



Modernización del Estado: ¿de qué hablamos esta vez?

Antecedentes para el debate

La evolución de la administración del Estado ha transitado por diversas escuelas que le han dado un sello especial, poniendo énfasis en diferentes principios, esperando impactar de manera significativa la interrelación con los ciudadanos y pretendiendo dar respuesta al interés público en base a las preferencias agregadas de los clientes o usuarios. Así también han variado las exigencias que se le han formulado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en la administración pública tradicional las metas estaban relacionadas con dar respuesta a las autoridades políticas. Al evolucionar, hablamos de la nueva gerencia pública entendida en términos restringidos como aquella que establece metas de desempeño a sus servicios, lo cual debe llegar a los usuarios y ser reconocido por ellos. En esta línea temporal finalmente identificamos el enfoque de generación de valor que establece la relación con los clientes, en base a la confianza y legitimidad, respecto de las respuestas gerenciales. Estas distintas corrientes no necesariamente son excluyentes entre sí y podemos verlas funcionando en paralelo o superpuestas en todos los Estados.

RESUMEN EJECUTIVO

La modernización del Estado es un proceso de mejoramiento continuo, que requiere del concurso de múltiples actores: los políticos, los funcionarios públicos y los propios usuarios de los servicios. Su funcionamiento impacta en todo el país, pero especialmente en los sectores menos favorecidos, ya que por su naturaleza, la ayuda que ellos reciben del Estado es proporcionalmente mayor. De esta forma, el accionar del Estado permite el desarrollo de las personas, contribuyendo o limitando el despliegue de sus capacidades y competencias con el fin de alcanzar sus objetivos como individuos, lo que en sí lleva implícita la visión de la sociedad que se desea construir.

En todo caso, las distintas tendencias en la gestión pública tienen como objetivo central impactar el Estado y desde su institucionalidad producir el desarrollo económico, político y social que la población demanda, especialmente en la provisión de bienes públicos, para lo cual ha debido incorporarse con fuerza en los procesos de nuevas tecnologías, lo que se ha denominado gobierno electrónico, así como la profesionalización de su recurso fundamental que son los funcionarios.

No hay gobierno en el mundo que no haya tenido en su programa de campaña alguna mención a la modernización del aparato público, su funcionamiento, prácticas o cultura; y que en base a ese cambio proyecte beneficios para la comunidad producto de dichas transformaciones. La actual administración del Presidente Piñera no es una excepción a dicha tradición, al señalar en su programa de gobierno que *“Nuestra meta es tener un Estado que ejerza su cometido con eficiencia y con sentido de urgencia. Un Estado cercano a la gente, cuya preocupación principal sea el bienestar de los ciudadanos”*¹.

El Estado es, en esencia, un actor político, económico y social. Es absolutamente necesario tener en cuenta esas dimensiones para poder analizarlo, sobre todo, cuando lo que se plantea es una revisión de su matriz relacional y del espacio que ocupa en el contexto social, producto de una transformación del modelo de desarrollo imperante. Se requiere ver, entender y conceptualizar al Estado más allá de la simple dimensión organizativa, por ello *“necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo (...) necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades”*². No debemos olvidar, además, que el Estado aún desarrolla una importante actividad empresarial y tiene participación en otros tantos sectores económicos, las cuales deben ser gestionadas de la mejor manera posible y no constituirse en un lastre para su desarrollo. Lo anterior no pasa porque todas esas actividades deban tener rentabilidad económica, pero sí reconocer el rol subsidiario que se les asigna.

En el actual gobierno se han definido las siete reformas estructurales, donde surge nuevamente con fuerza su modernización, señalando que se reemplazará la vieja discusión de más o menos Estado por el desafío de construir un mejor Estado, más moderno, más transparente y más eficiente, al servicio de las personas. Un Estado que no sólo asegure el piso de las seguridades, sino también que levante el techo de las oportunidades.

