

REFORMA DEL ESTADO EN CHILE: VISIONES, CONFLICTOS AVANCES Y DISCONTINUIDADES.

Eugenio Rivera Urrutia¹

Resumen

El análisis de la reforma del Estado en Chile en las dos últimas décadas, permite concluir que el debate en torno a ella, ha tenido un énfasis excesivo en el mejoramiento de la gestión. Así se soslaya que la efectividad y alcance del mejoramiento de la gestión, dependen en buena medida del avance de las reformas institucionales o sustantivas. Es por ello que la reforma de la gestión ha tenido resultados insatisfactorios. La principal conclusión del artículo, es que la falta de atención de algunas de las reformas de fondo contribuyó al surgimiento de varias de las turbulencias que han afectado al país en la última década. En claro contraste, las grandes reformas que han cambiado el Estado, han generado además modificaciones extraordinarias en la cultura organizacional de las entidades involucradas y mejoras significativas en la gestión. Hacia el futuro, el artículo sugiere que los desafíos que debe enfrentar la reforma del Estado son también institucionales y sustantivos y sólo en ese contexto, la reforma de gestión adquiere toda su fuerza y relevancia.

¹ Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, consultor independiente e investigador asociado a la Fundación Chile 21.

REFORMA DEL ESTADO EN CHILE: VISIONES, CONFLICTOS AVANCES Y DISCONTINUIDADES.

Eugenio Rivera Urrutia

1. Introducción.

La reforma del Estado ha constituido y constituirá una preocupación permanente. 20 años, pese a lo que dice el tango, es mucho tiempo. En ese período, el Estado ha sufrido importantes modificaciones que le han cambiado su faz. La evaluación de dichas modificaciones deja en evidencia que el avance ha sido desigual. En ciertas materias, ha existido amplia preocupación, hasta obsesión. Es el caso del mejoramiento de la gestión pública, que sin duda ha concentrado el debate especializado en estas 2 décadas y lo sigue haciendo.

Es así como el último informe del PNUD (2009) sobre desarrollo humano en Chile sostiene que “tanto los avances como las dificultades se explican principalmente por el modo concreto en que los actores se relacionan entre sí en los espacios de sus prácticas. Por esta razón, lo que se requiere hacia el futuro es crear las condiciones que permitan el despliegue de nuevas maneras de hacer las cosas”.

Sin embargo, el estudio que se realiza en el presente trabajo, permite concluir que el énfasis excesivo en el mejoramiento de la gestión soslaya que su efectividad y alcancen dependen en buena medida del avance de las reformas institucionales o sustantivas². Es por ello que la reforma de la gestión ha tenido resultados insatisfactorios. Más aún, la falta de atención de las reformas de fondo contribuyó al surgimiento de varias de las turbulencias que han afectado al país en la última década. En claro contraste, las grandes reformas que han cambiado el país, han generado además modificaciones extraordinarias en la cultura organizacional de las entidades involucradas y mejoras significativas en la gestión³. Hacia el futuro, el artículo sugiere que los desafíos que debe enfrentar la reforma del Estado son también institucionales y sustantivos y sólo en ese contexto, la reforma de gestión adquiere toda su fuerza y relevancia.

Asociado con este énfasis en la gestión, las reformas más trascendentales aparecieron de improviso y, a menudo, al margen de los especialistas. Fueron los casos de la reforma de la justicia y del cambio radical en el desarrollo de la infraestructura al introducirse el sistema de concesiones de obras públicas. En este ámbito aparecieron las complejidades de la reforma. Se creó una nueva estructura organizativa, la Coordinación de Concesiones, nunca formalizada

² Para la definición de estos conceptos, ver nota número 8.

³ La amplia reforma de la justicia es muy ilustrativa en este aspecto.

legalmente, que se responsabilizó de las principales tareas del sector, mientras que la antigua organización continuaba como si nada hubiese pasado. En este sector se revolucionaron las modalidades de cooperación pública privada, y al mismo tiempo, quedaron en evidencia los altos costos de transacción del sistema de concesiones y las dificultades de regular al sector privado.

Al mismo tiempo, algunas reformas han dejado, nuevamente en evidencia, que la reforma del Estado no es sólo continuidad sino que está sujeta a importantes rupturas que reflejan las distintas visiones sociales y políticas. Es el caso de la reconstrucción de la salud pública, que respondió al creciente malestar de la población respecto del sistema privado. La creación del Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE), puso en cuestión la supuesta continuidad de las reformas entre el régimen militar y la era democrática, al romper en buena medida con los supuestos básicos de la privatización de la salud. En esta misma dirección, la construcción de un nuevo sistema público de pensiones, representó también una clara discontinuidad respecto de las reformas impulsadas por Pinochet.

Al mismo tiempo, luego de 20 años se identifican sectores que, por razones que es necesario dilucidar, no fueron tocados o avanzaron en direcciones erróneas. Sin duda el Poder Ejecutivo ha permanecido impertérrito a toda modificación. Con excepción de la creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB), de la transformación de la Oficina de Planificación en Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) al principio del gobierno de Patricio Aylwin, poco ha sucedido. Algo similar puede afirmarse respecto del Centro de Gobierno, entendido como el núcleo que apoya la gestión presidencial. Con base en las reformas introducidas por el régimen militar, el Ministerio de Hacienda se ha venido consolidando como el centro efectivo de la Administración en perjuicio de la conducción política y de la capacidad de los otros ministerios, de gestionar sus respectivos sectores. Los avances en evaluación de la gestión de programas, no compensan los problemas que el excesivo poder de ese ministerio ha causado. Sin embargo, el principal eslabón perdido de la reforma, es la institucionalidad económica que se concentra en el corto plazo, está fragmentada como resultado de la independencia del Banco Central que en la práctica disfruta de una amplia "irresponsabilidad política" y de que carece de una instancia que se responsabilice de la política de desarrollo.

2. Reforma del Estado como reforma de la gestión.

La llegada al Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, cuyos principales representantes políticos e intelectuales habían criticado diversas facetas del régimen militar, hubiese hecho pensar que dentro de sus primeras medidas se incluirían reformas, tendientes a restaurar las funciones económicas y sociales las cuales, la dictadura militar, había buscado desprender del Estado. No

obstante, la historia fue diferente. Al discutir sobre la reforma del Estado, los principales ideólogos de la concertación apuntaron en otra dirección.

En efecto, dejando de lado la crítica al modelo económico, se sostuvo que el país avanzaba rápidamente por el camino del desarrollo, que se había logrado “la ruptura económica de nuestra insularidad...la consolidación de una economía de mercado, el desarrollo de una clase empresarial creativa y emprendedora...Pero de esta gran corriente modernizadora parece estar ausente...el aparato estatal...que... hoy aparece como un ente anticuado para enfrentar los grandes desafíos de la modernidad” (Marcel, 1993 p. 89)⁴ ¿En que debía concentrarse la corriente modernizadora para poner el Estado a la altura de los cambios ocurridos en Chile? No había un problema de remuneraciones, ellas habían subido en los primeros años de la Administración de Aylwin en promedio en un 25%. Más aún, en el caso de la salud las remuneraciones habían subido más de 30% pero “el sector público no sólo no ha percibido un mejoramiento sustancial en la calidad de la atención, sino que, de acuerdo con las encuestas, parece existir más bien una sensación de deterioro” (id. p. 99)⁵ Tampoco la falta de flexibilidad y autonomía en la administración de recursos de los ministerios sectoriales y los jefes de servicio, pues “dichas limitaciones... se vinculan al objetivo de resguardar la disciplina fiscal y asegurar una asignación racional de los recursos públicos” (p. 97). Del mismo modo, los problemas no radicaban en un número excesivo de ministerios. Tampoco eran decisivos los problemas de coordinación horizontal; pese a que se reconocía la necesidad de tal coordinación en temas suprasectoriales, como el apoyo a grupos vulnerables o el desarrollo productivo. El problema de fondo no tenía que ver con “ineficiencias ‘horizontales’, derivadas de una descoordinación interinstitucional, sino con eficiencias ‘verticales’, esto es con la incapacidad de las instituciones para hacer uso eficiente de sus recursos...en estas circunstancias, una excesiva institucionalización de la coordinación ... podría constituirse en la causa de mayores ineficiencias, al introducir nuevas instancias intermedias de decisión, negociación y dilución de las responsabilidades institucional e individual” (p. 101)

⁴ Esta perspectiva extrema, que determinaría este primer carril de reforma del Estado, era compartida por otros personeros aún cuando con algunos matices. Ángel Flisbisch, por ejemplo aunque aceptaba que se había producido una redefinición del rol del Estado en que el Estado Keynesiano o el Estado populista han sido “reemplazados en los hechos por otro tipo de Estado”. Aunque el autor no especifica parece sugerir que se refiere al Estado heredado del régimen militar. Sin embargo, llama la atención (al contrario de Marcel) que se insista en que se asiste a una lucha “por el alma del Estado, en la que pugnan dos concepciones polares: la del Estado mínimo y la del Estado regulador”. Sin embargo, para este autor, el debate “más que focalizarse en visiones globales en competencia, lo haga en cuestiones muy específicas. Por ejemplo, la posibilidad, conveniencia o necesidad de una política industrial; o bien, cómo responder a las disyuntivas soluciones privadas a problemas públicos versus soluciones públicas a problemas públicos en sectores como la salud o la educación” (1993, p. 111)

⁵ Se podría argüir que lo indicado era cierto en la época en que se formuló el análisis. No obstante, el problema que interesa subrayar aquí es que esta perspectiva orientó la política los 10 años siguientes lo que condujo a que no se enfrentaran los problemas asociados con las bajas remuneraciones del segmento de profesionales de la administración pública. Serían sólo dos acontecimientos los que obligarían a abandonar esta política. Primero, el bochornoso incidente en que el Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz da a conocer al país que los ministros reciben, en un sobre y en billetes, un suplemento salarial equivalente al 100% de su remuneración. El segundo, la grave crisis, conocida como “Mopgate” originada en el abultamiento de contratos con consultoras que se adjudicaban trabajos de la Coordinación de Concesiones, para pagar suplementos de sueldo a funcionarios de dicha entidad.

