la ciudadanía, y delegar funciones en la sociedad civil, el sector privado y los grupos sociales.

El desafío planteado por la necesidad de compatibilizar el estado con la nuevas realidades ha sido comparado por dos autores norteamericanos, D. Osborne y T. Gaebler, con la necesidad de "reinventar el gobierno". Generalmente se ha considerado que la función principal del empresario es la de asumir riesgos, y que el estado está inhibido para hacerlo, pues su responsabilidad fundamental no es administrar un partido privado sino la confianza pública. Sin embargo, la función del empresario no es tanto asumir riesgos cuanto explorar oportunidades, y esta última actitud debería

who?

constituir hoy el punto de partida para la modernización del aparato del estado.

Por eso lo que está en juego en este debate no es el tamaño ni la eficiencia del estado, un falso dilema planteado desde una perspectiva neoliberal, porque no basta con hacer más de los mismo en forma más eficiente y a menor costo. Lo que se necesita es un estado cualitativamente diferente, que se entremezcle con la sociedad y responda a ella, de manera que pueda facilitar los cambios profundos que la sociedad de hoy requiere.

Creo que ahora se puede entender mejor lo que afirmaba en la introducción de este capítulo, en el sentido que los profundos cambios que han ocurrido en el mundo de hoy están generando y exigen nuevas formas de organización, y de que estas abarcan desde el estado, hasta las empresas y las comunidades de base. En un ensayo sobre El Año 2000 aparecido en la revista Time del 30 de marzo de 1992 el autor sugería que "el sector privado puede ser también monstruosamente ineficiente en la medida en que incorpore las típicas fallas de la burocracia gubernamental". De lo que se trata, más bien, es de incorporar algunas virtudes empresariales al gobierno. Los dos autores citados más arriba se preguntan si es posible que en un gobierno moderno el espíritu empresarial se convierta en la regla general, y la burocracia en la excepción, contestando que este fenómeno no es tan difícil de encontrar.

"Muchos gobiernos emprendedores promueven la competencia entre sus proveedores de servicios. Potencian a los ciudadanos al transferir facultades de control desde la burocracia a la comunidad. Evalúan el comportamiento de sus

instituciones no por el tamaño de su presupuesto sino por sus resultados. Se orientan por metas y no por normas y regulaciones. Definen a sus destinatarios como clientes y muchas veces les ofrecen diversas opciones. Tratan de prevenir los problemas antes de que surjan en lugar de limitarse a tratar de resolverlos más tarde. Invierten más energías en obtener recursos que en gastarlos. Descentralizan la autoridad y adoptan formas de administración participativas. Prefieren los mecanismos del mercado a las maquinarias burocráticas. Y no solo se centran en suministrar servicios públicos sino en actuar como un factor catalizador de todos los sectores -público, privado o voluntario- para que ellos mismos resuelvan los problemas comunitarios". Y Peter Drucker, indiscutido maestro de empresas y organizaciones modernas, sostiene que "la construcción de una capacidad empresarial dentro del servicio público se constituirá en la principal tarea política de esta generación".

Con relación a las citas anteriores se harán las referencias en caso necesario.

Tan radical es la necesidad de transformar el estado en Chile y en el mundo que la reflexión y los esfuerzos que se hagan en torno a este tema corren el riesgo de desviarse de lo que realmente se requiere en pos de diversos espejismos. En primer lugar, porque el desafío de modernizar el aparato del estado responde a la necesidad de integrarlo más a la sociedad y hacerlo más sensible a sus necesidades, por lo cual no basta que esos esfuerzos se circunscriban a los marcos tradicionales de las instituciones estatales, la administración pública y el derecho administrativo. Segundo,

Tantas
Consideraciones?