Desarrollo organizacional del Estado

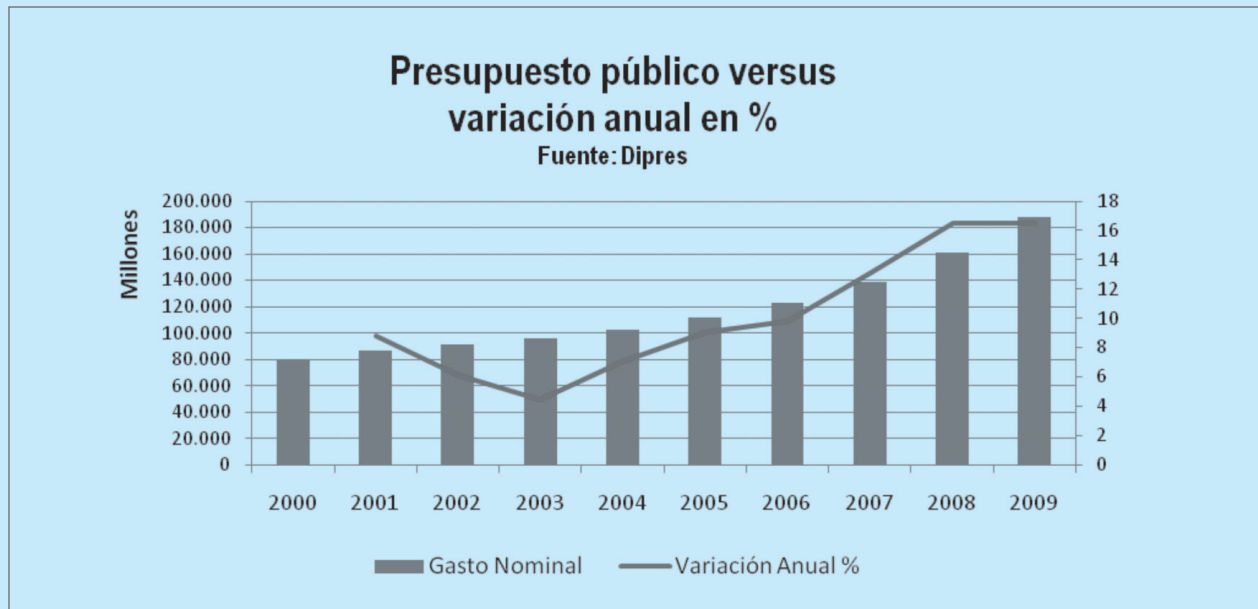
Como se ha señalado, la reforma y modernización del Estado resulta tema común para muchos gobiernos, por ello se necesita determinar, a lo menos, su evolución y en qué etapa estamos hoy. Al respecto, se deben considerar los mecanismos de articulación -que pueden ser jerárquicos o contractuales- así como la división del trabajo que se produce en su interior. Como resultado obtenemos modelos mono-institucionales o multi-institucionales. Lo relevante de este último es que supone un

1. Programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera: “Para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014”, p.33.

2. Prat i Catalá, Joan: “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista”, 1998. En Revista del CLAD N°11: www.clad.org.ve/indices

alto grado de colaboración entre distintos sectores, sean públicos o privados, puesto que reconoce que estos modelos deben funcionar como orquestas en las que cada músico produce un aporte diferente y en el momento oportuno, pero para el mismo proceso. En este tipo de redes, la función casi única del nodo coordinador es la coherencia del proceso. Es evidente que el modelo en red especializada es el estadio superior actual de la evolución organizativa que conocemos, al menos si la definimos según el incremento de complejidad expresada en capacidades de producción de valor³.

¿Por qué lo anterior? Porque el Estado moderno resulta ser una de las organizaciones más complejas que conocemos en la actualidad, está compuesto de una multiplicidad de reparticiones y agencias, los bienes y servicios generados son variados y en su organización se da el principio de la recursividad. En materia presupuestaria es un actor relevante en la economía, no solamente debido a las áreas que le corresponde cubrir, sino también por la magnitud de los recursos que involucra su funcionamiento. En el cuadro siguiente se puede ver su evolución en términos nominales y la variación porcentual año a año de su presupuesto, el cual muestra un salto significativo en el período 2006-2009.