La conclusión de esta evaluación fue por consiguiente que “los cambios más importantes para iniciar un proceso modernizador de Chile no requieren grandes reformas legales, sino una transformación de la cultura organizacional del sector público.... (el) desarrollo de un sistema de gestión orientado a resultados” (id. p. 90)

La propuesta es, por consiguiente, un modelo de gestión pública, que se basa en la definición clara de la misión y objetivos del organismo, la identificación de los clientes y los productos susceptibles de ser medidos y evaluados periódicamente; que permita la asignación clara de responsabilidades individuales, en la medida que se avance en el logro de las metas otorgar una mayor autonomía en materia administrativa, financiera y de administración de personal y un sistema de incentivos ligados al logro y superación de metas relacionadas con el resultado de la gestión. (id. p. 104)

Este análisis determinaría buena parte de los avances en materia de reforma de la gestión, pero también ayudaría a explicar las graves crisis que enfrentaría la gestión pública a partir del año 1998.

En 1993 se puso en marcha un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos, orientados por la idea de que “era fundamentalmente en los servicios públicos, y no en las instituciones del gobierno central, donde se definirían los avances o retrocesos en materia de gestión” (Marcel y Tohá, 1998 p. 601) Esta iniciativa fue seguida en el gobierno de Eduardo Frei mediante la suscripción, a mediados de 1994, de compromisos de modernización entre 43 servicios públicos y el Presidente de la República. Ese mismo año, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda promovió un ejercicio más transversal focalizado en la generación de indicadores de desempeño, con el objeto de integrarlos al proceso presupuestario (id. p. 603) Se introdujeron sistemas de retribución por responsabilidad y desempeño en varias áreas como educación, salud municipalizada, Aduanas y Ministerio de Obras Públicas entre otros. Estas bonificaciones fueron por desempeño individual como colectivo. Del mismo modo, en algunos servicios se reemplazó el ascenso inmediato por concursos internos y se introdujo el régimen de funciones críticas, en virtud del cual se ofrece una mayor retribución a los directivos y profesionales a cambio de incorporarse aun régimen laboral más exigente, competitivo y flexible (id. p. 606). Hacia fines de 1996 se estableció la obligación para todos los servicios públicos de elaborar un informe de gestión y se concordó con el Congreso Nacional el desarrollo de un ejercicio sistemático de evaluación de programas públicos.

Los avances no fueron significativos, ya que el sistema mantuvo su foco en controlar el gasto de los recursos sin promover su uso eficiente y efectivo, ni determinando sus resultados ni dando cuenta de los costos económicos en que se incurría. Bajo el gobierno de Lagos, luego que se desahuciara una propuesta de

reforma más ambiciosa⁶ el programa de mejoramiento de la gestión dirigido por la DIPRES se modificó desde una política que apuntaba a cambiar la cultura institucional mediante el establecimiento de una nueva estructura de incentivos de desempeño, a una propuesta que buscó mejorar la transparencia de la información y los procedimientos de evaluación presupuestaria. Se trataba de promover una mayor flexibilidad para que las instituciones accedieran a fondos y para determinar sus usos, paralelo a un ambicioso proyecto de modernización de la gestión financiera (Rivera, 2003).

En este contexto de política, bajo los gobiernos de los Presidentes Lagos y Bachelet, la evaluación de entidades y programas se ha multiplicado. ¿Cuál es la evaluación del avance de estas iniciativas?

Waissbluth y otros realizaron un meta – análisis de estudios sobre la gestión de 28 organizaciones públicas y programas chilenos realizados en los últimos cinco años⁷. La evaluación no resulta alentadora, “tanto en aspectos organizacionales, como en diseño y ejecución de programas, los resultados son ligeramente superiores a “mediocre”, que sería la calificación 3,00. En el ámbito organizacional el ámbito mejor evaluado por los encuestados obtiene un promedio de 3,69, el peor evaluado un 2,90 y el promedio general es 3,30. En materia de diseño y ejecución de programas se observa algo similar: lo mejor (el único ámbito evaluado como “bueno”) es casi tautológico, con un 4,10, pues se refiere al interés de DIPRES por ejecutar el programa (y es la DIPRES quien decidió financiarlo); lo peor evaluado es la práctica de la evaluación ex-post, con un 2,84, y el promedio general es 3,44” (Waissbluth y otros, 2009)⁸.

El propio Waissbluth, en un interesante artículo sugiere una hipótesis para explicar el bajo éxito que ha tenido esta iniciativa: “Si hubiera adecuada capacidad de gestión en los Ministerios, Servicios, Gobiernos Regionales y Municipales, la DIPRES estaría posiblemente dispuesta a “soltar lentamente la mano”, pero mientras no existan adecuados gerentes públicos y autoridades regionales, este centralismo evidentemente continuará. Pero aquí está la contradicción. DIPRES

⁶ Sobre el contenido de esa iniciativa de Reforma y los procesos que llevaron a su cierre, ver Rivera, 2003, pp. 148 y ss.

⁷ La metodología utilizada consistió en la aplicación de un meta-análisis sobre encuestas realizadas a más de 560 directivos públicos y stakeholders, en torno a la gestión de 28 instituciones y programas del Estado de Chile, a través de 5 años de consultoría y docencia ejercida por dos de los autores de la publicación. A su vez, las encuestas fueron desarrolladas con una metodología de análisis organizacional y programático, basada en el levantamiento de percepciones a través de la aplicación de un cuestionario base con 117 aseveraciones. El meta-análisis es una técnica que se basa en la integración de investigaciones realizadas con distintas metodologías sobre un mismo tema de estudio (Waissbluth y otros, 2009).

⁸ En el año 2005, el Banco Mundial realizó una evaluación de la evaluación de programas impulsado por el Ministerio de Hacienda. Del estudio queda en evidencia que el primer objetivo de la evaluación es enriquecer la información para las decisiones presupuestarias, el cual se logra a plenitud. El programa contribuye a mejorar la gestión de los programas mediante la determinación de los Compromisos Institucionales y el seguimiento a los mismos. No existen aún indicadores que conecten directamente el Programa de Evaluación con el logro de su fin u objetivo final, cual es el mejoramiento de la calidad del gasto público. El PE contribuye a fortalecer la gestión de las instituciones gracias al proceso de aprendizaje institucional iniciado por la evaluación (Banco Mundial, 2005)

“el malo y feo” se ha negado sistemáticamente a mejorar las remuneraciones de los directivos y ejecutivos públicos, bajo el argumento de la austeridad fiscal y la contención de presiones salariales... al punto de que estos salarios son comparativamente de los más bajos de América Latina (no así en DIPRES, cuyo status de órgano fiscalizador le permite pagar salarios el doble que los del resto del sector público). Aquí está el círculo vicioso: no te doy los salarios ni recursos para mejorar tu gestión... y como no tienes capacidad de gestión te controlo yo la planificación y el uso de tus recursos. Se respira en los pasillos de Hacienda un cierto ambiente de torre de marfil, y de desprecio por las capacidades del resto del aparato de gobierno, que a la larga se convierte en una profecía autocumplida. Los Ministros se sientan en la antesala del Director de DIPRES a esperar ser atendidos para solicitar algún cambio de partida presupuestal, muchas veces en ámbitos irrelevantes.” (2006) En relación con los diversos instrumentos de control de gestión pública, indicadores de desempeño, Programas de Mejoramiento de Gestión, Convenios de Desempeño, Evaluación Comprehensiva del Gasto, Balance de Gestión Integral, y Programa de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas “han tenido un indudable impacto positivo, que va en la dirección del “New Public Management”. Sin embargo, existe la duda respecto a si la misma multiplicidad de instrumentos no termina siendo para los directivos de servicios una carga burocrática que termina complicando en lugar de ayudar” (id.) Sin embargo, estas consideraciones no agotan el análisis en torno a la importancia del Ministerio de Hacienda en los avances y falencias de la modernización del Estado en Chile. Para ello es necesario analizar los problemas que ha experimentado la modernización del Poder Ejecutivo. Volveremos sobre este punto más abajo.

La modernización de la gestión en Chile no se agota, sin embargo, con este programa. Más importante, fueron las iniciativas independientes, desarrolladas por algunas de las grandes agencias públicas entre las que destacan el Servicio de Impuestos Internos (SII), Aduanas, el Registro Civil, el sistema de compras públicas y el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy sustituido por el Instituto de Previsión Social (IPS). Sin duda la experiencia más exitosa ha sido la del SII que ha generalizado el pago de impuesto vía Internet, facilitando a la población el cumplimiento de esta obligación, de una manera sin parangón a nivel internacional. Estos éxitos son posibles cuando la reconstrucción institucional se concibe como formando parte de ejercicios de reorganización institucional, de estudio y transformación de los procesos de trabajo, de capacitación de los recursos humanos y de una gerencia pública dinámica. No obstante, un factor esencial en el éxito de la modernización es que la institución tuvo siempre a disposición los recursos requeridos para realizar las inversiones necesarias. La rentabilidad de cada peso invertido en este proceso expresado en el aumento de la recaudación tributaria llevó a que el Ministerio de Hacienda tuviera siempre buena disposición en este campo. Algo similar sucedió en los casos de Aduanas y Chile Compra (Rivera, 2003).

3. Las reformas institucionales y sustanciales⁹.

La reforma del Estado tiende a seguir derroteros insospechados. Naturalmente, la reflexión de los expertos y la incidencia de sus propuestas, en los actores políticos y gubernamentales, juegan un papel relevante. No obstante, eventos inesperados, crisis políticas, económicas o sociales o la conjunción inesperada de intereses entre el sector público o privado desempeñan, a veces, un rol aún más importante. Es el caso de la mayoría de las reformas más significativas llevadas a cabo en Chile, recientemente, que han transformado sustancialmente el sector público e inciden dramáticamente en el desarrollo nacional y el bienestar de los ciudadanos.

a. El sistema de concesiones de obras públicas.

