

La reforma del estado en Chile: visión y proceso

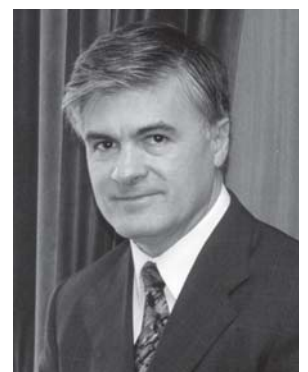
Por Jorge Marshall Rivera

Como en pocos momentos de nuestra historia la posibilidad de acceder a la categoría de país desarrollado se ha instalado en las expectativas de la población. Esta aspiración se asentó luego de varias décadas de progreso y transformación, pero actualmente se enfrenta a desafíos significativos en la economía, las relaciones sociales y el sistema político. Una condición para enfrentar exitosamente estos desafíos es la modernización del Estado, que significa alcanzar la calidad institucional del promedio de los países de la OCDE. Si logramos esta meta podríamos pasar -sólo por este motivo- de un ingreso per cápita de US\$15.000 a US\$20.000 en el horizonte de una o dos décadas. Este es el impulso que nos falta.

Hemos logrado en Chile dar pasos importantes en modernizar nuestras instituciones como lo muestran las estadísticas comparadas a nivel internacional, de las que podemos estar orgullosos. Sin embargo, aún tenemos brechas significativas en la gestión de las políticas públicas, en el carácter del servicio civil -que ha tendido a adoptar una posición más conservadora frente a los desafíos que enfrenta-, y en el lento avance en la calidad de los servicios públicos que reciben los usuarios. Estas son las tareas que debe asumir la nueva generación de reformas que necesita el Estado en Chile.

Este documento presenta algunas reflexiones que responden a las numerosas interrogantes que se plantearon en el trabajo del Consorcio para la Reforma del Estado, una iniciativa transversal formada por 11 instituciones, entre centros de estudio y universidades, quienes elaboraron un conjunto de propuestas para alcanzar este objetivo (www.reformadelestado.cl). Las siguientes reflexiones buscan analizar los fundamentos de las propuestas -más que describir su contenido- y en este sentido complementan los documentos elaborados por el Consorcio.

Jorge Marshall Rivera es Doctor en Economía (Universidad de Harvard), Ingeniero Comercial (Universidad de Chile), Subsecretario y Ministro de Economía de Chile entre los años 1990 y 1993, Vicepresidente del Banco Central de Chile entre los años 1993 y 2003, Consultor de organismos internacionales y profesor de economía en varias universidades, incluyendo la Universidad Católica de Chile, Alberto Hurtado y Universidad de Chile. Ha publicado varios artículos sobre la economía chilena, con especial referencia a la política macroeconómica, economía financiera y crecimiento económico. Director de Expansiva y miembro del Consejo Académico de CADAL.



I. A propósito de una pregunta

En una de las reuniones iniciales del Consorcio, a fines de 2008, uno de los participantes pidió la palabra para cuestionar el enfoque que habíamos adoptado: “Hacer una agenda de reformas sin definir previamente el rol del Estado es una pérdida de tiempo” señaló. Había en sus palabras un paralelo con la recomendación de los enfoques sobre gestión estratégica: la estructura y la organización deben ser resueltas una vez que la estrategia ha sido definida. Es decir, estábamos iniciando un esfuerzo que tenía poco futuro. Esta misma pregunta fue formulada en innumerables oportunidades en nuestros debates que buscaban definir una agenda de modernización del Estado.

La primera respuesta que dimos a esta interrogante fue que el Estado debe estar preparado para actuar en la dirección que definen las preferencias de la sociedad, que se expresan en las elecciones democráticas. Estábamos conscientes de que la elaboración de una agenda de modernización no resolvía la discusión sobre el rol del Estado en el desarrollo del país, pero al observar en la práctica el funcionamiento de las políticas públicas era también claro que existe un amplio espacio para mejorar el impacto de los programas que están en ejecución. La experiencia del trabajo del Consorcio demostró que este ámbito intermedio era mucho más amplio de lo que inicialmente habíamos vislumbrado. Del mismo modo como las organizaciones privadas se esfuerzan por implementar prácticas modernas de gestión, independientemente de su estrategia, el sector público también debía sumarse a esta tendencia.