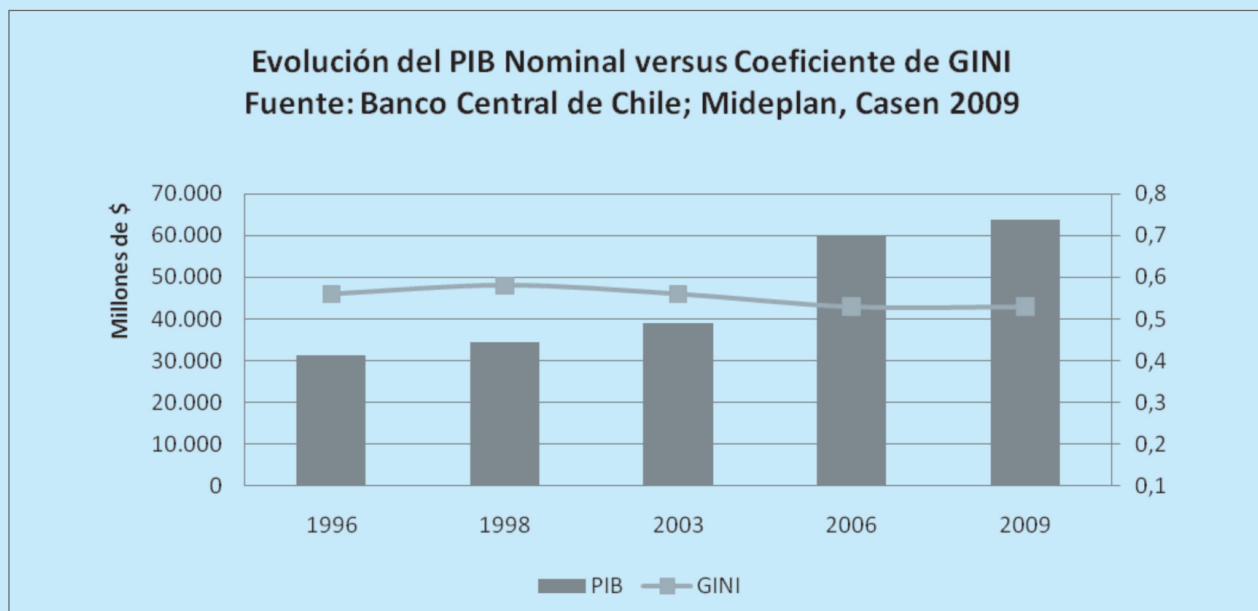
Por lo anterior, conformarse solamente con señalar lo importante que es contar con un Estado asistencialista no basta para aquellas personas que demandan su apoyo, sino también se requiere que las decisiones que al respecto se adopten sean implementadas con eficiencia y oportunidad. Aumentar la velocidad para alcanzar el desarrollo importa la realización de nuevas transformaciones a su institucionalidad, las que deben ir encaminadas a mejorar el diseño de las políticas públicas, asegurando que ellas lleguen a los ciudadanos con la calidad y en la oportunidad esperada. No debemos olvidar que quienes más requieren del Estado son aquellas personas de menos recursos y, por ende, de

3. Hintze, Jorge: "La evolución de las organizaciones", 2009. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública: www.top.org.ar

mayor vulnerabilidad social, de ahí arranca el imperativo de ser eficientes y crear políticas de calidad que logren llegar con soluciones a los grupos más frágiles, focalizando sus esfuerzos y recursos.

Como vemos en el gráfico siguiente, en la medida que aumenta el PIB de la nación es posible notar una disminución en el Coeficiente Gini, índice que sirve para medir la distribución del ingreso dentro de la sociedad. Dicho coeficiente puede adoptar valores entre cero y uno; en el primer caso correspondería a una distribución completamente igualitaria o uniforme de los ingresos, en tanto que el valor uno se presentaría en el caso de una distribución totalmente desigual.

Esto nos lleva a una segunda derivada y a preguntarnos respecto de la manera en que los recursos del Estado son utilizados, precisamente en aquello que más lo requiere (focalización), así como el impacto que dichas acciones tienen para mejorar sus condiciones futuras.