El primer caso es sin duda la transformación de la construcción de obras públicas. Al comienzo de la nueva era democrática en 1990, la infraestructura nacional resultaba irrisoria. Con excepción del Metro de Santiago, iniciado en los 60 y finalizado en los primeros años del gobierno militar, el desarrollo de la infraestructura se había detenido. Las carreteras interurbanas eran las mismas que se habían construido en esa década, la red de puertos y aeropuertos había permanecido congelada y el desarrollo urbano se había detenido. Un turista que volviera después de 20 años al país, no descubriría nada nuevo. Desde el punto de vista de los inversionistas privados vinculados al sector, eran dos décadas perdidas. En el año 1992, la Cámara Chilena de la Construcción encargó la realización de un catastro destinado a calcular el déficit de la infraestructura, estimándose éste en cerca de US\$ 15.000 millones. Hacia mediados de la década de los 90, se había asistido a un boom extraordinario de inversiones en el sector minero, el cual sin embargo, se aproximaba a su fin. Existía en consecuencia, amplia preocupación en la industria de la construcción respecto de qué sector podría reemplazar la demanda minera. En ese contexto, el gobierno de Eduardo Frei rescata una norma dictada bajo el régimen militar, reformada en 1991 pero que no había tenido impacto relevante, y propone una modificación legal cuya aprobación en 1996 daría un impulso decisivo al sistema de concesiones de obras públicas.

La reforma buscó facilitar el acceso al financiamiento de la nueva la Industria y a proteger a la inversión privada del riesgo político que presuntamente afectaba al sector, mediante un sistema de arbitraje, desfavorable para el Estado. Los resultados fueron espectaculares. En poco más de 10 años, se construyó la doble pista de Puerto Montt a La Serena, nuevas rutas transversales, se introdujo el

⁹ Utilizamos la distinción realizada por Rodrigo Egaña: "Se entiende por reforma institucional aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, ... a su vez, reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance". (Cit. por Waissbluth, 2006) Nos parece que ambos conceptos son útiles para analizar las reformas que se tratan en esta sección.

sistema de autopistas urbanas en Santiago y en otra ciudades, se modernizó la red aeroportuaria y se inició la construcción de cárceles y otras edificaciones públicas¹⁰.

Se trata sin duda de una historia de éxito pero que, al mismo tiempo, deja en evidencia las limitaciones de un enfoque modernizador centrado excesivamente en la gestión. En efecto, frente a las rigideces del sistema de personal y a las restricciones salariales, rápidamente quedó en evidencia, que la institucionalidad pública tradicional no sería capaz de conducir el nuevo sistema. Mientras el Ministerio de Obras Públicas continuaba su marcha, se creó un organismo, la Coordinación de Concesiones que sin otra formalidad que la de constituir una glosa presupuestaria, puso en marcha un sistema de concesiones de obras públicas con inversiones por sobre los US\$ 10.000 millones dando cuenta, además por si mismo, de los principales requerimientos de supervisión. A partir del año 2002, el sistema fue afectado por varias investigaciones judiciales, orientadas a develar el uso ilegal de recursos públicos para el financiamiento de sobresueldos de la entidad. Una serie de dificultades, en particular relacionadas con obras de mayor complejidad, específicamente el nuevo sistema carcelario y el proyecto de renovación radical del sistema público de transporte de personas de la ciudad de Santiago, llevaron al sistema a una casi total paralización a partir del año 2006. En el último período, el sistema se ha concentrado en terminar obras de arrastre y en la realización de acciones complementarias. La insuficiencia de los recursos destinados a una adecuada preparación de los proyectos, la precariedad institucional de la Coordinación de Concesiones sumado a una legislación con un claro sesgo antiestatal, llevó a la multiplicación de los llamados convenios “complementarios” que ha implicado inversiones por sobre los US\$ 2500 millones, asignadas sin licitación lo que plantea interrogantes respecto del uso de esos recursos y un eventual daño fiscal (Rivera, 2008).

b. El nuevo sistema judicial.

Una segunda reforma, poco valorada en la discusión sobre reforma del Estado, pero que ha sido crucial y cuyos sus impactos solo serán posibles de evaluar luego de muchos años, es la reforma de la justicia. Su inicio fue sin duda un gran logro del Gobierno del Presidente Eduardo Frei. No obstante, como llama la atención Mario Waissbluth (2006), la reforma no estaba inscrita en el programa presidencial del entonces candidato de la Concertación. La ONG Corporación de Promoción Universitaria desempeñó un papel muy importante en su instalación en la agenda pública al desarrollar una serie de estudios y debates. De gran importancia fue la decisión de la entonces Ministra de Justicia, Soledad Alvear de impulsar la iniciativa. El BID prestó ayuda financiera y asesoría técnica. En el Poder Judicial, la reforma encontró, primero, fuertes reticencias, las que sin

¹⁰ Como en otras materias, no existe una evaluación exhaustiva de de la eficiencia en el uso de recursos públicos destinados a este campo.

embargo fueron paulatinamente superadas. Marcos Libedinsky, de la Corte Suprema se constituyó en un fuerte promotor de la misma.

Como señala Rafael Blanco, “muchas de las instituciones del sistema de justicia fueron pensadas y estructuradas a fines del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, siendo sus principios orientadores gestados a partir de concepciones inquisitivas propias del Medioevo” (2003, p. 188). El sistema de justicia constituía un despropósito. Aún cuando los niveles de corrupción se mantenían limitados, sin duda no comparables con otros países de la región, el sistema no parecía compatible ni con la ambición de integrarse activamente a la economía globalizada ni con la aspiración de una sociedad más igualitaria; la población más vulnerable tenía un acceso magro a la justicia. Su funcionamiento era altamente ineficiente, burocrática y lenta y los jueces debían enfrentar una alta carga de funciones administrativas innecesarias o realizadas por operadores no capacitados. Su estructuración orgánica era deficiente, carecía de un adecuado soporte de gestión y de mecanismos que aseguraran altos estándares de transparencia (id. pp. 188 y ss)¹¹.

En relación con la Corte Suprema, se introdujo un procedimiento en que la propia entidad propone una quina de nombres, de los cuales el Presidente de la República selecciona un personero el cual debe ser aprobado por dos tercios de los Senadores en ejercicio. Se estableció un límite de edad a la permanencia en la Corte y se aprobó la incorporación de abogados externos a la carrera judicial, a la Corte Suprema. Sin embargo, el principal componente de esta iniciativa es la reforma al proceso penal. El gobierno del Presidente Eduardo Frei, buscaba simultáneamente modernizar el sistema para aumentar la eficiencia y, al mismo tiempo, mejorar las posibilidades de los grupos excluidos de ejercer los derechos ciudadanos. La reforma puesta en funcionamiento el 15 de diciembre del año 2000 sustituyó el sistema procesal de naturaleza inquisitiva por otro acusatorio adversarial. Estructurante es la decisión de separar las funciones de investigación de los delitos, que se entregó a un nuevo órgano, el Ministerio Público, de los de juzgamiento que seguirían radicados en los tribunales del crimen, esto es los terceros imparciales. Al Ministerio Público se le asignó la atribución y responsabilidad de perseguir la comisión de delitos y de proteger a las víctimas y testigos de los casos que conozca. Se trata de un órgano técnico, especializado, de rango constitucional que detenta el monopolio de la investigación criminal, en cuya generación participan los tres poderes del Estado, que busca asegurar la prescindencia política de sus integrantes, agregando a ello un importante control de sus actividades, con el objeto de evitar el uso arbitrario de sus facultades de persecución (Blanco, 2003). En el año 2001 se creó la Defensoría Penal Pública, servicio público sujeto a la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, con el objetivo de proporcionar defensa penal a los

¹¹ Expresión de esta preocupación amplia y generalizada y un antecedente de la reforma es el informe de la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno (1991) que realiza una serie de proposiciones de reforma. No obstante, su alcance es limitado pues no introduce modificaciones sustanciales al sistema, se limita a propuestas para mejorar el funcionamiento y el acceso al sistema vigente en la época. El inicio de la reforma de la justicia es sin duda un gran logro del Gobierno del Presidente Eduardo Frei.

imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que carezcan de abogado, asegurando de esta manera el derecho a defensa por un letrado y el debido proceso en el juicio penal. La reforma judicial continuó su camino, a lo largo del último decenio con la creación de los juzgados de familia (2006), la nueva justicia juvenil (2008) como sistema penal especial para las personas mayores de 14 y menores de 18 años y la nueva justicia laboral que empezó a operar en el año 2008.

Es muy temprano todavía para contar con una evaluación comprehensiva de esta reforma. No obstante, es bastante claro que ha cambiado el panorama judicial chileno. La mirada de los especialistas coincide en una evaluación favorable. Riego (2007) señala que “la reforma se ha traducido en la completa supresión del procedimiento tradicional escrito y la instalación en su reemplazo de un sistema adversarial que opera en la práctica diaria por medio de audiencias orales y públicas... Un segundo logro importante ha sido la muy fuerte reducción de los tiempos del proceso...”. Paradojalmente, en el contexto de una amplia reforma institucional, se ha creado en el nuevo sistema “una cultura organizacional bastante más innovadora que la tradicional del sistema judicial chileno. Existen en las diversas entidades públicas involucradas en el nuevo sistema, innumerables iniciativas de innovación orientadas a mejorar la gestión, a mejorar los resultados, a indagar acerca de los problemas de funcionamiento y a resolverlos. Al mismo tiempo se ha generado una cierta lógica de competencia en ese sentido tanto entre las organizaciones como entre unidades al interior de las mismas” (id.) Para Waissbluth, “fue una de las reformas más caras, de mayor cobertura, más complejas y más exitosas iniciada en el gobierno de Frei” (2006, p. 39)

c. De la privatización de la política social a la creación de un sistema de derechos garantizados: la discontinuidades de la reforma del Estado.