Hay estudios empíricos en organizaciones públicas y privadas que muestran que la calidad de la gestión es uno de los determinantes del desempeño, lo que le da sustento al enfoque del Consorcio. Adicionalmente, hay crecientes señales de que la sociedad chilena ha identificado con un razonable grado de acuerdo los desafíos estratégicos que nos plantea la senda del desarrollo. Sin embargo, existen dudas de nuestra capacidad de enfrentarlos con éxito y, en particular, de generar los acuerdos indispensables que permiten despejar los obstáculos que impiden avanzar en las reformas deseadas. Por ejemplo, frente a la pregunta sobre cuál es el principal obstáculo para mejorar la calidad de vida en Chile, sólo 1 de cada 4 personas responde que faltan buenas ideas, mientras que las 3 restantes expresan que habiendo buenas iniciativas no sabemos llevarlas a la práctica (Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD 2009). En otras palabras, en Chile tiene mayor urgencia hacer bien lo que ya hemos definido que indagar en nuevos rumbos para alcanzar nuestros objetivos como nación. En los países en que hay discrepancias marcadas sobre la dirección que deben adoptar las políticas es poco probable que se pueda construir una agenda común de modernización del Estado. Mirado así, el trabajo del Consorcio fue también una indagación del grado de acuerdo que efectivamente existe en Chile.

Sin embargo, luego de muchas conversaciones fue emergiendo una segunda respuesta, tan importante como la anterior, que confirmaba lo acertado de la aproximación metodológica que siguió el Consorcio. Las estrategias efectivas para la acción del Estado no nacen en el vacío o en mentes que viven alejadas de la realidad del día a día de la actividad del sector público. Esto significa que la estrategia no se obtiene de un análisis desvinculado de la práctica, sino que es generada por la propia organización. En esta lógica, el atraso en la estructura y en la organización del Estado tiene un doble efecto: impide sistematizar la experiencia que antecede a la estrategia y luego imposibilita gestionar bien la estrategia definida.

La complejidad de las políticas públicas hace que el conocimiento que se requiere para definir la estrategia sea muchas veces el factor más escaso, por lo que el aprendizaje sistemático a lo largo del tiempo es un atributo indispensable de un Estado moderno. Este aprendizaje se desarrolla en las organizaciones que transitan en forma fluida de la estrategia a la acción y desde ésta de vuelta a la estrategia. Los pasos de este proceso tienen cierta autonomía, por lo que cada uno puede analizarse en forma separada. Sin embargo, cuando se trata de maximizar el aprendizaje de las políticas implementadas las etapas de formulación y ejecución no pueden ser disociadas.

II. La centralidad de las funciones del Estado

Las propuestas de modernización formuladas en el trabajo del Consorcio asumen que hay un conjunto de bienes y servicios públicos que aporta el Estado a la sociedad. En sus numerosos debates quedó claro que en el país conviven diferentes puntos de vista sobre las características de estos bienes y servicios, así como también sobre la cantidad que se requiere de ellos para avanzar en el camino del desarrollo. Es difícil resolver estas diferencias, aunque el progreso de Chile ha ido acotando su dispersión.

El trabajo realizado permitió una serie de avances concretos para definir mejor la misión del Estado, pero dejó de manifiesto que en esta tarea aún hay un trecho por recorrer. En todo caso, cuando pensamos el rol del Estado desde la perspectiva de los ciudadanos lo hacemos a partir de sus funciones y no de sus organismos formales. Por esta razón, en esta discusión resulta de utilidad tener a la vista una enumeración de los bienes y servicios públicos que debe proveer el Estado, más que de los ministerios o agencias que colaboran para que éstos sean provistos. Claramente el Estado que se observa desde las funciones es más cercano para la sociedad que el que se desprende de las estructuras legales. Por esta razón, sin pronunciarnos sobre la dotación adecuada de cada uno de estos bienes y servicios, y sin pretender ser exhaustivos en este recuento, las funciones del Estado en la sociedad se pueden exponer de la siguiente manera:

- Mantener el orden social y la integridad del territorio, aspectos que permiten las actividades fundamentales de la convivencia como nación independiente. Para lograr este propósito el Estado dispone del monopolio de los medios de coerción que son la vía para generar el orden.
- Realizar la organización administrativa de la convivencia social, incluyendo las normas que rigen las actividades en

el territorio nacional, desde el registro civil de los habitantes hasta los permisos de comercio, circulación o edificación.

- Gestionar las finanzas públicas que permiten generar los bienes y servicios públicos. Esta función incluye la recolección de los tributos, la asignación de los gastos y la administración de la deuda pública con los criterios del interés social.
- Invertir en el capital humano de los ciudadanos del país, lo que abarca desde la salud pública hasta la educación conforme a las tendencias económicas y tecnológicas. El capital humano que necesita la sociedad aumenta con el desarrollo, lo cual se traduce en crecientes requerimientos sobre la calidad, la educación continua y la educación superior.
- Reconocer y cuidar los derechos y las obligaciones de los ciudadanos que la sociedad decide reconocer como estándar básico de la convivencia social, lo que constituye el fundamento de la política social y un requisito para alcanzar un estándar básico de integración.
- Proveer los servicios de infraestructura que permiten la integración territorial, la conectividad de las personas y la seguridad ambiental, que están en la base de las actividades económicas y sociales. Esto incluye la infraestructura tradicional de los caminos, puertos y aeropuertos, así como la cobertura de las nuevas redes de banda ancha y telefonía celular.
- Formar mercados que funcionen con un grado adecuado de eficiencia a través de las normas y las regulaciones. La calidad de los mercados determina la flexibilidad y la eficiencia de la economía, que permiten generar empleos productivos y mejorar la competitividad del país.
- Administrar los activos públicos del país, incluyendo los tangibles (recursos naturales y medio ambiente), y los intangibles (cultura, seguridad, capital social e imagen país).
- Aportar los fundamentos del sistema financiero dentro de lo que se incluye una moneda sólida y las instituciones que, como el Banco Central, permiten que funcione eficientemente el sistema de pagos y la estabilidad de las transacciones.
- Articular positivamente las funciones mencionadas anteriormente en una estrategia de desarrollo, siendo ésta la tarea de los gobiernos quienes deben lograr la confianza de los ciudadanos.