X

porque tampoco basta con incorporar los avances logrados en los estados de los países avanzados mediante la introducción de elementos traídos de la economía y la administración -el managment- porque el estado está en crisis en los países industriales si por crisis se entiende una insuficiencia crónica de su capacidad de respuesta a las demandas económicas y sociales. Tercero, porque la propia empresa privada en el mundo de hoy, y ciertamente nuestro país, está lejos de ofrecer paradigmas organizativos adecuados a las exigencias de la realidad contemporánea. Cuarto, porque la transformación que el estado requiere no se circunscriba a su propia esfera, por mucho que esta trascienda los parámetros institucionales y jurídicos en que se planteó tradicionalmente en el pasado, sino que pasa fundamentalmente por una redistribución de responsabilidades y funciones entre el estado y la sociedad civil organizada: el sector privado, el mercado, las asociaciones voluntarias, los sectores sociales de base y las entidades regionales y locales. En quinto lugar, porque no se trata de efectuar una reforma del estado que pronto corra el riesgo de enquistarse nuevamente, sino que de los que se trata es de incorporar a su estructura una capacidad de innovación institucional permanente.

Otra fuente de confusiones consiste en la insuficiente capacidad para distinguir entre el estado, el sector público, el gobierno y las esferas en que éste interactúa con la sociedad civil, debido al escaso desarrollo conceptual del tema. El estado comprende todas estas acepciones, pero cada una de ellas es diferente. El sector público abarca aquella parte de la economía que es controlada por el estado así como también los organismos que manejan esos sectores. El gobierno involucra a los poderes públicos -ejecutivo, legislativo y judicial-, a los partidos políticos y a las demás instancias

Se repite en
Pg. 13, 2do párr.

a través de las cuales se canaliza y ejerce el proceso de gobierno. Más allá de ambos aspectos hay un ancho terreno en donde se están configurando formas de asociación entre el estado y la sociedad civil para el manejo de intereses públicos en los más variados sectores. La modernización del estado de Chile debe distinguir esas esferas y abordarlas en forma simultánea.

Exigencias del desarrollo en relación con el estado

Además de los cambios productivos, tecnológicos, societales y valóricos que ha experimentado nuestra sociedad y la del mundo entero, que obligan a adecuar el estado a las nuevas realidades, hay exigencias que provienen directamente de las orientaciones que ha ido consolidando nuestro proceso de desarrollo económico y social, que presionan en el mismo sentido por su concreción y su importancia. Dado que ellas significan un fuerte cambio en comparación con lo que el desarrollo exigía del estado en el pasado, vale la pena considerarlas en forma más pormenorizada.

Las experiencias del pasado, con sus frustraciones y vaivenes, nos han enseñado que el desarrollo está compuesto por una trilogía que abarca tanto el crecimiento económico como la integración social y la modernización del estado. En efecto, después de aprender a aplicar en forma sostenida políticas capaces de crear una economía dinámica, abierta y competitiva, nuestro país está en condiciones de comprender que esas políticas requieren la participación de un mayor número de agentes económicos y sociales dejando atrás antiguas exclusiones, así como también la modernización de las instituciones del estado.

El modelo de ~~de~~ desarrollo de posguerra, que predominó en toda América Latina y era concordante con las tendencias imperantes en el mundo, tuvo que apoyarse en un estado grande e intervencionista por lo que este tema fue central en la teoría del desarrollo prevaleciente en esa época. Desde mediados del decenio de los años 70 esa preocupación prácticamente desapareció en los países y períodos en que la escuela neoliberal se impuso en forma extrema, siendo reemplazada por encarnizados ataques y fuertes recortes al estado. Hoy día los dirigentes y especialistas en todos los países de la región se están dando cuenta que no es posible llevar a cabo una reestructuración productiva profunda y sostenida, un amplio proceso de apertura externa y un decidido esfuerzo por aumentar nuestra competitividad internacional en un mundo tan cambiante y tan complejo, sin la orientación y apoyo del estado. Pero de un estado profundamente renovado.

En efecto, el desarrollo no es solamente el fruto de la elección de un determinado modelo, del manejo adecuado de la política económica o del mantenimiento de un sistema de precios correcto. Es el resultado de la actuación de múltiples agentes sociales y económicos, grandes y pequeños cuyo comportamiento es regulado -y puede ser restringido o potenciado- por el marco institucional en que actúa. De allí la importancia de adecuar dicho marco a las orientaciones actuales del proceso de desarrollo.