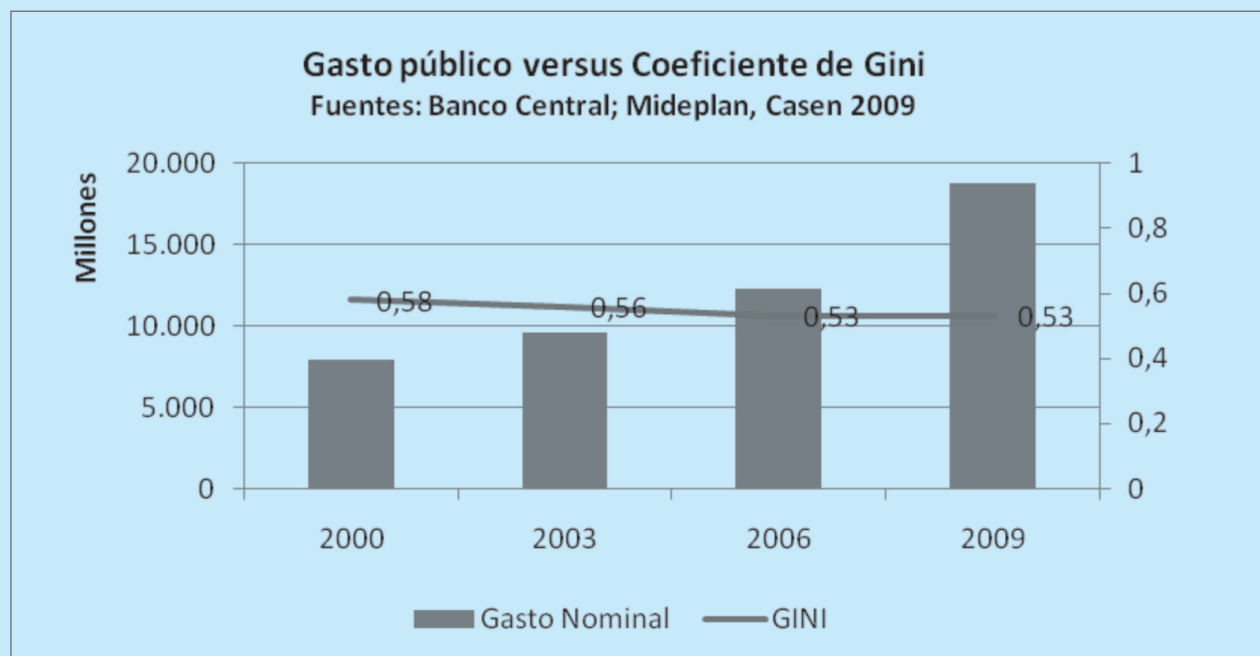
En este desafío ya se han dado algunos pasos, como las transformaciones del Estado que han permitido la creación de nuevos mercados en áreas que antes estaban bajo el alero total del sector público y hoy son ejemplos aplicados y en estudio en diversos países, como las Administradoras de Fondos de Pensiones. Para ello se ha debido crear y desarrollar nuevas agencias (Superintendencia del ramo en el ejemplo dado) que se encarguen de la regulación y supervisión, lo que ha generado nuevas formas de relación entre los individuos y las organizaciones. Lo anterior, no es menor si se considera que la gobernabilidad se entiende ligada a la eficiencia de los gobiernos en cuanto a su gestión y ello tiene efectos sobre las prácticas democráticas de la sociedad. Por tanto, aquellas agencias que cuentan con mayor autonomía que las tradicionales debieran evaluarse con relación al aporte que hacen a la eficiencia en los mercados en los que participan. En el ejemplo citado, se combina lo innovador de la medida y lo sensible del sector en el cual se instala, por ello con el correr del tiempo ha sido necesario realizar ajustes, pero siempre manteniendo el principio original de la reforma.