Hacia finales de la década de los 90, Chile aparecía como un país exitoso en todas las dimensiones relevantes. El crecimiento económico alcanzaba cifras superiores al 6% promedio, el ingreso per cápita se había duplicado en la última década, la inflación había caído sustancialmente, se había logrado una fuerte reducción de la pobreza, habían aumentado los salarios reales, se había incrementado el gasto social en educación, salud y vivienda en casi 100%. Sin embargo, el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1998 constaba una notable paradoja: “junto a estos logros y avances importantes coexisten grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de las personas con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo... Constatamos una modernización exitosa si nos atenemos a los indicadores macrosociales... Existen altos grados de "integración sistémica" en el sentido de que dichos sistemas de salud, previsión, trabajo y educación ofrecen una cobertura importante de la población correspondiente... No obstante, los chilenos se manifiestan inseguros en cada uno de los campos mencionados. A pesar de un avance modernizador, o quizás a causa de él, la

mayoría de la gente, según la base empírica de este Informe, se siente insegura de encontrar empleo, y no está convencida de que la educación vigente asegure el futuro de sus hijos. Tampoco confía en poder costear una atención médica oportuna y de buena calidad, y teme no tener ingresos suficientes para vivir adecuadamente en la vejez.” (PNUD, 1998)

El documento generó una amplia discusión. La élite política estaba impresionada por el alto grado de abstencionismo, voto blanco y nulo que había caracterizado la elección parlamentaria de 1997 y la publicación del PNUD parecía explicar la masividad del fenómeno. En la coalición oficialista se constituyeron, con rapidez, dos posiciones principales¹². La primera, puso en cuestión la existencia en la sociedad chilena de un malestar difundido y generalizado. Lo que existía, más bien, era “una disyunción entre las altas expectativas creadas por la modernización y la desigual y sólo parcial satisfacción de las demandas generadas por dicho proceso... ni las desigualdades sociales existentes, ni las políticas gubernamentales, ni una supuesta frustración con la transición democrática ni una sobrecarga de incertidumbres subjetivas pueden alegarse en favor de dicha tesis... el discurso de los malestares frente al desarrollo, la modernización y la modernidad se funda en una visión ideológicamente neoconservadora que, de sorpresa, se ha introducido en algunos círculos del pensamiento progresista chileno” (Brunner 1998). Desde esta perspectiva, la verdadera frustración radicaba en las nostalgias izquierdistas de algunos de los miembros de la coalición gobernante que no terminaban de entender la sociedad moderna. Esta posición, negadora, la sintetizaba Patricio Navia, con la frase “las cosas se han hecho bien, pero la gente no lo sabe” (Navia, 2001)

Los llamados autoflagelantes, acusaban a los primeros de excesivo exitismo, de simplificar las nuevas realidades sociales, de proclamar sin fundamento alguno que la sociedad civil era más fuerte y que las desigualdades habían empezado a reducirse. Los acusaban también de autocomplacencia al sostener que si la ciudadanía no percibía estos avances era por culpa de quienes en la Concertación no son capaces de reconocer la obra realizada y transmiten una imagen de frustración (La gente tiene la razón, 1998). Por el contrario, sostenían, la evolución política, económica y cultural del país muestra asimetrías provocadas por la persistencia de importantes desigualdades y privilegios, la relación entre crecimiento económico y equidad no resulta satisfactoria, hay alta tasa de concentración del ingreso y del patrimonio, tienden a constituirse dos realidades, la de los ganadores y la de los perdedores. Enfatizaban también en la debilidad de los vínculos sociales, la desaparición o abandono de los espacios públicos, el bajo nivel de asociatividad, la privatización creciente de la vida social y, algo fundamental, la consolidación de la desigualdad estructural: “entre las personas, entre las regiones, entre el espacio urbano y el rural, en materia educacional, en

¹² Los medios de comunicación dieron amplia cobertura al debate. Era la primera vez en que al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia, que cumplía ya ocho años en el gobierno, se generaba una discusión tan virulenta como de fondo. Las principales figuras políticas de la coalición gobernante tomaron posición. Los grupos en conflictos fueron calificados como los “autocomplacientes” y los “autoflagelantes”. El primer grupo dio a conocer el documento “Renovar la Concertación: la fuerza de nuestras ideas” mientras que el segundo publicó la declaración “La gente tiene la razón”.

salud, en economía, en expectativas, en la distribución de seguridad...a pesar de la reducción de la pobreza no se logró reducir la heterogeneidad productiva ni la desigualdad social...relacionado con el progreso aún insuficiente en materia de derechos y garantías ciudadanas exigibles por trabajadores, consumidores, usuarios, sectores sociales vulnerables...existen enormes desigualdades en el acceso a servicios y bienes públicos, tales como salud, educación” (La gente tiene la razón, 1998) Es así como el rol del Estado es “asegurar...derechos más allá de la esfera mercantil...una nueva economía solo podrá emerger (cuando)...la lógica de la democracia y los derechos ciudadanos impregne...las instituciones fundamentales tales como el Estado y el mercado” (id.)

¿Cómo interpretar este debate y cuáles fueron sus consecuencias para la reforma del Estado?

Para un sector, la persistencia que había mostrado el modelo económico heredado del régimen militar luego de ocho años de gobierno democrático era expresión de que dicho modelo, liberado de las connotaciones autoritarias y antidemocráticas de su origen, representaba la nueva modernidad. Como lo ha sostenido desde entonces uno de los principales exponentes de esta visión : “mientras la sociedad chilena hoy se mueve por una racionalidad de tipo moderno liberal que sigue el “paradigma estadounidense” (basada en la promoción del individuo, la extensión del mercado, el culto al trabajo, la privatización de los riesgos y oportunidades, la masificación de la democracia, centralidad de la religión y pautas culturales conservadoras) el mito que identifica a gran parte de los chilenos sigue siendo otro, un mito antimodernizador.” (Tironi, 2009). Desde esta perspectiva, lo que cabía era simplemente perfeccionar el modelo heredado, arreglar el sistema previsional privado, mejorar el sistema de salud privada y seguir apostando a un sistema educacional en que la no discriminación de las subvenciones se traducía en una discriminación flagrante para los sectores más vulnerables. Para el otro sector, la experiencia acumulada, había dejado en evidencia que la privatización de la salud, de la previsión y de la educación si bien servía a los sectores acomodados, no representaba una solución para la mayoría de la población. El sentimiento de malestar que identificaba el informe del PNUD, reflejaba esta situación. El quiebre con la privatización creciente de la política social aparecía como un imperativo para superar la desprotección social y para que la Concertación pudiese seguir gobernando. La creación del Auge en salud bajo el Presidente Ricardo Lagos, la constitución de un sistema previsional público y el desarrollo del programa “Chile crece contigo” bajo la Presidenta Michelle Bachelet representan un giro hacia un Estado que adquiere un nuevo protagonismo¹³.

¹³ Al analizar el debate, Guillermo Campero sostenía, que más allá del debate ideológico, existían tensiones sustantivas que podían erosionar el capital social acumulado: “el acceso a los derechos sociales fundamentales considerados como un “bien público” y no sólo como consecuencia de la acción individual, y la garantía de voz ciudadana – entendida como la existencia reconocida de una capacidad o de una oportunidad, a través del orden público, de la organización social o simplemente de las acciones individuales, de limitar el poder, sea estatal o privado. Este último en particular, cuando es percibido ejerciendo ‘fácticamente’ más influencia que aquella que el orden social le ha otorgado (1998, pp. 448 - 449). Desde mi punto de vista, la decidida acción de la Concertación en relación con lo primero, permitió al Presidente Lagos abandonar el Gobierno con una gran

El Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE) tiene como objetivo garantizar el acceso a atención médica, dentro de plazos estrictos predefinidos, a todos los pacientes que cumplan determinados criterios de inclusión, según patologías preestablecidas. Con este objeto el Ministerio de Salud construye un listado de patologías y prestaciones asociadas, y tanto los beneficiarios del sistema de salud público (FONASA) como a los del privado se les garantiza cobertura para esas patologías a través de prestadores acreditados en la Superintendencia de Salud (Castiglioni, 2007). El AUGE se inserta en una reforma de muy largo alcance. Incluía el aumento del IVA de 18 a 19% para su financiamiento, buscaba mejorar la solvencia de las ISAPRES (Ley 19.895, llamada "Ley corta de ISAPRES")¹⁴ y fortalecía las potestades del Ministerio de Salud, en particular en la provisión de servicios, regulación y gestión. Sobre la base de la antigua Superintendencia de ISAPRES, crea la Superintendencia de Salud a la cual se le asignan las funciones de supervisión, control y fiscalización de los prestadores públicos y privados de salud así como de las ISAPRES y del Fondo Nacional de Salud (FONASA) (Id.) La reforma sufre un grave traspie al no ser aprobado el Fondo de Compensación Solidaria (FCS). Desde el punto de vista del quiebre con el modelo predominantemente privatizado que regía hasta ese momento así como del esfuerzo por integrar un sistema dual poco eficiente y contrario a los objetivos de integración social, el FCS era crucial ya que estaba destinado a "redistribuir los costos del auge entre los sistemas público y privado. Iba a ser financiado a través de un monto fijo por los miembros de ambos subsistemas...El FCS tenía como objetivo terminar con las diferencias de precio relativas al sexo, edad y otros factores de riesgo"¹⁵

¿Cómo evaluar la reforma? El sector público se ha consolidado como el eje del sistema de salud. Al año 2007, el 69,5% de la población estaba en FONASA, el 16% en la salud privada, el 3,11 en el sistema especial de las fuerzas armadas y el 11% carecía de protección. El AUGE tenía incorporadas 56 patologías que daban cuenta del 75% de la carga de enfermedad y de aproximadamente la mitad de las hospitalizaciones (Monasterio, 2007). A causa de la implantación del Plan Auge, el gasto público en siete años aumentó en aproximadamente 75% (Urriola, 2007). No obstante, nadie en Chile ha hecho un análisis que compare la relación costo/efectividad de las intervenciones sanitarias del sector público y del privado

aprobación y a la Presidenta Bachelet ser elegida como cuarta presidenta consecutiva de la Concertación y terminar, también, con una alta aprobación. Sin embargo, el no haber abordado el segundo aspecto señalado por Campero, esto la desigualdad y la alta concentración del poder económico y el desequilibrio entre los actores sociales, puede ayudar a explicar la división con que la Concertación enfrenta las elecciones del año 2009 y la probabilidad alta que el próximo presidente sea Sebastián Piñera.

