

**23/03/2009**  
**Política**  
**Modernización del Estado, el Gobierno Central**

**23/03/2009**  
**Política**  
**iiEl mito de la alternancia en el poder!!**

**27/02/2009**  
**Política**  
**Democracia digital: ¿Una herramienta útil para fortalecer la democracia en Chile?**

**24/02/2009**  
**Política**  
**¿Un "empoderamiento ciudadano"?**  
**Democracia digital y el caso de Chile**

**20/02/2009**  
**Política**  
**Promesas, condiciones y límites de la democracia digital**

**17/02/2009**  
**Política**  
**Chile hacia la democracia digital: ¿La salvación o el ataúd de la democracia?**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de [asuntospublicos.ced.cl](http://asuntospublicos.ced.cl).

©2000 asuntospublicos.ced.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N° 691

## Política

23/03/2009

### Modernización del Estado, el Gobierno Central

**Andrés Sanfuentes**

Con cuatro períodos presidenciales de Gobierno de la Concertación, el país ha experimentado un cambio radical. Chile de 2009 es enteramente distinto al de 1989 en todos los ámbitos, desde los aspectos institucionales y de infraestructura hasta los valores que prevalecen en la sociedad; se puede hacer una larga lista de los indicadores que muestran esta transformación y relatar el origen de los cambios, tanto de causas internas como de la profunda integración al proceso de globalización, que ha sido uno de los aspectos claves de la acelerada modernización.

Sin embargo, esta modernización no ha sido completa. Tal como ocurre en todos los países que experimentan un proceso acelerado de desarrollo económico, como el ocurrido en Chile en estos dos decenios, los avances son rápidos en algunas variables, pero acontecen con rezagos y lentitud en otras. Un ejemplo significativo es lo acontecido con la modernización del Estado, fenómeno en que se observan apreciables progresos, pero también retrasos.

Esta es una materia de gran importancia. La evidencia empírica recogida sobre los procesos exitosos de desarrollo económico, así como la explicación sobre la interrupción de los logros en otras experiencias, ponen un énfasis cada vez más nítido en los aspectos institucionales y, muy significativamente, en el rol del Estado como conductor directo e indirecto de esas trayectorias. Si se desea entrar en una fase de crecimiento económico acelerado y mayor equidad social, resulta indispensable contar con un Estado que cumpla sus tareas con la mayor eficiencia.

Existe creciente evidencia de que una de las causas por la que Chile ha reducido su tasa de crecimiento económico a partir de 1997-98, es la necesidad que el Estado complete su modernización y acompañe los cambios que habían acontecido hasta fines del siglo y que han continuado posteriormente. El impacto en Chile de la crisis asiática oscureció esta insuficiencia e impidió realizar un diagnóstico oportuno de las carencias que se arrastraban y más tarde se han profundizado.

Cuando se plantea el tema de la modernización del Estado, es necesario referirse a sus diferentes componentes, no solamente al Gobierno Central. Es decir, al Poder Ejecutivo, al Parlamento, el Poder

Judicial, la Contraloría, los municipios, universidades y organismos autónomos. Sin embargo, este informe se limita al primero y principalmente a los asuntos institucionales.

## **El Gobierno Central**

Tal como se mencionó, se arrastran una serie de problemas que requieren de profundas transformaciones: la institucionalidad, los recursos humanos, la separación de funciones, el grado de autonomía, la transparencia, son algunos de los aspectos que se están haciendo cada vez más críticos.

La estructura organizativa del Gobierno Central responde a una institucionalidad del pasado; permanecen los mismos ministerios originales del siglo 19, a los que se han ido agregando nuevos entes, pero sin tener transformaciones de fondo(1). Posteriormente, aumentaron a ocho con la segmentación de dos de ellos en carteras separadas, a lo cual se añadieron otras tareas como consecuencia de la mayor importancia de los asuntos sociales en la primera mitad del siglo 20, como fue el caso de Salud; Trabajo y Previsión Social; y después Vivienda y Urbanismo. A lo anterior se sumó la tendencia a asignarle una importancia especial a algunos sectores productivos, dando origen a los ministerios de Agricultura y Minería.

En definitiva, la institucionalidad del Gobierno está marcada por una mezcla de tareas tradicionales, históricas, con un énfasis político, junto a reparticiones marcadas por señales de carácter económico-social o de tipo sectorial.

Las últimas incorporaciones surgen de factores básicamente coyunturales: la creación de ODEPLAN (después MIDEPLAN), como una respuesta a la importancia que fue adquiriendo la planificación gubernamental, hasta antes del golpe militar(2); la creación de la Secretaría General de la Presidencia (en la lógica de los Estados Mayores propios del sistema militar); y la Secretaría General de Gobierno en respuesta a las necesidades de información que entregan los gobiernos actuales(3).