Llama la atención que todos los países que han efectuado cambios importantes en su política económica han tenido, tarde o temprano, que adecuar a ellos el aparato del estado. Esta reforma pasa a tener una importancia crítica en aquellos países cuya estrategia económica ha experimentado cambios

radicales. Este es el caso, en primer lugar, de los países de Europa del Este, en donde la creación de sistemas de gobierno democráticos, de economías de mercado y de un clima favorable a la inversión, se ve obstaculizada muy principalmente por la ausencia de un marco jurídico e institucional conducente a estos resultados. El otro grupo de países que enfrenta similares desafíos, aunque actualmente al parecer estén menos conciente de ello, está formado por los países latinoamericanos que, después de la dolorosa "década perdida" de los años 80, están aplicando con decisión políticas de liberalización, apertura y modernización de sus economías. Esa exigencia se plantea con más fuerza en aquellos países, como Chile, que están más adelantados en ese camino.

Pero si bien he destacado la importancia particular que tienen las presiones originadas en la actual estrategia de desarrollo del país en relación con la modernización del estado, sería un error pensar que estos son los únicos motivos para llevarla a cabo, o que esta modernización debería circunscribirse al sector económico del mismo. Dada la interdependencia que existe entre los diversos elementos que integran el estado, su modernización no podrá lograrse a través de acciones orientadas hacia sectores aislados, como el manejo de la política monetaria, fiscal, presupuestaria, tributaria o de aquellas vinculadas a los principales sectores de la economía, sino que debe tener un carácter integral o sistémico. No es posible mantener un ritmo dinámico de desarrollo si la acción de los organismos económicos, por modernos y eficaces que sean, se viese frenada por rezagos en el proceso legislativo, en la administración de justicia, en las relaciones laborales, en la administración regional o en la situación medio ambiental, para poner unos cuantos ejemplos. Sin embargo, no sólo no

existe aún una visión de conjunto sobre el tema, sino que ni siquiera se ha iniciado un debate nacional en torno al mismo, como el que de una manera u otra hubo acerca de la política macroeconómica, el crecimiento, la inflación, los derechos humanos o las relaciones cívico-militares. La ausencia de una visión de conjunto en torno a este problema puede dar lugar a confusiones conceptuales, a la pasividad o a acciones parciales que resulten insuficientes, o incluso incoherentes, por basarse en las confusiones anteriormente mencionadas. Ello se advierte, por ejemplo, cuando se habla indistintamente del estado, el sector público, el gobierno o la administración pública, términos que se refieren a una misma realidad global -el estado- pero que aluden a diferentes aspectos o esferas de ella.

El problema del estado presenta por lo menos tres dimensiones que convendría distinguir: (1) el estado como sector público, esto es, como aquella parte de la economía que es controlada por el mismo, y que está reduciéndose, incluyendo los organismos que manejan esas actividades; (2) el estado como gobierno, es decir, como el conjunto interrelacionado de los poderes público -ejecutivo, legislativo y judicial- que llevan a cabo ese proceso en estrecho diálogo con los partidos políticos, las organizaciones sociales y la opinión pública; y (3) el replanteamiento de las relaciones entre el estado y la sociedad civil (incluyendo el mercado, el sector privado, las organizaciones sociales de base y las comunidades regionales o locales) con miras a transferirle, o a compartir con ésta funciones que anteriormente cumplía solo el estado. La falta de comprensión de las diferencias y articulaciones que existen entre estas tres esferas, aunque pueda parecer una cuestión semántica, puede conducir a graves errores como el

Esto ya se
dijo en la
Pg. 9, 2^{da} párrafo.

de creer que un esfuerzo destinado solo a modernizar el sector público es capaz de satisfacer todas las demandas sociales referentes a la modernización del estado.

Por cierto, y de allí la especificidad de los requerimientos que emanan de la transformación económica que está experimentando nuestro país, que sea muy importante consolidar y perfeccionar los avances ya realizados en esta materia, tales como el mejoramiento del manejo fiscal y de la política presupuestaria; la modernización de nuestro sistema impositivo y el mejoramiento de los mecanismos de recaudación de los impuestos; los procesos de privatización, tomando en cuenta los sectores escogidos, las metodologías empleadas para fijar los precios y transferir los activos, y sus resultados; la creación o el fortalecimiento de instancias de supervisión o regulación, particularmente en relación con aquellos sectores que han sido privatizados; los esfuerzos de descentralización geográfica de las responsabilidades públicas o de actividades económicas y sociales; la subcontratación total o parcial de ciertas actividades del estado, o la privatización de determinados componentes de las mismas, como ocurre actualmente en la construcción de carreteras y otras obras públicas, en el manejo de servicios como la carga ferroviaria, y otros. La revisión del papel que el estado debe desempeñar actualmente en la provisión de bienes públicos, como en el campo de la seguridad ciudadana y, muy particularmente, en materia social es otro campo de definiciones importantes. El mejoramiento de la administración pública, su selectividad, calificación y remuneraciones, constituye naturalmente la base de la modernización de la cosa pública.