¹⁴ La reforma incluye también la llamada Ley "larga" de ISAPRE, aprobada en abril del 2005 que tenía como objetivo reducir las discriminaciones del sistema privado, en particular las de género y de edad: se limitan las circunstancias bajo las cuales las ISAPRES pueden terminar unilateralmente los contratos; en caso de fallecimiento, se asegura la cobertura a la familia del cotizante, se establece que los precios de los planes de salud no podrán aumentar más de 30% del reajuste promedio de cada isapre y pueden ser modificados, no así las prestaciones y se crea el un fondo interisapres para compensar a los cotizantes sujetos a mayor riesgo como son los adultos mayores y las mujeres. (Castiglioni, 2007)

¹⁵ Mireya Dávila, Health Reform in Contemporary Chile: Does Politics Matter? M.A. Thesis. Department of Political Sciences, University of North Carolina, Chapel Hill (2005) citada por (Castiglioni, 2007)

(id.). Al mismo tiempo, el director de FONASA planteaba la necesidad de discutir la institucionalidad de la reforma, definir las funciones y roles de las distintas instituciones involucradas, ajustar la cultura organizacional a las “exigencias de una coordinación más horizontal y de un modelo centrado en la perspectiva del usuario” (Monasterio, 2007)¹⁶

La principal reforma de la Presidenta Michelle Bachelet es sin duda la previsional. Esta reforma incluye la creación del sistema público de pensiones y el perfeccionamiento, a juicio de sus propulsores, del sistema de capitalización individual. Mientras que el componente solidario representa la concreción de una larga lista de demandas de la población, excluida del sistema de capitalización individual; dicho perfeccionamiento respondió a las proposiciones de diversos actores de la industria que buscaban fortalecer su participación en el negocio mediante la estructuración de una sofisticada industria que reflejara con plenitud la euforia desatada con el crecimiento del sector financiero internacional.

El "sistema solidario", aunque definido como “complementario” del sistema de pensiones a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980, constituye en realidad una ruptura con el sistema de capitalización individual. El nuevo sistema está estructurado sobre la base de una lógica solidaria que establece un quiebre con la llamada justicia actuarial del sistema de capitalización individual. Dicho con otras palabras, el sistema solidario traduce en la política pública, el objetivo de establecer derechos garantizados que contravienen la lógica de que quién tiene mayores riesgos debe pagar mayores costos o recibir menores beneficios. Rompe además con la lógica tradicional, del sistema multipilar, que preveía un “pilar público” modesto. El componente más importante de la reforma es el que crea sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, Este sistema incluye la Pensión Básica Solidaria de Vejez, a la que tendrán derecho las personas que no tengan pensión en algún régimen previsional y que hayan cumplido 65 años; integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre y acrediten residencia por un lapso no inferior a 20 años en el país, contado desde que el individuo haya cumplido 20 años y en todo caso por un lapso de 4 años en los últimos 5 años a la presentación de la solicitud. El monto de la pensión será de \$75.000 (US\$ 150 dólares aproximadamente) a partir de julio del 2009 y estará sujeta a reajuste

¹⁶ El Mercurio del 28 de marzo del 2009, informa del inicio de una evaluación y da una visión poco halagüeña: “La escasa y contradictoria información que ha trascendido en estos años revela que aun con las 56 patologías vigentes en la primera etapa ha sido imposible cumplir las garantías. En algunos casos, como ciertas enfermedades oftalmológicas, las metas están todavía tan lejanas, que el plan AUGE parece más un sueño futuro que una política pública. Pese a ello, se ha anunciado un aumento a 80 enfermedades cubiertas por él, lo que hará mucho más difícil que pueda cumplirse lo escrito en la ley. Hasta ahora no ha habido más controversia pública ni más protestas de los pacientes por la falta de información con que cuentan los enfermos debido a que los consultorios no cumplen con su tarea de comunicar los beneficios que les corresponden. Según un estudio de la Superintendencia de Salud, el 88 por ciento de los consultorios de la R. Metropolitana deja de cumplir esta tarea. Y es revelador que el presupuesto disponible no se gaste entero, pese a que no se cumplen las metas, lo que indica que el pretexto de la falta de recursos para explicar las deficiencias de la atención no puede aplicarse en este caso. Todo parece indicar que las fallas se deben a la mala gestión en los servicios públicos, unida a la resistencia a utilizar los servicios clínicos privados que la ley del AUGE expresamente contempla ante situaciones de dificultad para otorgar tratamientos oportunos.” <http://blogs.elmercurio.com/editorial/2009/03/28/evaluacion-del-plan-auge.asp>.

conforme a la inflación. Serán beneficiarias del aporte previsional solidario de vejez, las personas que sólo tengan derecho a una o más pensiones regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980, y que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario que tendrá un valor de \$ 250.000 a contar del 1 de julio de 2012 y se reajustará conforme a la inflación¹⁷. Se crea también la Pensión básica de Solidaria de Invalidez que tendrá un valor similar a pensión básica solidaria de vejez así como el Aporte Previsional Solidario de Vejez.

El sistema solidario avanza significativamente en la respuesta a las demandas de las mujeres y de las familias en general. En efecto, distanciándose de la lógica básica del llamado “Pilar público” del sistema multipilar, concentrado en generar un modesto alivio a la pobreza¹⁸, el sistema solidario enfrenta la situación desmedrada de la mujer: la mujer se integra al mercado laboral, en promedio más tarde los hombres; existe una importante brecha salarial también a favor de los hombres, tanto por que acceden en promedio a trabajos menos calificados, y por ende, menos remunerados que los de los hombres como por una fuerte discriminación salarial. Otro punto importante dice relación con la división del trabajo reproductivo y doméstico entre hombres y mujeres, que redundará en un mayor tiempo de inactividad laboral fuera de la casa de éstas. Más aún, en el contexto del sistema de capitalización individual vigente antes de la reforma, si hombres y mujeres llegasen en igualdad de condiciones al momento de la jubilación, en cuanto al saldo acumulado se refiere, de todos modos el monto de la pensión sería inferior para estas últimas. Con estos argumentos, la ley crea una bonificación para las mujeres por cada hijo nacido vivo equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos, correspondientes a aquel fijado para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo¹⁹. Del mismo modo, la ley aborda la situación de las mujeres que al finalizar el matrimonio sufrían menoscabo económico. Es así como se determina que el juez, cualquiera haya sido el régimen patrimonial del matrimonio, podrá

¹⁷ La Pensión Básica Solidaria es una pensión de carácter no contributivo, mientras que el Aporte Previsional Solidario es un beneficio que complementa a las pensiones que el beneficiario recibe. Así, una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria (PBS), la que en régimen alcanzará a \$75.000 pesos. El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementará a las pensiones que el beneficiario, que cumpla los requisitos de acceso (haber cumplido 65 años, haber residido en el país más de 20 años y formen parte del 60% más pobre), perciba. Este beneficio tendrá un carácter solidario, ya que su monto decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$250.000 (US\$ 460 aproximadamente), cuando la reforma entre régimen.

¹⁸ El Mensaje presidencial es aún más explícito, para destacar estas diferencias con la llamada justicia actuarial al señalar que el Sistema Previsional Solidario entregará derechos previsionales a aquellas personas que no pudieron realizar contribuciones al sistema de pensiones, realiza mayores aportes a las personas con menores contribuciones y no considera requisitos de número de cotizaciones, eliminando así barreras que limiten su acceso. En todos estos casos las mujeres aparecen como beneficiarias preferenciales.

¹⁹ A esta bonificación se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo, contado desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de todos los Fondos Tipo C, descontado el porcentaje que represente sobre los Fondos de Pensiones el total de ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones por concepto de las comisiones.

ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual afecta al decreto ley N° 3.500, de 1980, del cónyuge que deba compensar a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado o de no existir ésta, a una cuenta de capitalización individual, que se abra al efecto. Dicho traspaso, no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio. La reforma creó también un subsidio previsional para los trabajadores jóvenes.

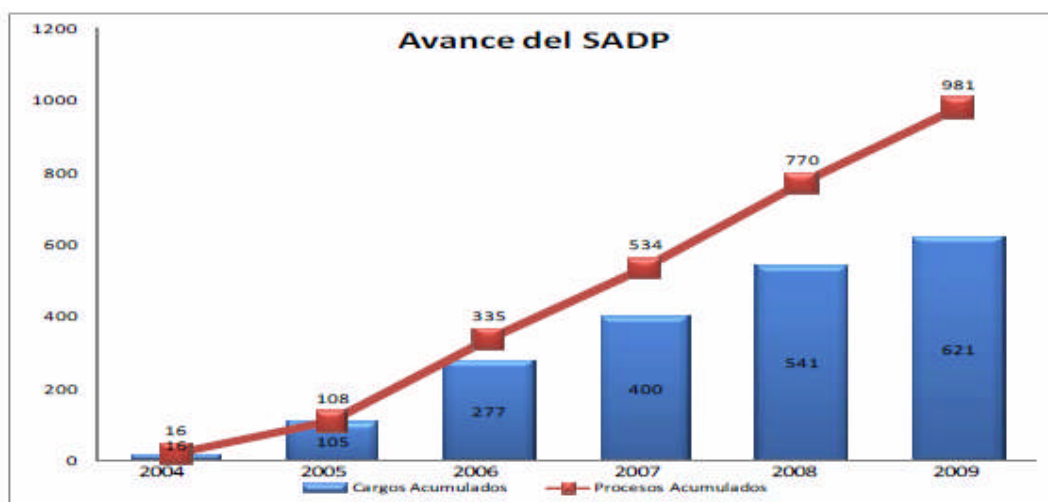
Como en el caso de la salud, la reforma previsional deja incólume el sistema privado. Más aún, sin corregir muchas de sus limitaciones, contribuye a su legitimación. La reforma completó el proceso de liberalización de las colocaciones de los fondos de pensiones. La crisis del sistema financiero internacional dejó en evidencia la baja preocupación del sistema por los riesgos sistémicos. Aún cuando no es posible todavía determinar con precisión el impacto del colapso financiero sobre los fondos, es claro que las pérdidas que han afectado a numerosos ahorristas han sido cuantiosas.