## **Problemas crecientes**

Tal como afirma Edgardo Boeninger "en todo sistema presidencial, así lo evidencian las experiencias, es preciso mirar con detenimiento y en profundidad el funcionamiento del Poder Ejecutivo, materia que, en general, no recibe en América Latina la atención que merece. Sólo si se resuelve bien este tema podrá asegurarse eficacia, coherencia y eficiencia en la acción del Estado, incluida la implementación de las políticas públicas"(4). En definitiva, sin la existencia de un Estado eficiente no es posible lograr las metas centrales de la sociedad: crecer con rapidez y mejorar la equidad.

La actual estructura institucional requiere de importantes modificaciones, pues no responde a los requerimientos actuales del país. Varias son las insuficiencias: la institucionalidad se arrastra del pasado y responde a un diseño básicamente político y sectorial, en circunstancias que en la sociedad han surgido nuevos temas, que no tienen cabida en el actual esquema, con lo cual no hay un responsable de su conducción. Se pueden nombrar varios de estos asuntos de carácter transversal: la pobreza y la desigualdad; las pequeñas empresas; el medio ambiente; el empleo; la mujer; la vejez; la innovación, la transferencia tecnológica y el emprendimiento; los asuntos metropolitanos; el arte, la cultura y el patrimonio nacional,

son algunos de ellos. Hoy día son materias que incumben a varios ministerios simultáneamente y tienden a diluirse. En el pasado reciente, han tratado de resolverse a través de la creación de comités ministeriales que intentan realizar labores de coordinación, pero la inoperancia y falta de disciplina han terminado por abandonar las instancias.

Progresivamente, se ha ido agravando el desequilibrio del poder institucional al interior del Gobierno. Sin perjuicio de la autoridad presidencial, existe un poder desmedido de la cartera de Hacienda en perjuicio del resto de la administración. En parte, es la consecuencia de la capacidad de gestión del primero y las deficiencias del resto, pero la tendencia se ha ido agravando con el consiguiente exceso de "economicismo" de las políticas implementadas, así como la ineficiencia propia del exceso de centralización. Además, a la "dictadura de Hacienda" se agrega la resistencia del resto de la administración ante la constante ingerencia del Fisco, no solamente en los aspectos presupuestarios sino también en la gestión de los servicios. Esto "ha dado lugar a una posición de preeminencia al interior del Poder Ejecutivo de la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda. Han contribuido fuertemente a esta situación de ser entidad clave, el riguroso criterio de idoneidad que ha aplicado la Dirección de Presupuestos en la selección de su personal y a la larga tradición de integridad y orgullo institucional"(5). La manifestación más clara de las observaciones a este desequilibrio de poder se aprecia indirectamente en las conclusiones de la comisión presidencial Trabajo y Equidad, la cual sugiere la conveniencia de designar una autoridad con atribuciones sobre el conjunto de las políticas sociales, hoy dispersas en varios entes con escasa complementariedad.

### **Separación de funciones**

En los diferentes órganos del Estado, no siempre se sigue un principio central de gestión: la separación de las funciones de i.- formulación de políticas; ii.- ejecución de las políticas; y iii.- evaluación y control. En efecto, muchas veces no se cumple la norma de control por oposición entre servicios o niveles de responsabilidad. En una organización bien diseñada, deben separarse las funciones mencionadas, de manera tal que al más alto nivel esté ubicada la estrategia central de la organización así como los componentes básicos de la implementación, mientras a otro nivel se establezcan las funciones operativas. Un ejemplo de la anomalía señalada se puede observar en algunas empresas e instituciones descentralizadas. Por ejemplo, la CORFO, formalmente una repartición dependiente del Ministerio de Economía, en la práctica opera con un grado de autonomía casi total, pues su Vicepresidente Ejecutivo legalmente concentra las facultades para diseñar las políticas de fomento productivo, ejecutar los programas aprobados y controlar las acciones realizadas. Mientras el Consejo (no es un directorio) tiene escasas facultades y la Dirección de Presupuestos un muy limitado poder de vigilancia sobre los recursos financieros, dado el alto nivel de autofinanciamiento que es propio de la entidad. El caso de la ENAMI tiene características parecidas, en el sentido que esta empresa diseña las políticas de fomento a las pequeñas y medianas empresas de la minería del cobre, transfiere los recursos financieros y físicos e incluso realiza tareas de concentración y refinación de los minerales, incluyendo su exportación.