50/50

(Este párrafo podría desagregarse en una enumeración o punto separado)

Però no es posible olvidar que las instituciones que intervienen en forma más relevante en el proceso de gobierno, por muy delicado que sea intervenir en ellas, necesitan también ponerse al día. En el caso del poder ejecutivo, al cual me referiré a continuación con más detalle al hablar de la gestión pública, existen posibilidades adicionales para mejorar el funcionamiento del equipo de gobierno, el gabinete, su coordinación y su articulación con otros poderes del estado, y su vinculación con la sociedad civil y el sector privado. El poder legislativo ha tenido un papel admirable en el proceso de transición democrática; sin embargo, difícilmente algunos de sus miembros se opondría a contar con mayor acceso a una asesoría técnica moderna, con un sistema de información o referencia legislativa, y con canales más expeditos y modernos de vinculación con el poder ejecutivo, con las regiones, con los medios de comunicación y, con la ciudadanía. Es conocida la demanda pública que existe en torno al mejoramiento del poder judicial, de la gestión de la administración de justicia, de la formación del personal que trabaja en ella, del acceso a ella por parte de grandes sectores excluidos, y, sobre todo, de la adecuación de la esfera de acción de la justicia, y los procedimientos empleados para administrarla, a las nuevas demandas surgidas del desarrollo político, económico y social.

La redistribución de funciones entre el estado y la sociedad civil es, como he afirmado, la frontera más importante que debe superar la reforma del estado. El marco institucional y legal de las relaciones entre el gobierno y el sector privado, los aspectos legales y administrativos de

Las relaciones laborales, la creación o perfeccionamiento de mecanismos de supervisión de actividades como las de sociedades anónimas, bolsas de valores, fondos de seguridad social, actividades productivas o servicios sociales privatizados, deben ser objeto de cuidadoso análisis. Dentro de este último contexto, las nuevas formas de asociación entre organismos públicos y organizaciones de base para el suministro de servicios sociales, como los de salud y educación, así como actividades de mejoramiento de la comunidad, programas de capacitación laboral, de apoyo al sector informal y a la pequeña empresa, y asesoría y financiamiento para estos mismos fines, requerirá nuevas fórmulas institucionales. Lo mismo cabe decir de la redistribución de responsabilidades que deberá continuarse dando entre el gobierno central y las autoridades regionales y locales.

Mejoramiento de la gestión pública

La modernización -no la reforma definitiva- del estado, para convertirlo en una organización más descentralizada, asociativa, flexible y adaptativa a las necesidades de la sociedad y de la economía, es inseparable del mejoramiento de la calidad de la gestión pública. Entiendo por ella, en sentido estricto, la gestión del sector público y de sus relaciones con el resto de los sectores que integran tanto el estado como la sociedad civil organizada. Sin embargo, por cierto deben esperarse similares esfuerzos en lo que se refiere al mejoramiento de la gestión de los demás poderes del estado, independientes del ejecutivo.

Desde luego la obsolescencia de la estructura del estado, su excesiva burocratización, el peso exagerado que aún tiene

el sector público frente a la sociedad civil, a las comunidades de base y del sector privado, y la coexistencia en el sector público de actividades dirigidas a la producción de bienes y servicios junto a otras que están al margen del mercado, producen una heterogeneidad que dificulta extraordinariamente mejorar la gestión pública entendida como una administración o gerencia moderna de las distintas actividades del estado. Ello plantea el desafío de renunciar a imponer un molde o un modelo al proceso de modernización del aparato del estado, a renunciar a toda ideología o voluntarismo en este campo, y a reconocer que dentro de él existen diversas esferas, que deben ser administradas de diverso modo, sin perder la coherencia del proceso. De entrada es útil señalar algo que se conoce poco.