La reforma trajo consigo un importante reordenamiento de la institucionalidad pública. Se abre la posibilidad de que las AFP puedan subcontratar con FONASA y el Instituto de Normalización Previsional (INP) todas las funciones de administración de cuentas. La ley crea el Instituto de Previsión Social, como servicio público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio. A esta nueva institución se le traspasarán buena parte de las funciones del INP y se le autoriza a “celebrar convenios con entidades o personas jurídicas, de derecho público o privado, tengan o no fines de lucro, que administren prestaciones de seguridad social. Con este objeto se autoriza a los Centros de Atención Previsional Integral presten servicios a éstas. Se crea la Superintendencia de Pensiones (que reemplaza la Superintendencia de AFP) a la cual le corresponderá establecer el “Régimen de Inversiones” y fiscalizar los mercados primarios y secundarios en lo referido a la participación de los Fondos de pensiones. No obstante, el régimen de inversiones podrá ser establecido sólo, previo informe del Consejo de Inversiones y visación del Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría del ramo. Se crea el Consejo Técnico de Inversiones, instancia permanente, cuyo objetivo es preparar informes, propuestas y pronunciamientos respecto de las inversiones de los Fondos de Pensiones, con el objeto de procurar el logro de una adecuada rentabilidad y seguridad para los Fondos. La SVS regula a las compañías de seguro que participan en el sistema con el otorgamiento de rentas vitalicias a los pensionados y en la regulación de otras entidades financieras que participan del subsistema de ahorro previsional voluntario. Por su parte el Banco Central, en los marcos de la ley determina máximos de colocaciones en el extranjero por Fondos de una AFP y los límites máximos para la inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria. A la Comisión Clasificadora de Riesgos, le corresponde aprobar instrumentos específicos de inversión y rechazar clasificaciones de Clasificadoras de riesgo.

d. La creación de la Alta dirección Pública.

La grave crisis generada por una seguidilla de problemas de desorden administrativo y de corrupción en los entonces reunidos bajo la dirección de un solo ministro, los ministerios de obras públicas y transporte y telecomunicaciones así como los problemas surgidos en CORFO respecto del manejo ilícito de títulos de colocaciones llevó al establecimiento de un importante acuerdo en enero del año 2003 entre oposición y gobierno para crear un sistema de servicio civil. Fue así como la ley número 19.882 del Nuevo trato laboral creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, que entró en funciones el 17 de enero del 2004 con las funciones de poner en práctica las políticas de recursos humanos en el sector público y de administrar el sistema de Alta Dirección Pública. El servicio se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. La misma ley creó también el Consejo de Alta Dirección Pública que tiene como misión asistir en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros y jefes de servicio en la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza, cautelando la no discriminación e imparcialidad de los procesos de selección. El principio fundamental es que estarán sujetos al sistema de Alta Dirección los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen jefaturas de órganos o servicios públicos “cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2005). El procedimiento consiste básicamente en que el Consejo, o un Comité integrado por representantes de este y del servicio o ministerio del que depende el puesto que se busca llenar, seleccionan por concurso público a los postulantes que mejor calzan con el perfil de selección. Las ternas, cuaternas o quinas así formadas son propuestas a la autoridad encargada del nombramiento, la que puede elegir discrecionalmente entre los nominados e incluso desestimarlos y solicitar un nuevo concurso. La autoridad correspondiente tiene la facultad de despedir en cualquier momento al funcionario seleccionado, siendo obligatorio realizar un nuevo concurso.

Gráfico número 1: Avance del Sistema de Alta Dirección Pública.



Fuente: Servicio Civil (2009), Reporte estadística mensual, Agosto.

El gráfico número 1 deja en evidencia el acelerado crecimiento que ha experimentado el sistema. A agosto del 2009, se habían provisto 621 cargos en el marco de 981 procesos. Pese a estos avances, diversos problemas afectan al sistema: “Bajas remuneraciones, condiciones de desempeño restrictivas, demoras en los procesos de selección, ausencia de políticas de inducción y acompañamiento de los nombrados, y una gran exposición pública, entre otros aspectos, han conspirado hasta ahora contra el propósito de contar con suficientes candidatos de excelencia. Un problema mayor es el monto de las rentas asociadas a un porcentaje importante de los cargos de la Alta Dirección Pública... Ello se manifiesta en exiguas tasas de postulación... se constatan excesivas demoras en los procesos de selección, aspecto que ha sido el peor evaluado en las encuestas de percepción realizadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil. La duración, en promedio, alcanza a 6,5 meses en los cargos de primer nivel y a 8 meses en los de segundo. En ambos casos, algo más de la mitad es imputable a trámites —tales como la determinación del porcentaje de la señalada Asignación o el nombramiento de representantes ante los Comités de Selección— a los que la ley no fijó plazo y cuyo despacho corresponde a la Dirección de Presupuesto, ministros y jefes de servicios.” (Waissbluth, 2008)

4. Los eslabones perdidos de la reforma del Estado en Chile.

Hasta la crisis asiática, la economía chilena creció a ritmos inéditos en su historia. El desarrollo exportador agroindustrial, las fuertes inversiones mineras en los años 90, la renovación de la infraestructura pública y el crecimiento del consumo basado entre otras cosas en el abaratamiento de los bienes de consumo durable como efecto del desarrollo de los tigres asiáticos primero y luego de China e India, fueron los elementos impulsores de ese crecimiento. Parecía que la institucionalidad económica heredada del régimen militar generaba las condiciones necesarias y suficientes para asegurar un alto ritmo de crecimiento, avanzar en la sofisticación de nuestra estructura exportadora y enfrentar los problemas cada vez más complejos del desarrollo. No obstante, desde la irrupción de la crisis asiática el país empezó a enfrentar graves problemas, como fue el mal manejo de la política frente a los efectos de esa crisis en el país; la grave situación energética enfrentada al detenerse el suministro de gas natural desde Argentina; el colapso del transporte urbano provocado por el Transantiago; las dificultades para avanzar hacia una estructura exportadora más sofisticada; la falta de transparencia de las instancias de colaboración pública privada y los obstáculos para que las regiones pudieran constituirse en polos del desarrollo nacional. Todos estos problemas se acumularon para evidenciar graves falencias de la reforma del Estado.

a. Banco Central: independencia y responsabilidad política.

El shock externo proveniente de la crisis asiática, iniciada en Tailandia en 1997, fue ampliado notablemente en sus efectos sobre el país, por la política monetaria aplicada por el Banco Central. El incremento a un 18% de la tasa de política monetaria en el mes de octubre de 1998 representó un golpe sin precedentes sobre la economía nacional. El destacado economista Rudiger Dornbusch llamó con profunda ironía, la crisis que enfrentó en ese momento la economía nacional, “la crisis Massad” por el entonces presidente del instituto emisor. Era la primera ocasión en que el Banco Central - independiente - era puesto a prueba y, el resultado, estuvo lejos de ser satisfactorio. Posteriormente, las decisiones del ente emisor han sido objeto de diversas críticas. La alta volatilidad del tipo de cambio ha sido sin duda uno de los principales problemas identificados. La grave caída del tipo de cambio del dólar durante el 2007 y que se prolongó durante el primer trimestre del 2008 provocó graves problemas al sector productivo. Fue necesaria una rebelión ciudadana, que alcanzó su máxima expresión en una declaración en abril del 2008 de senadores de todas las bancadas, para que el Banco Central

anunciara una política de compra de divisas que cambiara la situación. Durante la segunda mitad del año 2008 mientras la economía global sufría la peor crisis desde los años treinta del siglo pasado, el Banco Central permaneció impertérrito manteniendo la tasa de política monetaria en 8,25 hasta enero del 2009. Las contradicciones entre los esfuerzos por diversificar y sofisticar la estructura de exportaciones y una política cambiaria que desincentiva sectores distintos a los tradicionales, han sido continuas. Algo similar se plantea respecto de la política antiinflacionaria. Fue el caso, por ejemplo, cuando el incremento inédito del precio del petróleo y sus derivados, aceleró el ritmo inflacionario y, pese a que existía consenso respecto de su origen externo se insistió en una política restrictiva que golpeó a los productores.

Pese a la reticencia del debate público de abordar una evaluación del desempeño del Banco Central a lo largo de este período, es ineludible abordar preguntas respecto de al menos, los siguientes temas: (i) ¿Existe o no una adecuada coordinación de las políticas monetaria y fiscal? (ii) Teniendo en cuenta la independencia del Banco Central ¿Disponen las entidades responsables de las diversas políticas económicas de los mecanismos de coordinación requeridos? Pareciera que la participación del Ministro de Hacienda como observador en el Consejo del Banco Central, no es suficiente. Más aún, si se considera la forma como el gobierno estadounidense se coordinó con el presidente de la Reserva Federal, cabe preguntarse si en Chile, hubiese sido posible una coordinación semejante frente a una situación de emergencia similar. (iii) Es razonable que decisiones de este alcance estuvieran sólo sujetas a una débil supervisión del Congreso Nacional? (iv) ¿Resulta óptimo un Banco Central independiente y focalizado en el combate a la inflación, para un país que debe competir en una economía internacional, en que las decisiones técnicas se subordinan a consideraciones políticas? Veinte años de Banco Central independiente hacen necesario una evaluación detallado del desempeño y sobre esa base formular proposiciones para mejorar la institución.

b. Estado regulador y crisis de suministro en el sector energético.

La segunda crisis relevante fue sin duda la vulnerabilidad eléctrica que afectó al país en el período 2004 – 2009. Si la crisis asiática había planteado preguntas sobre la institucionalidad macroeconómica y su articulación con la política de desarrollo, los problemas energéticos pusieron en cuestión el grado de adecuación de la institucionalidad energética, específicamente su capacidad de proveer al sistema productivo y a los consumidores residenciales de la energía requerida. El

análisis permite afirmar que, en la crisis, le cupo una gran responsabilidad a la institucionalidad pública y privada del sector. En efecto, ella derivó de la incapacidad del sistema de tomar en cuenta las voces y señales que desde el año 2000 alertaban sobre los peligros que acechaban a la industria del gas en Argentina y su eventual impacto sobre la generación termoeléctrica en Chile.

¿Por qué el sistema de mercado, que rige la generación eléctrica no produjo, señales de alerta temprana, respecto de las amenazas que se cernían sobre el flujo de gas natural desde Argentina, único proveedor de ese insumo?

El sector privado carecía de incentivos para tomar precauciones frente a la crisis. De aparecer problemas de suministro, las tarifas se adaptarían a las condiciones derivadas de la falta de gas. En cuanto al sector público, la Comisión Nacional de Energía, pese a que las leyes relevantes mencionan las responsabilidades de política de la entidad y de su Secretaría Ejecutiva, lo cierto es que estaba focalizada en los aspectos regulatorios. En la práctica el Estado carecía de competencias como ente rector del sistema y, por tanto, no disponía de la institucionalidad necesaria para orientar al mercado ante la aparición de fenómenos exógenos que afectarían los fundamentos de su operación²⁰. Más en general, el centro de gobierno carecía de los organismos e instrumentos requeridos para el desarrollo prospectivo, el seguimiento de la situación internacional y la evaluación temprana de los eventuales riesgos que podían amenazar al país y su suministro energético²¹.