Estos bienes y servicios públicos tienen una permanencia como condiciones para el desarrollo de los países, aunque se observan cambios en el grado de importancia que la sociedad le otorga a cada uno de ellos a través del tiempo. Por ejemplo, uno de estos cambios en las actuales condiciones es la creciente importancia que están adquiriendo los bienes públicos globales, como el medio ambiente, la eliminación de la pobreza en el mundo y el cambio climático, que son materias que son asumidas por los Estados nacionales a través de los organismos multilaterales.

III. ¿Por qué hay que hacer la reforma del Estado?

La necesidad de la reforma del Estado surge a partir de tres causas: a) los cambios en la esfera de la demanda de bienes y servicios públicos, como los enunciados anteriormente; b) las innovaciones en la producción de dichos bienes y servicios por influencia de avances en la tecnología y el aumento en los costos de producción; y c) las fallas que ocurren en la propia acción del Estado en la provisión de estos bienes y servicios públicos. La combinación de estas tres fuerzas genera una presión continua para la innovación en la organización del Estado, la que ha sido una tendencia sostenida en los países desarrollados y que en Chile ha avanzado lentamente. Acelerar este proceso emerge ahora como una prioridad para seguir avanzando en el tránsito al desarrollo.

El primer fundamento de la reforma del Estado viene de los aumentos en cantidad y calidad de la demanda por bienes y servicios públicos. Como pre-dice la ley de Wagner, el desarrollo de una economía está acompañado por un incremento en la demanda de bienes y servicios del Estado, lo que se reflejará en un aumento en la proporción del producto que se canaliza a través de éste. Por ejemplo, el crecimiento de la demanda por servicios de justicia en los últimos quince años más que duplica a la tasa de crecimiento del producto.

Estos cambios en la demanda de bienes y servicios públicos se originan en factores como el incremento en el ingreso y en la educación de la población, que se traducen en mayores expectativas sobre los servicios sociales que aporta el Estado. Este aumento influye en su provisión tradicional, pero se focaliza muy especialmente en los nuevos bienes y servicios públicos tales como: seguridad, innovación, medio ambiente, entorno urbano y protección social. En el mismo sentido operan las tendencias demográficas que tienden a incrementar la demanda de servicios como la salud y la seguridad social. Por otra parte, una de las tendencias de la sociedad actual es que las personas no sólo se interesan en lo que consumen, sino también en la forma en que los bienes y servicios son producidos. Las empresas privadas hacen grandes esfuerzos para mantener la confianza de su público y la misma pre-ocupación existe ahora respecto del Estado, que se manifiesta en una demanda de información y transparencia sobre los procesos de provisión de bienes y servicios públicos. Ya no sólo importa que estén disponibles, sino también la forma en que éstos fueron producidos: información y transparencia son ingredientes que se incorporan a la relación entre los ciudadanos y el Estado.

Además, la necesidad de satisfacer los requerimientos sociales de transparencia y rectitud en la producción de bienes y servicios públicos tiene importancia no sólo en el ámbito específico en que se desarrolla cada actividad, sino que la forma en que se lleva a cabo la acción pública entrega pautas que determinan a través del tiempo las relaciones de confianza entre las personas y entre éstas y el Estado. Estas relaciones de confianza fabrican el tejido social, que es uno de los activos

intangibles que la sociedad necesita para su desarrollo y que debe ser visto como una tarea que también involucra al Estado.

Otra de las preocupaciones bajo el prisma de la oferta es la preocupación de los contribuyentes por el aumento en el costo de producción de los bienes y servicios públicos, como la salud y la educación, lo que se traduce en una presión sobre la eficiencia del Estado.

También en el ámbito de la oferta de bienes y servicios públicos hay cambios tecnológicos que permiten plantear nuevos modelos para su provisión, incluyendo la participación de empresas privadas con regulación del Estado, lo que requiere de nuevas capacidades.