En esto podemos contar con un buen punto de partida, pues a pesar de las imágenes en boga Chile tiene la menor proporción de empleo público en América Latina, así como también la menor participación del gasto público en el presupuesto nacional en toda la región. Si bien ambos indicadores son un tanto imprecisos, y no son concluyentes, sugieren una mayor eficiencia relativa del sector público chileno. En efecto, en 1980 Chile ya tenía un nivel de empleo público menor que el del promedio regional: un 11% contra un 15,7% del empleo no agrícola. En 1990 el promedio regional continuó siendo de alrededor de 15,5% mientras que el de Chile había bajado al 7%. Cualesquiera que sean los efectos indeseables de este proceso, traducidos en el desmantelamiento de la capacidad del estado en muchos planos importantes, éste -repito- constituye un buen punto de partida para racionalizarlo, sin perjuicio de recomponer las capacidades perdidas que fueren necesarias.

Una característica esencial de un sector público moderno debería ser su flexibilidad como corresponde a toda organización basada en la recepción y análisis de un flujo constante de información, elemento esencial en el mundo de hoy para tomar buenas decisiones de política. Un sector público basado en la entrada y salida de informaciones y de iniciativas. Un estado que deje de hacer directamente las cosas, o subsidiarlas, y se dedique fundamentalmente a concertar la acción de distintos actores económicos o sociales, y trabaje en conjunto con el sector privado y las organizaciones de base. Un sector público cuyo nivel fiscal sea menor y más flexible, con un nivel de gasto rígido relativamente más pequeño, con una mayor capacidad para adaptar el gasto a nuevos objetivos, con plazos realistas -a veces plurianuales- para la ejecución del gasto de acuerdo con los proyectos respectivos, y con un mayor grado de descentralización en la ejecución del mismo.

Desde distintos frentes se ha señalado que el esquema tradicional de los ministerios en nuestro país resulta, por una parte, excesivamente numeroso y disperso y, por la otra, insuficiente para dar cuenta de la complejidad de los aspectos que debe enfrentar la gestión pública. No se puede pretender que funcionen bien, en forma coordinada y con una actitud creativa veinte ministerios de igual jerarquía. Se necesita reducirlos, jerarquizarlos y mejorar su coordinación. En este cuadro deben tomarse en cuenta otros organismos menos formales, pero no menos poderosos, que actúan junto a los ministerios con un alto grado de autonomía.

La concentración de la gestión pública en un menor número de ministerios y organismos estatales, con una visión

sectorial más amplia e integrada y con una mayor capacidad de dirección y utilización de la labor de otros organismos, no debe ir en desmedro de la autonomía y de la descentralización en la ejecución de las políticas. Lo importante es que el gabinete y los organismos dependientes respondan a una visión estratégica global, integrada y adaptativa. Una fórmula así requeriría de una concertación regular y mucho más frecuente entre los distintos ministerios, como ocurre en Europa, no sólo a nivel nacional sino a nivel comunitario, en donde la mitad más importante de la legislación y de las decisiones de los países de la Comunidad se adoptan en incesantes reuniones interministeriales. Un nuevo estado debe reconocer la creciente heterogeneidad de la sociedad y de la economía, de los agentes que actúan en ellas, y de sus interrelaciones. La autonomía del Banco Central puede servir de precedente para iniciativas similares. La coordinación existente entre los ministerios y organismos del sector económico es un ejemplo de concertación administrativa, que en general no se ha extendido a otros sectores. La articulación entre las autoridades centrales y la gestión regional y municipal debe ser reforzada. En ambos niveles de acentuarse la colaboración de los sectores público y privado. Esto puede lograrse mediante el impulso a corporaciones o asociaciones sectoriales o regionales de desarrollo. Este proceso de desconcentración debería incluir la delegación de facultades secundarias de planificación, competencias, responsabilidades de ejecución, mecanismos de solución de conflictos y técnicas presupuestarias por programas que contemplen las responsabilidades de los entes descentralizados, incluyendo una mayor autonomía de éstos en la ejecución financiera de los mismos.

