



### Modernización del Estado: más allá del Gobierno Central

**Andrés Sanfuentes**

La estructura del Estado es compleja. En Informes anteriores se ha analizado el sector del Gobierno Central (1). Sin embargo, su cobertura es mucho más amplia, pues abarca una serie de instancias que también merecen comentarios desde el punto de vista de su institucionalidad:

- Empresas públicas.
- Universidades estatales.
- Instituciones público-privadas: tales como la Fundación Chile; Eurochile; el Instituto Nacional de Normalización; el Instituto de Fomento Pesquero; el CIMM; y un conjunto muy numeroso de programas ejecutados o financiados por el Fisco con participación del sector privado.
- Municipios.
- Banco Central.
- Contraloría General de la República.
- Congreso Nacional.
- Poder Judicial.

El punto de vista de este documento es necesariamente parcial, desde el momento que se circunscribe a los aspectos institucionales y los cambios que se requiere efectuar en este ámbito. Si bien es un aspecto importante, no hay que creer en una idea muy frecuente en el país, que plantea que creando o transformando una institución los problemas se resuelven, cuando las dificultades más serias que se aprecian en el funcionamiento de las entidades públicas en Chile se relacionan con ineficiencias en la gestión, problema cada vez más grave y difícil de mejorar. Un ejemplo de esa tendencia es la propuesta de creación de subsecretarías y superintendencias que ha proliferado durante el Gobierno de Bachelet, la gran mayoría de las cuales han sido descartadas por la autoridad por innecesarias.

Sin embargo, la estructura institucional del Estado está deteriorada, como consecuencia de que los procesos de modernización que se han llevado a cabo son parciales e inconstantes, mientras los requerimientos de la sociedad experimentan cambios cada vez más rápidos y profundos, apareciendo temas y problemas que no estaban presentes hace pocos años. En definitiva, el país se inserta en la globalización y la modernidad, con entes obsoletos y anticuados.

**20/07/2009**

**Política**

**Modernización del Estado:  
más allá del Gobierno  
Central**

**13/07/2009**

**Política**

**Los traumas del  
Constitucionalismo  
Democrático y de la  
Política de Mayorías en  
Chile: De los Resquicios  
Legales al New Deal**

**13/07/2009**

**Sociedad**

**Cicerón, Bobbio y los  
viejos de hoy**

**06/07/2009**

**Sociedad**

**Mujer y felicidad**

**06/07/2009**

**Economía**

**Balance estructural,  
política fiscal y las críticas  
al "manito de guagua"**

**26/06/2009**

**Política**

**De la caída del muro de  
Berlín al derrumbe de Wall  
Street IV**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de 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.

## **Empresas públicas**

Las empresas públicas tienen una enorme diversidad desde varios puntos de vista: régimen jurídico; propiedad; dependencia jerárquica; autonomía financiera; designación de autoridades; y mecanismos de control, información y transparencia; entre ellos. Esta dispersión institucional responde al progresivo abandono del papel de productor que caracterizó al Estado hasta la década de los ochenta, para asumir las tareas reguladoras que ha ido adoptando posteriormente. Sin embargo, esta transición ha sido lenta y es un proceso que requiere un reordenamiento institucional a fondo en ambas funciones.

Una descripción de cada uno de estos aspectos requeriría mucho tiempo. Hace algunos años se inició el Sistema de Empresas Públicas (SEP), con el objeto de tener una unidad gubernamental que ordenara este conjunto tan disímil. El SEP fue creado como un "Comité CORFO", ya de por sí una anomalía, por lo tanto, dependiente de ese organismo desde el punto de vista administrativo, pero con un Consejo de nueve miembros, conformado por tres representantes del Presidente de la República, entre los cuales se encuentra el presidente de la unidad, más seis de designación ministerial y de CORFO. El SEP tiene la atribución de designar los directorios de las empresas bajo su ámbito, pero carece de otras facultades que incidan en la gestión. Además, expresamente quedaron fuera de su dependencia algunas de las empresas estatales más importantes, como CODELCO, ENAP, BancoEstado, TVN y las empresas de las Fuerzas Armadas, entre las principales.

El grado de dispersión es enorme, porque varias de las entidades tienen leyes orgánicas propias y obedecen a diferentes patrones.

El Gobierno de Bachelet envió al Parlamento un proyecto de ley de Gobiernos corporativos, que modifica el SEP intentando crear un especie de "holding" para ordenar este conjunto, pero a poco andar empezó a excluir varias empresas, comenzando por CODELCO, para quien envió un proyecto específico, que se limita a modificar la composición de su directorio, sin incluir otras materias importantes. El establecimiento de un sistema central para la gestión de las empresas estatales es una tarea pendiente de la mayor importancia.