En tercer lugar, la reiteración de las fallas en la acción del Estado que también presiona por una modernización. Las asimetrías de información permiten que las decisiones dentro del Estado no estén bien alineadas con el interés social (relación agente-principal). Estas situaciones generan diversas ineficiencias y corrupción. Por otra parte, el horizonte de los tomadores de decisión no siempre coincide con el interés social, por lo que las políticas se sesgan hacia el corto plazo (inconsistencia temporal). El sistema político está normalmente presionado por la contingencia lo que genera la idea de que basta con la aprobación de normas o de leyes para que sus propósitos se cumplan, produciéndose una despreocupación por los resultados finales de la implementación de las políticas. También, la información incompleta permite que las decisiones favorezcan más a intereses particulares que al interés social (clientelismo, captura), generando regulaciones ineficientes y permitiendo la corrupción.

IV. El camino recorrido hasta ahora es insuficiente

Los avances en la modernización del Estado en Chile en las últimas décadas son sustantivos y las comparaciones internacionales así lo confirman. Siguiendo el análisis de Marcel (2008) estos progresos se pueden agrupar en tres generaciones de reformas.

La primera comprende las reformas aplicadas desde 1975 hasta 1989, cuyo sello fue aportar un marco administrativo básico al sector público. En este período se promulgan la Ley de Administración Financiera, la Reforma Municipal, la Ley de Bases del Estado, el Estatuto Administrativo, la creación del Banco Central y el establecimiento de organismos reguladores sectoriales. Estas transformaciones permitieron contar con un sistema administrativo ordenado para la gestión de los recursos financieros y humanos del Estado, aunque permanecieron una serie de limitaciones, como una gestión poco flexible de las personas, deficiencias en el sistema de gestión municipal, ministerios que no se adecuaban a la estructura contemplada en la Ley de Bases y una Constitución Política que pone rigidez a la institucionalidad del Estado.

La segunda generación de reformas del Estado corresponde al período desde 1991 hasta 2002. Las principales iniciativas en este período de restablecimiento de la democracia fueron la constitución de gobiernos regionales, la democratización de los municipios, la creación de servicios públicos para atender nuevas funciones estatales, la introducción de presupuestos basados en resultados (con indicadores y evaluaciones) y las primeras iniciativas de remuneraciones por desempeño. Este proceso fue impulsado “desde arriba” y se encontró con una capacidad limitada de ministerios, regiones y municipios para asumir nuevas responsabilidades.

La tercera generación abarca desde 2003 hasta 2009, en que se aplica la Ley de Transparencia. En este período se instala la Ley de Nuevo Trato, el Servicio Civil, el Sistema de Alta Dirección Pública, la regulación del financiamiento de la política, la Ley de Responsabilidad Fiscal, el acceso a información pública y las normas sobre remuneraciones de los altos directivos y de los gastos reservados. Se produce un aumento en la transparencia pública y se introducen crecientemente los criterios de mérito para el acceso y el ascenso en el servicio público.

Entre las limitaciones que quedan en evidencia en este período están las brechas que nos proponemos enfrentar ahora: Primero, el escaso avance de la coordinación de las políticas transversales y sus consecuencias en reducir la efectividad de la acción del Estado. Segundo, por diversas razones se ha producido una tendencia hacia un comportamiento conservador del Servicio Civil, tanto en los directivos como en los funcionarios públicos, lo que compromete la efectividad de la función pública. Tercero, el limitado avance en la calidad de la atención en algunos servicios clave para el desarrollo. Estas limitaciones son el fundamento de la nueva generación de reformas.

V. Los ejes de la nueva reforma

Los siguientes tres desafíos están en la base de los diversos análisis realizados por el Consorcio y son expresados en su documento final. A partir de ellos se vislumbra hacia dónde debemos dirigir la generación de nuevas reformas para la modernización del Estado en Chile:

- Abrir un nuevo camino para pasar de la estrategia a la acción
- Renovar el carácter del Servicio Civil
- Gestionar la calidad en la primera línea de atención