Estas transformaciones no son neutras y, como todo cambio, generan tensión y conflicto en tres áreas fundamentales: la primera relaciona el control enfrentado a la autonomía; la segunda está dada entre la responsabilidad y la transparencia enfrentada a la eficacia y efectividad; por último, está la legitimidad frente a las habilidades y los conocimientos especializados. Estos elementos, que al parecer resultan teóricos, pueden ayudar en momentos en que una oleada reguladora recorre el mundo producto de la crisis económica -cuando hay ausencia de mecanismos de regulación de ciertos mercados- o cuando se enfrenta a la incompetencia de las agencias encargadas de efectuarlos.

Según un estudio del Banco Mundial, se estima que si el país mejorara los índices de sus instituciones públicas a un nivel equivalente al promedio de los miembros de la OCDE, el ingreso por habitante, ajustado por paridad de poder de compra, aumentaría desde los U\$15 mil actuales a aproximadamente unos U\$20 mil.

Es evidente que el Estado debe preocuparse de que los servicios se presten, más que de proveerlos, pero debe agregarse la condición de que estos servicios sean de calidad y que promuevan la equidad y potencien la movilidad social. Esto se hace fortaleciendo los espacios de competencias y de libertad de decisión.

Este paradigma es ya un clásico en la materia⁴, el cual hace referencia a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura. En



4. Osborne, David; Gaebler, Ted: “La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público”, Barcelona, Paidós Ibérica, 1995.

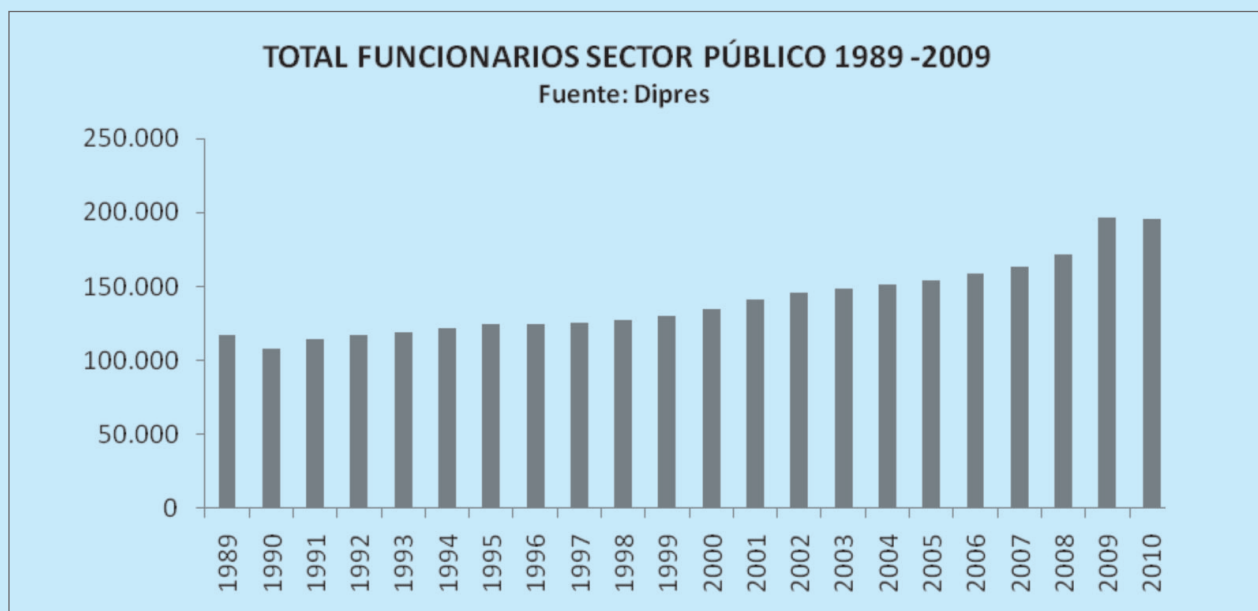
esta conceptualización no se incorpora el cambio del sistema político, ni un cambio al sistema de financiamiento de campaña, por lo que adherirse a este planteamiento cerraría una ventana en un ámbito necesario de incorporar al debate, y generar propuestas de mejoramiento y profundización de principios democráticos, que potencien la sociedad civil y el desempeño de las instituciones.