Relacionar

La flexibilidad de la administración pública en relación con las rigideces impuestas por su estructura burocrática, en la asignación y uso de sus recursos presupuestarios, en la definición y asignación de su personal y otros aspectos, supone una profunda racionalización de la misma en todos estos planos y, desde luego, una creciente calificación de su personal directivo y de ejecución para poder adaptarse a demandas cambiantes o a situaciones innovativas o críticas. Probablemente se necesita ir a la creación una Escuela Nacional de Administración, como la que tanto ha contribuido a crear un excelente estado en Francia a revisar los programas de las escuelas de administración o de unidades académicas autónomas para formar personal especializado en la gestión de políticas públicas, e introducir oportunidades de perfeccionamiento en el servicio para los empleados de la administración pública, sus organizaciones descentralizadas o las empresas o actividades que se desarrollan en asociación o bajo supervigilancia del estado.

Algunos desafíos específicos

He señalado que la falta de una visión global acerca de la dirección que debería adoptar la modernización del estado conduce a la inmovilidad o, en algunos casos, a emprender acciones aisladas, que o bien no tienen influencia en el funcionamiento del estado en su conjunto, o bien se frustran como consecuencia de que otros elementos continúan operando en forma anticuada. Sin embargo, los lineamientos que acabo de esbozar deben traducirse, sin duda, en una serie de acciones específicas entre las cuales, por vía de ejemplo, cabe señalar algunas de las más importantes.

Algunas se refieren a la modernización del sistema político en sí mismo o, más bien dicho, a la necesidad de consolidar un nuevo estilo de hacer política. Los primeros que deberán modificar profundamente su estructura, su forma de comportamiento y su naturaleza misma son los partidos políticos. Ellos son un elemento central de la teoría democrática. Pero lo pueden ser en un sentido positivo y también en otro negativo. Desde el momento en que la democracia directa, ateniense o rousoniana, ha demostrado en la historia ser un tipo ideal o una utopía, los partidos han pasado a ser los canales más sensatos y legítimos de representación de las corrientes en que se divide la opinión de la ciudadanía. Aunque en la historia siempre hubo distintas corrientes o facciones, -gibelinos y welfos en la edad media o monárquicos y frondistas en la Francia del siglo XVI- se considera que el nacimiento de los partidos políticos tiene lugar con la revolución francesa, cuando los estamentos representativos de la nobleza y del clero tomaron asiento a la derecha del rey en la asamblea nacional, y el estado llano lo hizo a su izquierda. Por lo demás por esa misma época estaban perfilándose los partidos conservador y liberal -Tory y Whig- en Gran Bretaña. Pero cuando por un exceso de ideologismo, jerarquía, burocracia interna y "partidocracia" estos elementos se convierten en elites cerradas, poco sensibles a los cambios en las preferencias de la ciudadanía, se produce una crisis de representación. Muchos de estos factores conspiraron primeramente en Chile para preparar el terreno, y después para completar la obra, de la dictadura militar. De allí en parte la crisis e ivernación que sufrieron los partidos. Ha habido un ideologismo, una jerarquía excesiva y demasiada burocratización en muchos casos.

el
 espíritu
 inexistente
 sobre lo
 político

de los

El tipo de partidos políticos que reclama la cultura cívica de Chile en el futuro es un partido que sea representativo de una sociedad civil mucho más preparada, mejor informada, más diversificada y activa que antes. Ello requiere partidos de ciudadanos, más que de militantes; capaces de flexibilizar los mandatos que transmiten a su militancia y amplien su capacidad de escuchar a sus bases y a la ciudadanía; que se preocupen más de potenciar a estos sectores que de instrumentalizarlos, y que de escuchar y defender la posición de sus cúpulas; que junto a la militancia en las maquinarias partidarias reconozca la participación en las ideas, y que se presente frente a un foro nacional, precisamente, con ideas, que reflejan los intereses de la gente, y no solo con fórmulas electorales y campañas procelitistas.