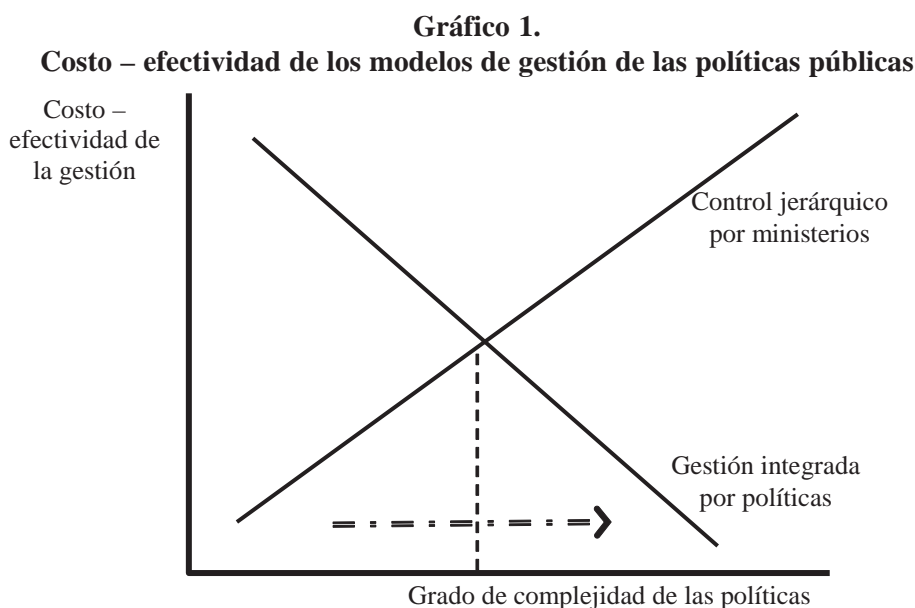
Estos tres desafíos están interconectados entre sí y se refuerzan mutuamente, por lo que se debe avanzar simultáneamente en todos ellos.

a) Abrir un nuevo camino para pasar de la estrategia a la acción

Una transformación fundamental en el Estado es sustituir el actual funcionamiento organizado por ministerios por otro basado en la gestión de los desafíos. Este cambio significa abrir un nuevo camino para pasar desde la estrategia a la acción, en que el foco no está en las instituciones sino en las políticas. La rigidez legal y la tradición institucional hacen perder de vista el carácter armónico de los bienes y servicios públicos cuando son recibidos por los ciudadanos, a quienes poco les importa si los programas son ejecutados por uno u otro ministerio o agencia relacionada, pues lo relevante es cómo generan valor para lo que deben operar coordinados. El valor que aportan los bienes y servicios públicos en la satisfacción de las nuevas necesidades de la sociedad está dado por su complementariedad, aquí se precisa una gestión coordinada y una visión integrada de las políticas, lo que requiere superar la fragmentación que existe en la actualidad.

El modelo tradicional de formulación y ejecución de las políticas se ha basado en el ejercicio de la autoridad vertical por los canales formales. El control jerárquico es la organización más eficiente en términos de costo-efectividad cuando los bienes y servicios públicos son simples y su impacto no depende de las sinergias de diversas iniciativas. En cambio, con mayores niveles de complejidad las sinergias y complementariedades se hacen más relevantes y la eficacia de este modelo vertical decae. Su gestión tiende a concentrarse en las actividades internas que realiza cada organismo y no logra definir una propuesta de valor integrada para los beneficiarios de las políticas. Se pierde la visión horizontal de los procesos, actuando cada unidad a través de ámbitos estrechos que no miran que es lo mejor para los ciudadanos. Es decir, con mayores niveles de complejidad se hace cada vez más costoso funcionar sólo en base al control jerárquico.

El gráfico 1 muestra una representación gráfica del costo-efectividad de la organización de las políticas públicas a través de una modalidad de control jerárquico vertical y de una gestión integrada. A partir de un nivel intermedio de complejidad de las políticas, la reforma del Estado debe tener la capacidad de abandonar el control jerárquico vertical y adoptar un modelo basado en el liderazgo y la coordinación, incluso con organizaciones privadas. El liderazgo es un ingrediente clave para el desarrollo de la estrategia en cualquier organización, pero su carácter integrador es un sello indispensable de la reforma que necesitamos.



Para hacer este cambio debemos fortalecer el rol de la Oficina de la Presidencia que desarrolla la función de coordinación estratégica del gobierno. A su vez, una gestión basada en la visión integral de las políticas necesita estar apoyada en diversos mecanismos como mapas estratégicos de las políticas, identificación de los encadenamientos de causa-efecto, convenios de ejecución, asignación de responsabilidad política por funciones, un Servicio Civil efectivo, gestión de la calidad en la primera línea de atención y pre-supuestos vinculados a resultados. Estos son los mecanismos que permiten enfrentar los nuevos desafíos, más que la creación de agencias o ministerios adicionales. En ocasiones los cambios en el organigrama del Estado son necesarios, pero rara vez son suficientes.