La literatura también es fértil en cuanto a los modelos de rol, gestión y distribución del poder de decisión que puede adquirir el Estado. Se puede ejemplificar con nociones como: Estado en red, Estado empresarial y Estado inteligente, entre otros. Lo rescatable es que se promueve el concepto de un proceso de continuo aprendizaje, sin embargo, se debe ser cauto en abrazar un modelo que no tenga coherencia y convergencia con los patrones culturales del país.

Profesionalización del sector público

Es relevante generar planes de profesionalización y competencias de los recursos humanos, tanto a nivel central como de las entidades locales. Lo anterior no debe ejecutarse en base a planes de capacitación únicos y uniformes desarrollados a nivel central, sino que debe ser parte de un plan estratégico que se sustente en el perfil laboral del personal de los organismos públicos, como de las necesidades de la ciudadanía. Por ello, se debe avanzar desde el concepto de usuario pasivo hacia el potenciamiento del rol del ciudadano, no sólo como un actor receptor sino también como un agente activo y parte de la gestión pública, cambiando el enfoque desde el cumplimiento de propuestas hacia el de satisfacción y traspaso del poder al ciudadano.

En cuanto al personal del sector público, ¿por qué no se puede tener siempre a los mejores profesionales a cargo del servicio público? ¿Acaso no merecen los más pobres, quienes más se benefician de los servicios públicos y de la acción estatal, que sean los más competentes quienes se encarguen de sus asuntos?



La complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales requiere gerentes públicos de excelencia. Esta preocupación, ya manifestada durante las administraciones anteriores, no es menor, más aún si tan solo se revisan las cifras del presupuesto de la nación que evidencia un aumento significativo de montos gestionados por el sector público, sumado a los datos de dotación del personal de la administración que hoy bordea los 200 mil funcionarios. Sin embargo, lo que es más preocupante es que estos aumentos no siempre han sido acompañados por mejoras en su estructura o modificaciones en su gestión para aumentar la eficiencia, es decir, esa básica combinación entre proceso y resultado.

Continuar con el perfeccionamiento de la Alta Dirección Pública es fundamental para dotar al Estado de profesionales competentes y bien remunerados. Esto faculta exigir dedicación, cumplimiento de compromisos y medición de su rendimiento bajo parámetros conocidos. Permitiendo asegurar su resultado con miras a los usuarios de los servicios prestados, siendo la variable política una más dentro de las consideraciones a evaluar.

Creación de valor en el sector público

Un país que es competitivo, que genera innovación, que mejora la calidad de los servicios de educación y salud, crece no sólo en términos de ingreso, sino también en integración social, convirtiéndose en una comunidad incluyente. En esta tarea la estrategia país es fundamental, y este concepto no sólo radica en definir una cantidad determinada de complejos productivos a potenciar, sino también en cómo los esfuerzos de las distintas esferas sociales y económicas convergen en un impacto en la calidad y bienestar de vida de la población. Ser un país desarrollado no es una meta, sino un requisito y debe ser acompañado por directrices integrales, donde los organismos sectoriales se coordinen y exista complementariedad.

Para lograr lo señalado, el valor público surge de respuestas eficaces a problemas relevantes para los ciudadanos. Es la apertura de nuevas oportunidades para las generaciones actuales y futuras, mediante la cual se logra la construcción de comunidad, ciudadanía, democracia y capital social. Esta manera de hacer las cosas implica que importan más los resultados que los servicios, proyectos o programas provoquen entre las poblaciones objetivo. Asimismo, importan los procesos aplicados para generar dichos resultados, ya que las relaciones y procesos que se establecen entre las organizaciones responsables de crear valor público y las comunidades generan valor en sí mismos. Aquí podemos apreciar claramente la vinculación entre reforma y modernización de las acciones públicas. Podemos afirmar como punto de partida que el objeto del trabajo en el sector público es, precisamente, generar valor público, de la misma manera que el objeto del trabajo del gerente en el sector privado es generar valor privado.