## **Alternativas de modernización**

Para lograr avances en el proceso de modernización del aparato público se pueden diseñar diversos caminos para enfrentar las falencias. Las opciones abiertas se enfrentan con la factibilidad de poder implementarla con posibilidades de éxito, a lo cual concurren varios factores que sería largo describir, pero conviene señalar algunos de especial importancia, tales como el poder político con que cuenta la combinación de Gobierno para llevar a cabo iniciativas que enfrentarán las naturales resistencias que siempre generan los cambios; la importancia que tenga el tema en el programa de Gobierno; la claridad del diseño secuencial para la implementación del proyecto; la disponibilidad de líderes para poner en marcha las iniciativas; son algunos de los factores que es necesario ponderar.

Una primera opción es plantear un rediseño integral de la institucionalidad del Estado, del tipo "ejercicio presupuestario cero", es decir "borrón y cuenta nueva", en que a partir de ciertas ideas matrices consensuadas se propone una nueva organización del Estado, o al menos del Gobierno Central, sin tomar en cuenta la realidad del presente. Es obvio que es necesario realizar un balance de los elementos favorables y los escollos que presenta la situación actual, pero teniendo completa libertad para poder introducir los cambios necesarios para optimizar el funcionamiento gubernamental. Esta alternativa presenta innumerables inconvenientes, partiendo por la dificultad de diseñar una institucionalidad para un elemento tan complejo y con finalidades tan diversas como es el Gobierno.

Además, en el futuro cercano es difícil proyectar un próximo Gobierno que tenga el poder político suficiente para implementar cambios sustanciales en la sociedad chilena, ni la mayoría parlamentaria necesaria para apoyar las reformas legislativas que se requieren, inclusive para aprobar algunas normas legales que exigen "quórum" especiales. Por otra parte, planteamientos tan de fondo necesitan un ambiente cultural previo en que la urgencia de cambios profundos sea ampliamente favorable, lo cual es posible solamente en situaciones de crisis.

Un segundo camino, que también implica cambios de fondo, es plantear objetivos precisos, en que la atención se centre en algunas metas específicas, relacionadas con las fallas más nítidas que presenta el funcionamiento de la Administración Central y volcar los esfuerzos en su logro. Para estos efectos, se trata de tener claridad en seleccionar algunas reformas que signifiquen transformaciones en aspectos muy importantes en la sociedad chilena. Ejemplos que se pueden mencionar son la Reforma de la Salud que impulsó Lagos(6), o la Reforma Previsional de Bachelet. La situación actual de la administración gubernamental indica que han surgido problemas crecientes de gestión, que se reflejan a través de toda la organización y que significa dar a la modernización un giro más complejo, pero acotado. Implica enfrentar áreas tan problemáticas como la carrera funcionaria del Sector Público, el Estatuto Docente, el régimen laboral de la Salud Pública, el sistema de pensiones del personal, los mecanismos de capacitación y temas similares.

Un tercer planteamiento es enfrentar temas que atañen a algunos ministerios específicos que requieren de reformas de fondo y que no deberían esperar. Es la forma en que tradicionalmente se ha enfrentado un proceso parcial de modernización donde el énfasis ha estado en lo meramente institucional, como

es el caso de mención recurrente de Impuestos Internos y el Registro Civil. En el presente se puede incluir a MIDEPLAN, Economía, Bienes Nacionales y Educación, todos los cuales necesitan transformaciones integrales. Presentan la ventaja que se puede realizar una tarea acotada y circunscrita a uno o pocos servicios específicos, lo cual permite un trabajo en paralelo y enfrentar menores resistencias generales. Como es obvio, también debe incluirse la reorganización de las subsecretarías y servicios dependientes, velando porque se establezcan con nitidez los planos de responsabilidad de cada entidad en la formulación de las políticas, la ejecución y la evaluación y control.

Como se puede observar, en este informe quedan una serie de temas ausentes, tales como los elementos para determinar el tamaño óptimo del sector público y describir las necesidades de innovación en el resto del Estado, no solamente en el Gobierno Central.

- 
- 1) A principios del siglo 20 los ministerios eran seis: Interior; Relaciones Exteriores y Culto; Guerra y Marina; Justicia e Instrucción; Industria y Obras Públicas; y Hacienda.
  - 2) Lo cual explica la escasa importancia y falta de claridad sobre los contenidos de este ministerio a partir de 1973.
  - 3) Habría que añadir el Ministerio de Bienes Nacionales, cuyas funciones podrían haberse entregado a otro ministerio, pero ha permanecido como tal en el tiempo y que puede deberse a que sirve como mecanismo de ajuste para variados fines, entre ellos resolver problemas de "cuoteo" entre las diversas tendencias políticas o militares que conforman el apoyo gubernamental.