## **Universidades**

El conjunto de universidades estatales también constituye una diversidad, entre ellas se aprecian notorias diferencias de calidad, desde la Universidad de Chile en un extremo hasta algunas regionales, que no merecen la calificación de centros de educación superior, y que han subsistido gracias a la blandura de los entes que otorgan la autonomía y la permisividad del Ministerio. Aparte de este problema, que cae en el ámbito de la necesaria reforma integral del sistema universitario, existe un tema específico referente a las universidades del Estado, que es el estatuto orgánico que las regula y que las trata como un servicio público centralizado, sin entregarles facilidades de gestión, lo que les impide mejorar su eficiencia y sólo les sirve de disculpa de algunas inepticias. Por otra parte, deben competir con entidades privadas que no están sujetas a estas trabas.

## **Casos especiales**

En el sector público hay una serie de casos especiales en que existen asociaciones con el sector privado. Uno de los más notables es la Fundación Chile, entidad fundada en 1974, como consecuencia de una negociación realizada por Raúl Sáez a nombre del Gobierno de Chile y la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT). Por medio del acuerdo ambas partes realizaron un aporte paritario para la

creación de la institución (2). El éxito obtenido en esta experiencia fue replicado en la Fundación Empresarial Chile-Europa (EUROCHILE), organización fundada en 1992, con contribuciones del Gobierno y la Comunidad Europea, con la finalidad de promover la transferencia tecnológica.

En el sector público se han estado creando una serie de Fondos de Fomento, en los cuales se ha dado una ligazón con el sector privado. Esa proliferación no ha estado acompañada por una eficaz evaluación y medición de impacto, que permita revisar su continuidad, modificación o supresión.

Algo similar ocurre con algunos programas que se han realizado con entidades multilaterales, tales como Banco Mundial, BID, y FOMIN, que implican proyectos asociativos con entes privados que también conviene evaluar.

Como se observa, nuevamente surge la necesidad de crear la tantas veces anunciada y postergada Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas.

### **Municipios**

La situación del sistema municipal se ha vuelto crítica y requiere de profundas transformaciones. Problemas de desfinanciamiento de algunas comunas; desvíos de dinero para usos no autorizados; faltas de probidad demasiado frecuentes, son algunas manifestaciones de ello.

La realidad de la educación municipalizada, con los bajos rendimientos escolares; las dificultades de los alcaldes para administrar los planteles, con funcionarios con inmovilidad laboral; directivos "apernados"; remuneraciones que no están relacionadas con el desempeño ni con el progreso de los docentes, sino a la antigüedad; carencia de evaluación obligatoria; escasa información a las familias; etc., reflejan el estado de crisis. La solución no parece estar cercana y un proyecto de ley acerca de la educación municipal está detenido en el Parlamento, a causa de radicales discrepancias entre los legisladores. Por un lado, quienes plantean que se debe flexibilizar su administración y por otro, aquellos que prefieren la vuelta de la enseñanza al Ministerio de Educación, la peor de las alternativas.

Entre los problemas más serios está la gran desigualdad de recursos financieros pero, principalmente, de recursos humanos que existe entre los municipios ricos y los pobres, que no están en condiciones de gestionar una educación de calidad.

La situación de los municipios sin recursos, aislados y escasamente poblados, se repite en la gestión de la salud; las oficinas municipales de empleo; los programas estatales de trabajo; la ayuda a las pequeñas empresas e, incluso, en la administración de la basura. Por lo tanto, estamos ante un problema serio de asociatividad; la única forma de fortalecer a los municipios es fomentar o/y obligarlos a formar corporaciones municipales que puedan ofrecer servicios a comunas de características y necesidades similares, mediante el apoyo regional.

### **Banco Central**

La autonomía del Banco Central está relativamente consolidada en Chile. Sin embargo, su accionar no está exento de críticas referidas, básicamente, a los objetivos de la entidad. Es cierto que su ley orgánica constitucional establece que su finalidad principal es velar por la estabilidad del nivel de precios. Si se aplicara la norma que en política económica sostiene que, al tener un objetivo único hay que utilizar un solo instrumento, aquel que sea el óptimo, la política macroeconómica adoptaría una suerte de automaticidad, que se reflejaría en que la pregunta básica sobre sus acciones pasaría a ser cuál sería la tasa de instancia

monetaria que fijaría el Consejo del Central en su reunión periódica. En el resto, prevalecería la automaticidad y el ajuste no inducido de los mercados.

Para ser consistente con esta estrategia, el Banco ha decidido no intervenir directamente en otras variables macroeconómicas, tales como el tipo de cambio o el crecimiento, dejando libres los mercados que inciden en ellas. Esta prescindencia ha generado críticas de algunos sectores "progresistas", que alegan que el Central debiera incluir entre sus preocupaciones otras metas que la mera estabilidad de precios. En los últimos semestres las observaciones se han hecho más pesadas, por la volatilidad que se ha observado en el tipo de cambio, lo cual afecta negativamente la trayectoria de las exportaciones y las actividades que sustituyen importaciones y las decisiones de inversión de largo plazo. Asimismo, la reactivación económica también se ha visto retrasada por la inestabilidad cambiaria de corto plazo.