La indefensión a la que estuvo expuesto el sector fue también resultado, del predominio de un paradigma compartido por los actores relevantes - públicos, privados y académicos – según el cual el mercado dispone de la capacidad de identificar eventuales dificultades y generar, oportunamente, las señales de precio que desencadenan las medidas correctivas. La consecuencia principal de esta perspectiva era que si el mercado no reaccionaba frente a los problemas que enfrentaba el país proveedor de gas, ello significaba, simplemente, que tales dificultades no existían. La vulnerabilidad eléctrica planteó así importantes preguntas respecto de la institucionalidad económica, entre las que destacan las siguientes: (i) ¿Asegura la operación libre del mercado energético un desempeño eficiente en un contexto en que los mercados operan globalmente y están sujetos a las decisiones políticas de los Estados? (ii) ¿Es posible resolver el suministro energético si la institucionalidad pública del sector se focaliza en la regulación?

²⁰ Respecto de este tema ver “La crisis energética y el modelo económico chileno” (Rivera, 2009)

²¹ Cabe señalar que esta miopía se observó también en el caso de la crisis financiera internacional frente a la cual la institucionalidad responsable no tomó medida alguna para proteger los fondos de pensiones. Las reiteradas señales de crisis, evidentes desde el 2007, fueron ignoradas.

(iii) ¿Es posible resolver los siguientes desafíos que enfrenta el país en esta materia sin un órgano rector?: ¿invertir o no en energía nuclear?; ¿Es posible esperar para desarrollar nuevas fuentes energéticas a que el sistema de precios las declare rentables? ¿Debe por el contrario el Estado generar mecanismos para posibilitar el desarrollo de nuevas fuentes energéticas que permitan al país enfrentar los diversos escenarios que mostrará el mercado energético mundial?

En todo caso, la decisión del Presidente Lagos de resolver la crisis de suministro de gas, recurriendo a ENAP y CODELCO y la de la Presidenta Michelle Bachelet de crear un Ministerio de Energía, representaron dos importantes pasos en la recuperación del rol del Estado en este sector.

La discusión sobre el sector energético aparece recurrentemente asociado al debate medioambiental, lo que genera dos tipos de preguntas de orden institucional. La primera relativa a las modalidades requeridas para enfrentar desde el aparato público los temas transversales: ¿qué mecanismos de coordinación deben existir entre los organismos públicos del sector energético y los del medioambiente? En este ámbito aparecen diversas opciones que van desde las coordinaciones interministeriales, que junto con crecer en número son puestas en cuestión, reiteradamente, respecto de su efectividad, hasta la integración en un ministerio, de nuevo tipo, que integre las preocupaciones energéticas con las medioambientales. Por otra parte, el rol jugado por CODELCO y ENAP en la salida de la crisis al liderar la construcción de las plantas de GNL obliga a revisar la política de exigir leyes de quórum calificado para crear empresas públicas. Del mismo modo, la naturaleza ad-hoc de la salida de la crisis plantea la necesidad de que el Estado cuente con mecanismos para realizar inversiones frente a situaciones de emergencia.

c. Desarrollo institucional, falta de modernización del Centro de Gobierno y el colapso del transporte urbano de personas en Santiago.

La tercera crisis relevante para nuestro objeto de análisis es, sin duda la provocada por el intento de reformar, radicalmente, el transporte de personas en la capital del país. Con la instalación del Transantiago, el sistema de transporte colapsó creando problemas de magnitud inconmensurable para la población de la ciudad. Puso en cuestión, además, las modalidades de financiamiento del transporte urbano, condicionó la agenda política y colocó en duros aprietos al gobierno de la Presidenta Bachelet. A lo largo del período de diseño e

implementación de la iniciativa, llama la atención que nadie en el Centro de Gobierno se haya percatado de la improvisación y la falta de prolijidad con que operaba el Comité de Ministros establecido y la peligrosa inexistencia de instituciones formales que se hicieran cargo de este gigantesco proyecto. Estas circunstancias así como la incidencia decisiva de las consideraciones presupuestarias en la configuración técnica del proyecto, dejaron en evidencia el sello del Ministerio de Hacienda. La falta de preocupación por el desarrollo de la institucionalidad pública económica ha sido un déficit permanente del estilo modernizador que ha caracterizado los cambios en el sector público. Esto queda en evidencia tanto en la persistencia de aparatos y de personal cuya utilidad no termina de quedar clara como también en la incapacidad de crear las instituciones que demandan las nuevas tareas del sector público. No es casual, en este sentido, que la Coordinación de Concesiones carezca todavía de una institucionalidad; lo mismo ocurre con la instancia encargada del Transantiago. Convergen sin duda, las dificultades para abordar los problemas de remuneraciones y otros nudos de la modernización del sector público.

No obstante, es plausible pensar que se trata también, de un problema de enfoques. La idea de que es posible seguir operando con un Estado viejo, en la medida que se estructuran equipos al margen de la institucionalidad, pequeños, operando con una lógica distinta, que externalizan la mayor parte de sus actividades, gana terreno entre los responsables de las políticas. Uno de los problemas de este enfoque es, sin embargo, que en los proyectos, en particular los de gran envergadura, el reclamo recurrente alude a la dificultad de estructurar el proyecto integral a partir de las partes con que contribuyen los consultores externos. Por otra parte, el esfuerzo desplegado por darle una conducción global a la política gubernamental se desdibuja en el período, perdiendo la Secretaría General de la Presidencia en el período de Lagos, notable influencia. Todo esto alude a los problemas que derivan de la falta de preocupación por renovar el Poder Ejecutivo y en particular el Centro de Gobierno (Aninat y Rivera, 2009)

Importantes preguntas relevantes para nuestro análisis surgen también de este caso. (i) ¿Es posible que la toma de decisiones referente a la política de infraestructura con todas las complejidades que ella plantea, quede en los hechos supeditada a la autoridad presupuestaria quien define el costo del pasaje que debe financiar la operación del sistema? (ii) Esta crisis pone en cuestión además la política de fragmentar la institucionalidad económica delegando en entidades fuera de la institucionalidad pública tareas de compleja naturaleza como fue la de reestructurar radicalmente el transporte urbano de Santiago o impulsar el sistema de concesiones de obras públicas. (iii) La inexistencia de instancias institucionales encargadas de la política de desarrollo, capaces de coordinar sus diferentes

componentes y sujetos a una dirección global, ha llevado a sustituir dicha coordinación con una multiplicidad de comités interministeriales que parecen no disponer de la solidez institucional para dar cuenta de proyectos de envergadura. (iv) ¿Cómo enfrentar las coordinaciones necesarias entre las distintas instancias con responsabilidades en infraestructura? (v) Más en general, como se debe estructurar institucionalmente la coordinación entre las entidades encargadas de la infraestructura con aquellas con responsabilidades en el desarrollo productivo?

d. Un desarrollo productivo poco sofisticado.

Un cuarto elemento de la crisis global que afecta a la institucionalidad pública, quedó en evidencia con el estudio de Hausmann y Klinger, B. (2007) que concluyó que la estructura de exportaciones del país era poco sofisticada, incluso en comparación con países de desarrollo similar. Este estudio que no ha circulado todo lo que debía, constituyó un llamado de atención desde el “mainstream” del pensamiento económico respecto de los problemas de la estrategia sintetizada en la frase “we don’t pick the winners” que radicaba en las señales del mercado internacional y en las decisiones del sector privado, la inserción económica internacional del país. Al mismo tiempo, el Estado prácticamente se desentendía de toda responsabilidad en el desarrollo tecnológico y de innovación. La grave crisis de la industria del salmón especifica las graves carencias en materia de institucionalidad para el desarrollo. La falta de sofisticación del desarrollo exportador alude sin lugar a dudas a problemas del empresariado, pero releva también el error de que la política de desarrollo no se institucionalice en un ministerio u otra entidad coordinadora. Destaca también los problemas derivados de que la institucionalidad pública carezca de instrumentos para orientar y regular la sustentabilidad de las industrias sujetas a procesos de expansión acelerados a partir de oportunidades que se abren en la economía internacional. Replantea la decisión de no haber analizado la conveniencia de mantener o no la estructuración tradicional del Poder Ejecutivo en circunstancias que la globalización planteaba desafíos inéditos a nuestra inserción exportadora. La decisión del Presidente Lagos de crear el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad representa un giro de gran significación.

Un quinto elemento relevante, asociado a lo anterior es que pese al impulso que ha tenido la cooperación pública privada, se carece de instancias formales y transparentes de colaboración. Esto no significa que no hayan existido mecanismos de cooperación. Existen numerosos ejemplos, como es el diálogo fluido entre las empresas concesionarias y los distintos gobiernos de turno. En el

mismo sentido, es posible considerar el impulso de la llamada agenda microeconómica que concordó el gobierno del Presidente Ricardo Lagos con la SOFOFA bajo el liderazgo de Claro. No obstante, esta colaboración ha sido sectorial, puntual y excluyente y no siempre lo suficientemente transparente. De estos diálogos ha estado ausente el movimiento sindical, las universidades y otras entidades que en otras experiencias son consideradas relevantes. El impulso del Consejo de Innovación y el delineamiento de una estrategia de desarrollo discutida entre representantes del sector público y privado representan un paso adelante, que sin embargo no logra instalarse como una instancia política relevante. La coordinación entre los agentes económicos requiere de canales adicionales a los que provee el mercado. Ello es particularmente relevante para generar un marco de acuerdo en torno a las tareas del desarrollo y la integración social. En este contexto es crucial definir si estas instancias de coordinación deben ser permanentes y los alcances territoriales y sectoriales que deben tener.

La sexta, expresada en la falta de una política de desarrollo regional, que en los hechos implica una discriminación positiva a favor de la región metropolitana. La excesiva concentración del proceso de toma de decisiones en Santiago, tanto en el caso del sector público como del sector privado hace difícil que las regiones se transformen en una suerte de impulsores del desarrollo.

e. La falta de modernización del Núcleo estratégico de Gobierno.