La Unidad de Modernización del Estado ha buscado enfocar la atención de su equipo en lo que se ha denominado un usuario o cliente, tal como si fuera una empresa que debe satisfacer a sus

consumidores. La lógica es que el Estado es monopólico por naturaleza, sobre todo en lo que respecta a trámites básicos, como certificados de nacimiento, cédulas de identidad o cobro de impuestos. Por lo tanto, como no tiene rival, falta un incentivo directo de competencia que lo haría mejorar sus procesos, y muchas veces lo estanca, generando problemas para las personas. Esta fase de modernización brota del bienestar creado por la entrega simple, buena y eficiente de servicios, así como del impacto generado por dichos servicios y otras estrategias para la promoción del desarrollo y la ampliación de oportunidades para los ciudadanos. Lo anterior suena evidente en el discurso, pero sumamente complejo si se considera cómo es el entramado institucional del Estado. Por ello, una de las primeras decisiones que se adoptó fue tomar bajo la responsabilidad de la unidad antes mencionada, el área de estrategia digital que originalmente estaba a cargo del Ministerio de Economía: *“Si uno les cambia a las personas el modelo de atención, y evitas que para hacer un trámite A te pidan un certificado B, esas cosas te cambian y te mejoran la vida. La modernización, si uno ve al mundo privado, va mano a mano con la tecnología”*⁵. Esto es modificar significativamente el back office del Estado, poniendo a los usuarios como base de su funcionamiento.

Se requiere superar la mirada sectorial y compartimentada de ministerios y organismos para avanzar hacia la generación de políticas públicas transversales. En efecto, la complejidad y transversalidad de las políticas públicas poco coincide con la estructura tradicional de nuestro Estado enfocado hacia sectores específicos que se relacionan muy poco entre sí. La atención en el funcionamiento del Estado es una tarea permanente, su modernización también y por ello su seguimiento es fundamental para asegurar un mejoramiento continuo, junto con las respectivas adecuaciones que se requiera realizar. Ello explica la permanente discusión sobre la modernización del Estado.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo la gestión pública es considerada como un área prioritaria de acción para el desarrollo de los países de manera sostenible y equitativa, la cual depende de la calidad y eficiencia de las políticas diseñadas y la manera en que estas son implementadas. En ocasiones las estrategias y políticas bien concebidas fallan en alcanzar sus objetivos por deficiencias en el aparato administrativo del Estado y en la gestión de las mismas. En este campo se han identificado los siguientes ámbitos para la acción del Banco: a) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar la gestión de los servicios públicos; y, e) aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información⁶.

Lo que vemos en dicha declaración es una mezcla entre reformas estructurales y aquellas denominadas de segunda generación, es decir, las que apuntan a la generación o prestación de un servicio y las que

5. Entrevista a Rafael Ariztía, Revista Qué Pasa, Santiago, 19 de abril, 2011.

6. BID: Modernización del Estado, Washington, 2003.

apuntan al impacto de su implementación. Bajo el escenario actual los desafíos pasan en el país por mejorar la calidad de gran parte de los servicios que el Estado entrega, debido a que en la mayoría de los casos ya se ha avanzado en los años precedentes en tener una completa cobertura de las prestaciones generadas.

Conclusiones

A modo de síntesis señalaremos que la modernización del Estado es un proceso continuo, que tiene varias aristas en las cuales se debe poner atención. De lo mostrado en este documento podemos establecer que, independiente del enfoque aplicado, el incremento de la eficiencia y efectividad del aparato público cruza cualquier método, variando los énfasis mediante los cuales se pretenden dichos resultados, pero no el objetivo central. Importa a su vez entender la combinación que se da entre los recursos económicos y materiales que se ponen a su disposición, los cuales son mediados por una red de profesionales y servidores públicos para lograr los objetivos. A ello debemos agregar los continuos avances tecnológicos que, en la medida que se adoptan de manera creativa y con objetivos claros, contribuyen a satisfacer las demandas de la población facilitando su relación. Por último, no podemos desconocer que el Estado, mediante su accionar permite el desarrollo de las personas, contribuyendo o limitando el despliegue de sus capacidades, lo cual se asocia a la visión política que tiene quien detenta el poder temporal de su administración.