

Presentación

Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización

I.

Estamos muy reconocidos de que dos ministros claves para la gestión del Estado en el próximo gobierno, Felipe Larraín en Hacienda y Gonzalo Blumel en la Secretaría General de la Presidencia, hayan accedido a participar en la presentación de este libro, que expresa la larga vocación del CEP por contribuir a que Chile goce de instituciones públicas fuertes.

Les agradecemos profundamente su presencia porque nos ilusiona que muestren así su compromiso con un propósito noble, que debiere convertirse en tarea permanente de la política en Chile.

Esta es también una ocasión muy especial para nosotros. Es el primer acto en que participa, en su nueva calidad, nuestro nuevo director Leonidas Montes. Leonidas está ligado al CEP desde muy joven y ahora asume una desafiante responsabilidad. Una de sus tareas será seguramente continuar con el trabajo sobre institucionalización del Estado, que ha pasado a formar parte de nuestro ADN.

Estamos muy conscientes de que la diferencia más importante entre los países que fracasan y los que prosperan es la calidad de sus instituciones. Esa fue nuestra mayor ventaja comparativa en el continente desde la época fundacional de la república. Y aunque es probable que aún lo siga siendo, el diagnóstico acerca de cómo está organizado el Estado chileno es más bien pesimista.

Este libro es la conclusión de un trabajo de dos años. Contiene análisis empíricos de la realidad del Estado chileno, así como la mirada de quienes han participado en modernizaciones exitosas en otros países.

Pero para que las ideas prosperen se requiere de un arte muy peculiar que es la política. A veces no se nos entiende, pero nuestra tarea no es participar como actores, sino con ideas y propuestas en el debate público. La propuesta que hemos preparado sólo puede hacerse realidad mediante una acción política lúcida y decidida.

En circunstancias que la propuesta y los estudios se dirigen a todo el país, esperamos que puedan ayudar a formar acuerdos sobre cuestiones muy esenciales para el futuro de Chile. Por eso, conscientemente nos propusimos entregar las propuestas antes de las elecciones y los trabajos editados antes de que asumiera el próximo gobierno. Pero, al final del día, es tarea de estadistas hacer políticas de Estado que trasciendan la inmediatez de un período presidencial.

Ahora, en vísperas del nuevo gobierno, nos alegramos infinitamente que los futuros ministros de Hacienda y de la Presidencia se hayan dado el tiempo de participar en la presentación. Sus posiciones en el próximo gobierno son claves para que Chile de un paso

hacia la modernización del Estado, la más grande y compleja organización que haya conocido la humanidad.

II.

En una sociedad democrática, la política define objetivos y orientaciones. Pero los propósitos son ilusiones perdidas si el Estado no es capaz articularlos. Por eso, la modernización del Estado es una especie de meta-reforma, porque sin ella, en el corto y largo plazo, naufragan las demás políticas públicas.

A su vez la actitud crítica del ciudadano moderno provoca una limitada disposición a reconocer autoridades. Y los gobiernos suelen tener poco que ofrecer a las demandas de autenticidad, especialmente de los jóvenes. Entendemos que una meta-política pública que diseñe el Estado desde una moral de la responsabilidad, y no de las ilusiones, es el mejor antídoto contra ese escepticismo que recorre el mundo y debilita las convicciones democráticas.

La necesidad de que nuestra sociedad más libre, creativa e inclusiva no depende sólo de políticas públicas, pero el funcionamiento del Estado ayuda o entorpece. Por cierto que en materia de bienes públicos, no hay sustituto a un Estado bien ordenado. Pero también el funcionamiento de los mercados exige de reglas justas y eficientes, lo que, de paso, también exige adecuación de la legislación civil y comercial al estado de los tiempos.