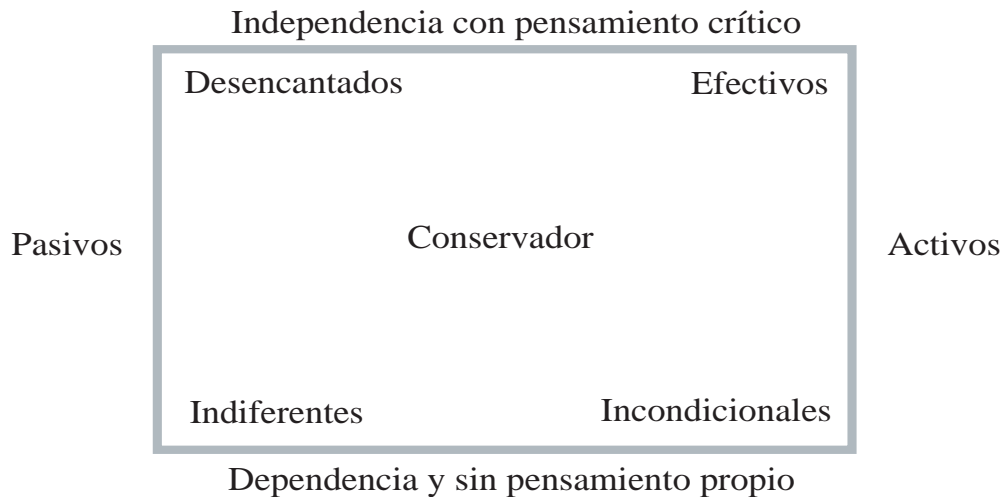
La coordinación que se necesita también tiene costos porque requiere de procesos formales que se deben gestionar y documentar adecuadamente. La coordinación efectiva no depende del funcionamiento de procedimientos informales, como ha sido la experiencia en Chile. Sin embargo, los beneficios que se obtienen al aprovechar las sinergias de las políticas públicas son muy superiores a los costos de la coordinación. A su vez, la modernización de instituciones aisladas puede ser de alto costo y poca efectividad si des- aprovecha las sinergias.

El concepto de integración también permite restablecer la confianza entre la ciudadanía y la acción del Estado porque hace posible incorporar la opinión de las personas a través de canales de participación establecidos en la elaboración y conducción de las políticas. Este tipo de liderazgo otorga a los ciudadanos un rol central.

b) Renovar el carácter del Servicio Civil

Renovar el carácter del Servicio Civil a través de su profesionalización apareció en todas las discusiones como uno de los ingredientes indispensables de la reforma del Estado. La oferta de valor que puede hacer el Estado a la sociedad y la calidad de los bienes y servicios producidos dependen en buena medida del carácter del Servicio Civil. Las dos dimensiones que describen este carácter son, primero, la independencia de criterio y el espíritu crítico de los funcionarios públicos en su trabajo; y segundo, la posición activa o pasiva con que enfrenten sus responsabilidades. La figura 1 muestra los diferentes patrones que resultan de la combinación de estas dos dimensiones. El carácter del Servicio Civil depende de las reglas del juego –formales e informales– que existen en el sector público: ¿cuáles comportamientos se estimulan y cuáles se sancionan?

Figura 1. El carácter del Servicio Civil



Si el Servicio Civil asume una posición pasiva, sin pensamiento propio y subordinada a un control jerárquico se generará una cultura de indiferencia, que lleva a la persistencia de resultados mediocres. Por otra parte, en muchas organizaciones encontramos grupos que tienen independencia y pensamiento crítico, lo que les permitiría desempeñar un papel activo en el cumplimiento de sus tareas, pero no lo hacen porque no poseen los incentivos, los canales o la motivación. Estos son los desencantados de la figura 1.

Un tercer patrón en el carácter del Servicio Civil se encuentra en los grupos que manifiestan un compromiso con su trabajo, pero que no poseen independencia y pensamiento crítico, lo que les impide aportar al indispensable proceso de aprendizaje que debe existir dentro del Estado para mejorar la calidad de los bienes y servicios. Este grupo lo conforman los incondicionales y los obedientes de la autoridad, que en tareas simples pueden ser convenientes, pero en la complejidad de las políticas públicas no aportan al aprendizaje que antecede a las definiciones estratégicas.

En un espacio intermedio están los conservadores, que calculan o tantean el ambiente que existe en sus instituciones y adoptan una estrategia de resguardo, evitando riesgos aún al costo de perder eficacia en las tareas que realiza el Estado. Precisamente, en los últimos años el Servicio Civil en Chile se ha inclinado a una posición más conservadora porque la carrera funcionaria no tiene los estímulos y los mecanismos necesarios.

Así el Servicio Civil efectivo es aquel que reúne las características del compromiso activo con las metas y que tiene un pensamiento crítico. Responde a la necesidad de entregar bienes y servicios públicos de calidad a los ciudadanos y está permanentemente identificando formas más eficaces para lograrlo.

Este Servicio sólo puede desarrollarse en organizaciones que operan a través de reglas predecibles y aceptadas, como son la meritocracia y la orientación hacia los resultados. La comunicación y la motivación son ingredientes que complementan a un Servicio Civil efectivo, pero no pueden por sí solas sostener este carácter. Por esta razón adquieren relevancia los procesos de selección, promoción, evaluación, movilidad, incentivos, remuneraciones y capacitación de los funcionarios públicos. Estos procesos deben reflejar los principios señalados a través de una carrera profesional.