Al evaluar los avances logrados en la modernización del Estado, se observa un grave déficit en la coordinación estratégica del gobierno. Desde los cambios introducidos en el Ejecutivo a principios de los 90 en que se creó MIDEPLAN, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno no se han realizado modificaciones sustanciales en el Centro de Gobierno (CG)²². En la Administración de Ricardo Lagos se nombraron ministros a cargo de más de un ministerio en lo que aparecía como un primer paso a fusionar dichas entidades. No obstante, ello no ocurrió y más bien se dieron pasos en el sentido contrario. Una iniciativa similar tomó la Presidenta Bachelet, sin que ello se consolidara. Una importante innovación fue la creación del llamado “Segundo Piso” bajo la Administración del Presidente Lagos que se mantuvo en el presente gobierno. En este contexto, surgieron graves dificultades en las políticas públicas, la crisis eléctrica, el Transantiago por nombrar sólo algunas, las cuales se han considerado como resultado de las debilidades que presenta el Centro de Gobierno. Quedan

²² Usamos los conceptos de núcleo estratégico de gobierno, centro de gobierno al entorno que colabora con el presidente de la República para conducir el gobierno. Para un desarrollo de estos conceptos ver Aninat y Rivera (2009)

en evidencia dificultades en los mecanismos de coordinación interministeriales, en el fortalecimiento sin contrapesos del Ministerio de Hacienda y, como contrapartida, el debilitamiento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que había nacido para apoyar la coordinación gubernamental. Todo apunta a que es indispensable la modernización del Centro de Gobierno.

5. Algunas conclusiones.

El análisis desarrollado permite concluir que el debate sobre la reforma del Estado en Chile ha tenido un énfasis excesivo en el mejoramiento de la gestión. Ello lleva a que se soslaye que su efectividad y alcance, dependen en buena medida del avance de las reformas institucionales o sustantivas. El trabajo permite asociar esta situación con que la reforma de la gestión ha tenido resultados insatisfactorios.

La principal conclusión del artículo, es que la falta de atención de las reformas de fondo contribuyó al surgimiento de varias de las turbulencias que han afectado al país en la última década. En claro contraste, las grandes reformas que han cambiado el país, han generado además modificaciones extraordinarias en la cultura organizacional de las entidades involucradas y mejoras significativas en la gestión. Hacia el futuro, el artículo sugiere que los desafíos que debe enfrentar la reforma del Estado son también institucionales y sustantivos y sólo en ese contexto, la reforma de gestión adquiere toda su fuerza y relevancia.

Asociado con este énfasis en la gestión, las reformas más trascendentales aparecieron de improviso y, a menudo, al margen de los especialistas. Fueron los casos de la reforma de la justicia y del cambio radical en el desarrollo de la infraestructura al introducirse el sistema de concesiones de obras públicas. En este ámbito aparecieron las complejidades de la reforma. El desarrollo de una nueva institucionalidad, nunca formalizada, que se responsabilizó de las principales tareas del sector, mientras que la antigua organización continuaba como si nada hubiese pasado. En este sector se revolucionaron las modalidades de cooperación pública privada, y al mismo tiempo, quedaron en evidencia los altos costos de transacción y las dificultades de regular al sector privado.

Al mismo tiempo, el análisis de algunas reformas ha dejado, nuevamente en evidencia, que la reforma del Estado está sujeta a importantes rupturas que reflejan las distintas visiones sociales y políticas. Es el caso de la reconstrucción de la salud pública, que respondió al creciente malestar de la población respecto del sistema privado. La creación del Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE), puso en cuestión la supuesta continuidad de las reformas entre el régimen militar y la era democrática, al romper en buena medida con los supuestos básicos de la privatización de la salud. En esta misma dirección,

la construcción de un nuevo sistema público de pensiones, representó también una clara discontinuidad respecto de las reformas impulsadas por Pinochet.

El contexto no abordado de esta discusión es naturalmente la reforma política. Avances en este campo, crecientemente aludidos por el debate constitucional pueden afectar profundamente la discusión. El peligro que corremos, es que el debate no alcance las dimensiones necesarias ni que se traduzca en cambios efectivos.

Mucho se habla del ciudadano, pero en lo que importa, tomar en cuenta sus preocupaciones, se ha avanzado poco. En lo regulatorio brilla por su ausencia, en particular frente a la fuerte influencia que ejercen los regulados sobre las entidades regulatorias.

El otro gran ausente, son los trabajadores del sector público. Es cierto que ha habido acuerdos, pero a menudo dichos acuerdos constituyen más bien ritos o mecanismos compensatorios que permiten obviar sus puntos de vistas en las reformas de fondo. Hay que reconocer, sin embargo, un problema, que parcialmente le corresponde resolver a los funcionarios públicos. Hace falta que ellos desarrollen una mayor capacidad de estudio y propuestas. Si los cambios experimentados por la economía, la sociedad y la política, plantean desafíos al Estado, también lo hacen a los funcionarios. No es posible seguir mirando nuestra institucionalidad pública como si nada hubiese pasado. Es crucial desarrollar iniciativas para contar con estudios de fondo que sustenten la política de las agrupaciones de empleados públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aninat, Cristóbal y Rivera, Eugenio (2009), Coordinación Estratégica en el Estado de Chile El Núcleo Estratégico de Gobierno bajo la Concertación y Propuestas a Futuro, por aparecer.
- Banco Mundial (2005), Chile. Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno, (En dos Volúmenes) Volumen 1: Informe Principal, 3 de Diciembre
- Blanco, Rafael (2003), El programa de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei, en Muñoz y Stefoni (2003)
- Brunner, José Joaquín (1998) Malestar en la sociedad chilena: ¿De qué, exactamente, estamos hablando?, Estudios Públicos número 72, Primavera.
- Campero, Guillermo (1998), Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación, en Cortázar, René y Vial, Joaquín (Ed.) 1998)
- Castiglioni, Rossana (2007), Cambios y continuidades en política social: educación, pensiones y salud, en Funk, Robert.
- Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno (1991), Informe final sobre reformas al sistema judicial chileno, http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1310.html
- Cortázar, René y Vial, Joaquín (1998), Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, Cieplan – Dolmen, Santiago.
- DeShazo, Peter y Vargas, Juan Enrique (s/f), Evaluación de la Reforma judicial en América Latina, en http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAmericaSPANISH_final.pdf
- DIPRES (2008), Evaluación de programas gubernamentales 1997 - 2008
- Dirección Nacional de Servicio Civil (2005), Reforma del sistema de recursos humanos. El nuevo servicio civil, en Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, Vol. III, número 7.
- Expansiva – CEP (2009), El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos, Serie Políticas Públicas, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Funk, Robert (Ed.) (2007), El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo, Colección Ciencias Sociales e Historia, Ediciones de la Universidad Diego Portales, Segunda Edición, Agosto
- La gente tiene la razón (Varios autores) (1998), en Ominami, Carlos (2009)
- Lahera, Eugenio (Ed.) (1993), ¿Cómo mejorar la gestión pública?, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago.
- Marcel, Mario (1993), Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública, en Eugenio Lahera (1993)
- Marcel, Mario y Tohá, Carolina (1998), Reforma del Estado y de la gestión pública, Cortazar y Vial (1998).
- Monasterio Irazoque, Hernán (2007), Conferencia inaugural, en OPS – FONASA (2007)
- Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (2003), El período del Presidente Frei Ruiz – Tagle, FLACSO – Editorial Universitaria, Santiago, Enero
- Navia, Patricio (2001), ¿De qué trata una política comunicacional exitosa?, Revista *Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), vol. 4, N° 1, 2000 (pp. 121-139), <http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol4-N1/Navia-Patricio.pdf>
- Ominami, Carlos (2009), El debate silenciado. Un testimonio 1995 – 2009, LOM Ediciones, Santiago
- OPS – FONASA (2007), ¿Qué ha pasado con las reformas de salud en América Latina?. Tercer Seminario Internacional: Una contribución a la agenda del Bicentenario, Ediciones Seminarios FONASA Año 2, número 2.
- PNUD (1999) Desarrollo humano en Chile – 1998. Las paradojas de la modernización en <http://www.desarrollohumano.cl/eleccion1998.htm>

- PNUD (2009), Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile 2009 - "La Manera de hacer las Cosas", Sinopsis <http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2009/20-01-2009/sinopsis.pdf>
- Riego, Cristián (2007), Introducción de procedimientos orales en Chile, en http://csis.org/files/media/csis/events/060607_judicial_riego.pdf
- Rivera Urrutia, Eugenio (2003), Nueva economía, Gobierno electrónico y reforma del Estado, Flacso – Editorial Universitaria, Santiago.
- Rivera Urrutia Eugenio (2008), La regulación económica como complemento de las licitaciones en las concesiones de obras públicas, en Revista de la Cepal 95, Agosto.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2009 A), "La crisis energética y el modelo económico chileno" , a ser publicado próximamente por Ensignia, Jaime (Ed.) (2009)
- Rivera Urrutia, Eugenio (2009 B), A medio camino. La reforma previsional del 2008, Inédito.
- Servicio Civil (2009), Reporte estadística mensual, Agosto, <http://www.serviciocivil.cl/>
- United Nations (2005), Unlocking the Human Potential for Public Sector performance, World Public Sector Report; New York: UN <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>
- Tironi, Eugenio (2009), Identidad y relatos nacionales, en Expansiva – CEP (2009)
- Waissbluth, Mario (2006), La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 De la Confrontación al Consenso, http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2007), Globalización y reforma del Estado en Chile, en Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Volumen XXXVII: 1 2007, pp. 285 – 310, http://www.mariowaissbluth.cl/descargas/globalizacion_reforma_estado.pdf
- Waissbluth, Mario (2008), Alta dirección pública. Una reforma contracultural, en Revista Mensaje, Septiembre, http://www.mariowaissbluth.com/descargas/adp_mensaje.pdf
- Waissbluth, Mario y otros (2009), La Gestión de Organizaciones y Programas Públicos en Chile. Análisis de 28 casos e implicancias para la Reforma del Estado, Documento de trabajo. Serie Gestión, 2009, <http://www.mariowaissbluth.com/descargas/Gestion%20de%20Organizaciones%20y%20Programas%20Publicos%20en%20Chile.pdf>