La madurez de la ciudadanía chilena hoy exige estas reformas. También exige, como nuestros partidos ya lo aprendieron a raíz de las dolorosas lecciones dejadas por la dictadura militar, que cada uno de ellos no se considere un estado dentro del estado sino que aprenda la virtud del diálogo, de la negociación y los acuerdos como única manera de construir sólidas mayorías nacionales, como la que nos ha dado y nos dará la concertación por muchos años. La capacidad política de formar coaliciones no puede seguir basándose fundamentalmente en la distribución de circunscripciones electorales, responsabilidades de gobierno y otras compensaciones, que es lo que ha hecho fracasar los gobiernos de coalición en el pasado. Al igual que en experiencias exitosas registradas en otras latitudes- tiene que basarse en una visión del mundo y del país, en un proyecto de gobierno y, yo diría más, en una política de estado. Por lo demás, el cuestionamiento y la revisión de los partidos políticos a lo

largo de las líneas mencionadas, es algo que está ocurriendo en todo el mundo.

Es importante imaginar lo que la modernización del estado y la transformación de la cultura cívica, exigirán de la concertación, pues esta no sólo constituyó la experiencia histórica a través de la cual se logró derrotar la dictadura sino que está llamada además a dar gobierno a Chile durante mucho tiempo. Se trata, en primer lugar, como señalé tratándose de los partidos políticos, de la necesidad de que ella logre constituir una alianza estratégica destinada a fijar los grandes parámetros dentro de los cuales ejercerá el poder en Chile en los próximos decenios, a garantizar una sucesión ordenada de buenos gobiernos, y por lo tanto de proyectarse mucho más allá del próximo. Ello supone proponer al país un programa o incluso una filosofía de gobierno a largo plazo, que asuma los grandes valores en torno a los cuales nuestra sociedad logró converger tras prolongadas y dolorosos desencuentros, como la democracia política, la economía de mercado, la equidad social y la modernización permanente del país en todas sus esferas. Para ser no sólo duradera sino útil, pues estos valores deberán producirse en fórmulas concretas de acuerdo con el cambio de las circunstancias, es necesario que esos parámetros no sean ni más ni menos que lo que hemos dicho. No deben confundirse con un programa detallado de gobierno. Es preciso también que sean respaldados por la ciudadanía, y no sólo a través de instancias electorales, sino también mediante su internalización en sus creencias, en su comportamiento y en su cultura cívica.

El gobierno del presidente Aylwin ha declarado en reiteradas oportunidades que es suprapartidista. Su

estabilidad y el éxito de sus iniciativas no dependen de un cuoteo político. Aquello no sólo era necesario para enfrentar en forma mayoritaria y consensual los resabios y las amenazas de la dictadura, sino que también respondía a los orígenes y filosofía de la concertación partidaria que le dio sustento, cuya forja se acrisoló en un fondo común de valores compartidos. Es probable que la transición haya agudizado la necesidad de este suprapartidismo. A lo largo de este último período han habido voces que han criticado algunas de sus consecuencias, que han pedido una presencia más activa de los partidos de la concertación en el gobierno, y una interlocución más fluida con éste. Probablemente todo ello forme parte de la nueva cultura política que será necesario interpretar y poner en práctica en el Chile del futuro. Pero esto no significa volver a un gobierno manejado por comités de partidos. Como dije, los partidos políticos son un elemento central de la teoría democrática, pero otro es el concepto de representación en donde, una vez definida una línea por parte de la ciudadanía y los partidos, y delegado un mandato en los órganos de gobierno legítimos, estos deben aplicar esa línea de cara a la nación.

Ya anticipé que probablemente en un estado moderno, en lo que se refiere al ámbito del proceso de gobierno propiamente dicho, podría ser necesario cambiar el organigrama del ejecutivo, reduciendo el número de ministerios, fortaleciendo una suerte de consejo de gabinete que actúe en forma más consultiva o coordinada, y continuando la tendencia iniciada por el Presidente Aylwin de no tener una relación exclusivamente bilateral con los ministros de cada cartera, sino creando un espíritu colegiado, y además de los mecanismos necesarios para tener un verdadero gobierno de gabinete, que no disminuya sino apoye y comparta las

responsabilidades de la presidencia, que en nuestro régimen son muchas. Es esencial, dentro de este ámbito, establecer canales para mejorar la relación política, operacional y técnica entre el gobierno y el congreso. La constitución permite utilizar fórmulas para ello lograr este objetivo. Una de ellas es que el presidente encomiende a un ministro que se encargue de la relación con el parlamento.