Además, para restaurar el carácter del Servicio Civil es necesaria la profundización del sistema de selección de los altos directivos públicos, extendiendo este mecanismo a los gobiernos subnacionales, y en particular al sector municipal.

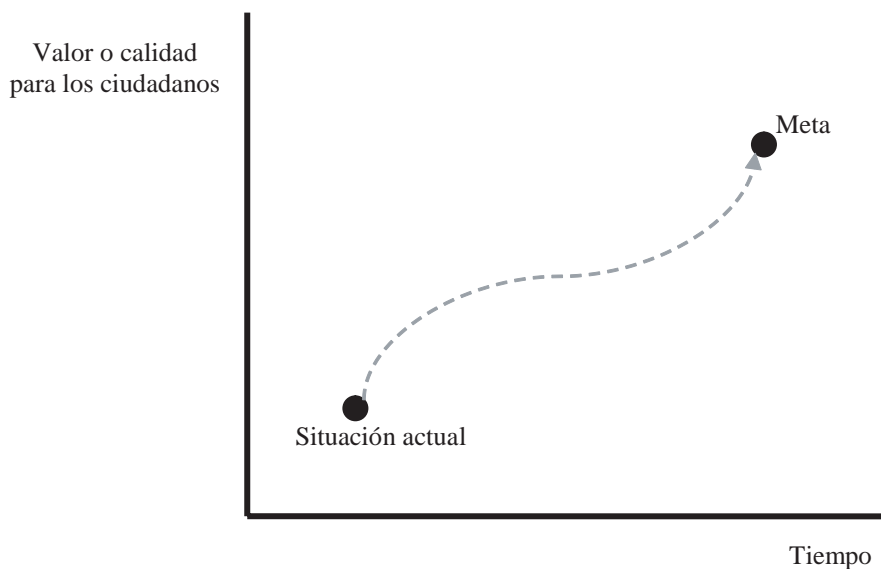
c) Gestionar la calidad en la primera línea de atención

Mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos y hacerlo con eficiencia es el objetivo principal de la modernización del Estado. Ya no basta con el aumento en el acceso de la población a dichos bienes, sino que también importan los atributos de lo que se recibe, incluyendo la dignidad del trato y la participación de las personas en todo el proceso. Un Estado de clase mundial produce bienes y servicios con un estándar comparable al que existe en los países desarrollados. En nuestro país la mayor parte de las estadísticas apuntan a los recursos utilizados o a la cobertura y acceso de los bienes y servicios públicos. En pocos casos estos bienes y servicios tienen estándares de calidad asociados a una oferta de valor

para los ciudadanos e indicadores que permitan hacer un seguimiento de su cumplimiento, como por ejemplo la demora en los tribunales, la calidad del entorno urbano, los resultados de la educación o los tiempos de espera en los hospitales. Definitivamente la calidad de la oferta de valor en la primera línea de atención, de cara a los ciudadanos, es una de las brechas de esta nueva generación de reformas que necesita nuestro Estado.

A continuación, como se muestra en el gráfico 2, la gestión de la calidad en la primera línea de atención debe identificar la meta que es al mismo tiempo deseable y posible de alcanzar en un período razonable, y luego definir las acciones que se deben adoptar en las políticas públicas para lograr dicha meta. Este es un ejercicio que requiere explicitar las hipótesis de causa-efecto que conectan las acciones de política con los resultados deseados. Identificar estos encadenamientos es clave para hacer un adecuado seguimiento al cumplimiento de estas políticas y también para generar un aprendizaje sistemático que permita mejorar la gestión pública a través del tiempo. Es decir, no basta decir que un aumento en los recursos nos acercará a la meta, porque se pueden encontrar formas alternativas de utilizar dichos recursos con mejores resultados.

Gráfico 2. Gestión de la calidad en la primera línea de atención



También la prioridad de la calidad en la primera línea de atención necesita organizar los medios institucionales, humanos y presupuestarios que es necesario movilizar para realizar las acciones planeadas. En este punto el carácter del Servicio Civil y la visión integrada de la estrategia resultan fundamentales. Los avances hacia la meta definida serán muy lentos si los responsables de las políticas no cuentan con los mecanismos que les permita alinear a los organismos relevantes y al Servicio Civil en torno al rumbo fijado.

Las municipalidades son los organismos que tienen mayor cercanía con las personas y que administran servicios básicos como la salud primaria, la educación y los programas sociales, entre otros. Por esta razón la modernización de la gestión de los municipios es uno de los elementos indispensables para mejorar la calidad de servicio que esperan los ciudadanos. Por su parte, las regiones coordinan el esfuerzo de comunidades más amplias en la esfera del desarrollo territorial y productivo, por lo que también necesitan de nuevas capacidades para mejorar el desempeño económico de las regiones.