Por el contrario, los sectores neoliberales se han manifestado firmemente partidarios de la autonomía del Central e incluso han propuesto replicar este modelo de gobierno corporativo a otras instancias donde se deciden políticas económicas, argumentando que son materias "técnicas" que requieren decisiones de especialistas y no de los "políticos". El argumento no resiste un análisis serio, pues las decisiones y opciones que se presentan en materias económicas son tan políticas como en otros campos de decisión, aunque deban ser tomadas a partir de las respectivas opciones técnicas, pero la decisión es, por definición, política. El trasfondo es la lógica del opositor, que trata de limitar el poder de la autoridad, a lo cual se agrega el factor ideológico de restringir lo más posible las decisiones estatales y trasladarlas al sector privado, básicamente empresarial.

### **La Contraloría**

La Contraloría General de la República también es una entidad importante en el Estado chileno. Durante los últimos decenios ha tenido escasos cambios en su organización, a pesar de las transformaciones que han ocurrido en el aparato público y en la sociedad chilena. Así, es considerada una institución anquilosada, que se preocupa de aspectos más bien formales en los procedimientos administrativos del Sector Público, más que de materias de fondo. Su función de auditoría está centrada, fundamentalmente, en examinar fallas en los procedimientos rutinarios, más que en mejorar la capacidad de gestión de las entidades que caen bajo su ámbito.

El cambio que se requiere implicaría una transformación profunda, que todavía no se ha discutido ni planteado, pero que llevaría a su modernización y a trabajar con la rapidez y eficacia que se necesita en el momento actual. El actual Contralor ha realizado grandes avances en el nuevo giro que se demanda, pero sin una reforma profunda de la institución. Sin una nueva ley orgánica, es muy difícil un avance significativo.

### **Congreso Nacional**

La reforma del Congreso Nacional pasa por definiciones que afectan a la Constitución, tema que escapa a este Informe. Sin embargo, hay cuestiones que inciden en la eficiencia con que desarrolla sus tareas. Una de las principales carencias del trabajo parlamentario es el escaso apoyo técnico que recibe en su accionar, en especial en las labores que desarrollan sus comisiones que, en definitiva, es donde se realiza la elaboración de las leyes.

Si se quiere mejorar la eficiencia del trabajo parlamentario y elevar el prestigio de la institución ante la ciudadanía, debe contar con los recursos humanos que le sirvan de sustento a ser una contrapartida frente al Ejecutivo.

Un aspecto relativo a la eficiencia con que trabaja el Congreso está relacionado con su emplazamiento. Es necesario reconocer que la sede en Valparaíso no ha servido para la descentralización del Estado; en efecto, no se ha integrado a la región ni al puerto y solamente constituye una ficción, pues el poder sigue concentrado en Santiago, que es el lugar donde se toman las decisiones políticas. El Parlamento podría estar instalado en San Felipe o Farellones y no cambiarían las funciones; sólo un mayor costo. El fracaso de la experiencia es un reflejo del voluntarismo no asociado a la realidad; mucho más efectivo sería el traslado de la CORFO al puerto, o de la ENAMI a Copiapó, si se quiere dar oportunidades a otras ciudades.

Poder Judicial

En los últimos lustros el Poder Judicial ha tenido importantes cambios, partiendo por la Reforma Procesal Penal y los demás procedimientos judiciales posteriores. Una de las transformaciones más importantes es la especialización de los tribunales, en aspectos cada vez más demandantes de conocimientos complejos. La aparición de nuevos temas en la sociedad, tales como el Medio Ambiente; la Tributación; la regulación, han estado generando una demanda de la sociedad por soluciones cada vez más complejas. Lo anterior obliga al Poder Judicial a innovaciones profundas en un poder del Estado que se ha caracterizado históricamente por sus hábitos conservadores.

Las reformas efectuadas en los procedimientos penales, la justicia laboral; los nuevos tribunales de la familia y los sistemas de mediación, son algunos ejemplos de los cambios que están ocurriendo en la administración de justicia.

Todavía hay reformas que no se han implementado, tales como los tribunales tributarios y la necesaria modificación en los procedimientos comerciales, una traba que no ha sido ponderada como impedimento al crecimiento económico.

Todas estas transformaciones darán origen a la necesidad de modificar la institucionalidad, tanto del Poder Judicial como del Ministerio del ramo.

## Síntesis

El Estado chileno en el ámbito latinoamericano tiene un lugar de privilegio, tanto en términos de eficiencia como de probidad. Sin embargo, el rápido cambio ocurrido en el Mundo y en el país no ha sido acompañado por una transformación similar. La organización del Estado requiere de innovaciones profundas, para enfrentar las transformaciones e incorporar los nuevos temas que han ido surgiendo. Adicionalmente, se necesitan dar un salto cualitativo en la gestión pública, uno de los aspectos en que se observan demasiados atrasos.

(1) "Modernización del Estado, el Gobierno Central" y "Modernización del Estado: los ministerios", Informes N° 691 y N° 720, asuntospublicos.ced.cl.

(2) La ITT había sido expropiada sin compensación durante el Gobierno de la UP, lo cual dio origen a un juicio en el extranjero que complicaba de sobremano la relación comercial de Chile con el exterior, en especial con Estado Unidos. El arreglo estableció que la ITT fuera compensada, pero el producto financiero del acuerdo se reinvertió en Chile, en una institución que promoviera la investigación tecnológica.