Donde el país ha demostrado tener más éxito es en el plano económico. Sin embargo, la institucionalidad en dicho sector aún presenta deficiencias. La primera se refiere al manejo de la política económica internacional, por mucho que algunas reparticiones hayan sido muy eficientes en este campo, pese a lo cual su manejo sigue siendo disperso y burocrático. Otro flanco relativamente más débil se refiere a la creación o fortalecimiento de aquellas instituciones que tienen una especial responsabilidad en evitar la desestabilización del sistema en caso de crisis o fluctuaciones importantes. Nuestro gobierno ha dado muestras de extraordinaria madurez en el manejo de la política fiscal, monetaria y de tipo de cambio. Están recientes, sin embargo, los recuerdos de crisis desencadenadas durante el gobierno militar, cuyas pérdidas se socializaron mientras que se privatizaban las ganancias. Nuestra institucionalidad es aún insuficiente para supervisar efectivamente algunos de los sectores que suelen estar involucrados en dichos vaivenes, para prevenirlos y para contribuir a que, cuando se produzcan, cada cual asuma sus responsabilidades evitando que, como en el pasado, "pague Moya". Vivimos en un mundo caracterizado por el cambio y por la incertidumbre. Nuestro país debe estar preparado para absorber las crisis. Pero para ello debe tener un tejido institucional que no sólo funcione bien en los períodos normales sino también en las situaciones críticas. Eso

significa que en el futuro tendremos que seguir adecuando la legislación comercial, sobre todo respecto de las quiebras, hacer que se respeten los derechos de los deudores y accionistas, y adoptar mecanismos que fiscalmente no sean desestabilizadores para garantizar al trabajador contra el desempleo y la variación de sus salarios.

El tema de las regulaciones es esencial al nuevo estado. La tendencia en el mundo apunta a desregular sectores que estaban reglamentados en forma burocrática a fin de estimular la libre iniciativa. Sin embargo, y particularmente conforme el estado deja de ser un agente productivo en un número cada vez mayor de actividades, debe prestar más atención a su función reguladora. Ello no para ampliarla, como he dicho, sino para ejercerla en forma más eficiente y más focalizada en los sectores en donde continúa siendo necesaria y, muy particularmente, para supervisar aquellas actividades que se han privatizado.

De hecho en estos años hemos avanzado mucho en estos caminos, que parecen ser contradictorios, y en realidad son complementarios. Mediante procesos de regulación se han establecido -o se están creando- regímenes especiales para la pesca, el sector eléctrico y el de las telecomunicaciones, para el bosque nativo y el medio ambiente, para el sector financiero y las inversiones de las APP, para la participación privada en obras portuarias, viales y otras obras públicas, en la confección de los planos reguladores de los centros urbanos, o en la radicación de inversiones extranjeras. La contrapartida del exceso de regulaciones del pasado no puede ser una regulación demasiado débil. La función reguladora del estado en una sociedad cada vez más compleja es crítica y su ejercicio no está garantizado.

En Chile habrá que mejorar extraordinariamente la capacidad reguladora del sector público en diversas áreas, dotando a las entidades respectivas de facultades, personal y autonomía para desarrollar su cometido, lo que no es siempre el caso. El furor con que durante el régimen anterior se desmanteló el estado hizo que algunas superintendencias perdieran grandes contingentes de personal especializado. En un país que se abre a la importación de otros productos, que permite que se patente el conocimiento externo, y procura atraer la inversión extranjera, se necesitan especialmente instancias de regulación que velen por la legalidad, la calidad y la utilidad general de esos procesos. Todo ello requiere políticas de adecuación de los marcos regulatorios a las nuevas realidades, el mejoramiento de las instituciones encargadas de aplicarlos y el reentrenamiento del personal a cargo de estas tareas. En última instancia, este no es sólo un desafío del gobierno, sino también de los partidos políticos, los movimientos sociales, el congreso y la opinión pública, que son los que deben comprender la necesidad de un nuevo balance entre privatización y regulaciones.

Los grupos vulnerables (pendiente)