VI. Nuestro compromiso

Una de las principales lecciones del trabajo del Consorcio fue constatar la fuerza que tiene un Servicio Civil que asume un rol protagónico frente al desafío de la reforma del Estado. Cada vez que nos encontrábamos en un callejón aparentemente sin salida surgían varias ideas de cómo superar los obstáculos. Por esta razón, finalizando las reflexiones vertidas en este documento nos parece que una institución como el Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP tiene que asumir un compromiso activo con este proceso.

Primero, para avanzar en la reforma es indispensable generar confianzas y acuerdos amplios. La variedad de puntos de vista que se congregaron en las actividades del Consorcio reflejan que los acuerdos son posibles cuando existe un proceso de aprendizaje colectivo. Una parte importante de los trabajos fueron realizados por autores que tienen diferencias en sus puntos de vista en una gran cantidad de temas, pero que enfrentados a la urgencia de indicar acciones para cerrar las brechas en la efectividad de la acción del Estado encontraron orientaciones comunes. En este sentido, nuestro primer compromiso es continuar en la senda de construir confianza y capital social para promover la reforma del Estado en Chile. Segundo, las personas que aspiran a un rol de protagonismo necesitan conocimientos, educación y experiencias de aprendizaje. El II Congreso del Sector Público “De la estrategia a la acción”, realizado en octubre de 2009 por Expansiva UDP en conjunto con la consultora Symnetics, fue un esfuerzo para aportar en este sentido. El documento del Consorcio plantea la necesidad de aumentar y mejorar significativamente la formación y capacitación del personal, a través de un

sistema nacional de capacitación. Pensamos que los propios funcionarios deben ser actores en delinear los programas que mejor contribuyan a enfrentar los nuevos desafíos, por lo que nuestro com-promiso es trabajar en conjunto para elaborar nuevas actividades y espacios de aprendizaje.

Tercero, vamos a acompañar los procesos de reformas que se orienten a cerrar las brechas indicadas por el Consorcio. Cada uno de los pasos que tenemos por delante necesita de diversos aportes, incluyendo los directivos públicos, el Servicio Civil y las capacidades que aporta la perspectiva aca-démica que comprende los procesos políticos. En este sentido hemos progra-mado un conjunto de actividades que nos permitan ayudar en las reformas del Estado que ha propuesto el Consorcio. Cuarto, promover un liderazgo intermedio en el sector público es una condición para el éxito de la reforma que plantea el Consorcio. Esto signi-fica que debemos trabajar para constituir este cuerpo de servidores públicos que establece una relación constructiva, crítica y activa con los directivos públicos. Cultivar estos roles es fundamental para el resultado que aspira-mos lograr: directivos y servidores son ambos indispensables y se necesitan mutuamente. Fortalecer los equipos de servidores públicos requiere desarro-llar las habilidades de la acción responsable, comprometida e independiente. Nuestro compromiso es trabajar para restablecer este liderazgo intermedio en nuestro sector público. Probablemente este es un nivel que no determina las orientaciones y las decisiones de cada momento, pero en el largo plazo crea una nueva cultura y sostiene el éxito.

Referencias

- Bouvard, Francois, Thomas Dohrmann y Nick Lovegrove (2009) "The case for government reform now", McKinsey Quarterly, Número 3.
- Consorcio para la reforma del Estado (2009). Un mejor Estado para Chile. Santiago, Chile.
- Ghani, Ashraf y Clare Lockhart (2008) Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World. Oxford University Press.
- Kelley, Robert E. (1988) "In Praise of Followers", Harvard Business Re-view, November-December.
- Marcel, Mario (2008) ¿Hacia una cuarta generación de reformas en el Es-tado en Chile?, Presentación en Seminario Proyectamérica, Santiago, 1 de septiembre.
- Marshall, Jorge y Mario Waissbluth (2007), Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad, en foco 122, Expansiva UDP.

Promoviendo en la región democracias de mercado comprometidas internacionalmente con los derechos humanos.

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede central en Buenos Aires, Argentina, y una representación en Montevideo, Uruguay, es una fundación privada, sin fines de lucro y apartidaria. CADAL integra el Network of Democracy Research Institutes (NDRI), es un Instituto Asociado al Proyecto Plataforma Democrática y ha recibido cuatro premios internacionales por su labor. La misión del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina consiste en promover: el fortalecimiento de la democracia y la vigencia del estado de derecho; la implementación de políticas públicas que favorezcan al progreso económico, social e institucional; la integración regional y su apertura al comercio mundial; y la promoción internacional de los derechos humanos.



ARGENTINA

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R
(C1035AAO) Buenos Aires - Argentina
Tel: (54-11) 4343-1447 - Fax: (54-11) 4343-1554
E-mail: centro@cadal.org

URUGUAY

Rincón 454 piso 3º 315
Montevideo - República Oriental del Uruguay
Tel.: (598.2) 915.06.11
E-mail: uruguay@cadal.org