Hoy por la mañana escuché una charla de Enrique Ostalé, a quien conocí como gerente de D&S y hoy es gerente regional para tres continentes de Walmart. El mundo que describe es uno dramáticamente distinto al que conocí hace sólo una década. La orientación al servicio y la cadena de información y gestión ha cambiado dramáticamente. También las empresas chilenas se han modernizado y los chilenos somos otros. Pero, pese a algunos cambios acotados, el Estado chileno ha crecido inorgánicamente, sin una mirada estratégica. Por eso, decidimos emprender este trabajo.

III.

Las propuestas y este libro no habrían sido posibles sin el trabajo incansable, espíritu público y honestidad intelectual de los coordinadores de la Comisión y editores del libro, Isabel Aninat y Slaven Razmilic. Su trabajo fue esencial desde la formulación del proyecto presentado hace dos años al Consejo del CEP. Ellos son el motor y el corazón de este proyecto. El apoyo de nuestro antiguo director Harald Beyer y de los demás investigadores y colaboradores fue el complemento decisivo.

La Comisión organizada por el CEP contó con la participación de 29 académicos y profesionales de primera línea, con diferentes orientaciones políticas, muchos de ellos con una amplia experiencia pública. Durante más de un año, la Comisión recibió borradores e interactuó con los expertos que ahora son autores de los trabajos publicados en este libro. Un grupo de sus miembros viajó con una intensa agenda a Nueva Zelanda para conocer de primera mano los arreglos institucionales que sacaron a ese país del borde del subdesarrollo a un orden institucional ejemplar.

Los trabajos fueron encomendados a profesionales chilenos que reúnen una formación académica de excepción con experiencia práctica en el gobierno o en consultoría organizacional. Los expertos extranjeros han tenido participación directa en procesos modernizadores exitosos en Australia, Austria y Nueva Zelandia. Todos ellos, como decía, interactuaron con la Comisión que aprobó las propuestas.

El CEP financió estos trabajos con su presupuesto ordinario y una contribución esencial que hicieron algunos donantes de la institución, que merecen un reconocimiento por su aporte filantrópico.

IV.

Por cierto que no hay políticas públicas sanas sin una orientación más profunda, proveniente de un espíritu de benevolencia y no del mero cálculo político de corto plazo. Es lo que se espera de la función pública, en especial cuando se trata de cuestiones que pueden parecer tan alejadas de los sentimientos cotidianos. Pero el mayor error es pensar que se puede llegar a resultados sin pasar por el duro proceso de hacer lo necesario para que los propósitos puedan hacerse realidad.

Estamos conscientes de que la tarea es incremental y de largo plazo. Pero la verdad es que es tarea permanente de toda organización revisar sus procedimientos. El problema con el Estado es que ha habido avances por aquí y por allá, pero nunca se encarado su modernización de manera sistemática.

V.

El contenido del libro es el soporte de las propuestas de la Comisión:

contiene dos trabajos iniciales con las experiencias políticas de reforma australiana y neozelandesa;
analiza la estructura del gobierno chileno, como base analítica de las tareas pendientes;
y, en particular, se analiza la conveniencia de que haya un Centro de Gobierno empoderado y se estudia críticamente, con base empírica, el sistema de Alta Dirección Pública;
se revisa la función presupuestaria desde diversas perspectivas, partiendo con una explicación de la exitosa experiencia austríaca; a ello se suman trabajos sobre las entidades fiscales independientes y el fortalecimiento de la capacidad deliberativa de nuestro parlamento en estas materias;
dos estudios basados en la experiencia analizan y formulan proposiciones para el espinudo tema del empleo público, que hoy muestra una crisis de proporciones;
se trata la urgentísima tarea de homogenizar las bases de información, tanto para medir resultados como para optimizar las decisiones;
se plantean propuestas para fortalecer los mecanismos de control interno del gobierno, incluyendo los sistemas de compras públicas y la función de la Contraloría.

Todos estos trabajos confluyen en hacer el Estado más transparente, más eficiente y, ante todo, ponerlo al servicio de los ciudadanos. En este espíritu trabajamos en las propuestas y en este libro.