

Aninat, I. y Razmilic, S. (Eds.) (2018). *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

CARLOS PALACIOS
 Universidad de Santiago de Chile
 carlos.palacios.p@usach.cl

Un Estado para la Ciudadanía es un libro publicado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y editado por Isabel Aninat y Slaven Razmilic¹. Su origen radica en un encargo realizado por la Comisión para la Modernización del Estado –instancia convocada por el CEP– de quince estudios de autores nacionales e internacionales acerca de las diferentes dimensiones ligadas, en mayor o menor medida, a la modernización y a los desafíos de la administración pública chilena. Por lo tanto, el libro está conformado por quince capítulos que atraviesan, de manera general, al menos cinco temas relevantes en dicha materia: organización del Estado central; gestión de personas; diseño, implementación y evaluación de políticas públicas; gestión; y rendición de cuentas.

En efecto, se presentan contribuciones diversas que resaltan dimensiones u objetos específicos considerados relevantes para un eventual proceso de modernización del Estado en Chile. Es así como se logran apreciar ciertas áreas de especial preocupación para los editores y autores del libro. Una de ellas es la observación experiencias internacionales exitosas, como los casos de Nueva Zelanda y Australia, expuestos en los capítulos de Scott y O' Flynn, respectivamente. Otra es el empleo público en Chile, donde la preocupación se centra en el Sistema de Alta Dirección Pública instaurado en 2003. El presupuesto del sector público también constituye una temática relevante para el libro, destacándose los aportes de Steger y Von Gersdorff. Por su parte, el acceso y uso de datos e información también se destaca a través de dos capítulos (Mansell; y Fantuzzi y Larraín). Finalmente, si bien no están estrictamente ligados a la modernización del Estado, en tanto no son parte del Poder Ejecutivo, el libro dedica espacio para el análisis de organismos autónomos y otros poderes del Estado, como la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional. A continuación, se comentan, de manera concisa, tres de los quince capítulos compilados, los cuales expresan tres temáticas o reflexiones importantes a la hora de

1 I. Aninat es abogada y Razmilic es economista. Ambos son egresados de la Pontificia Universidad Católica de Chile y se desempeñan como investigadores del Centro de Estudios Públicos.

discutir sobre nuevos modelos de gestión pública en Chile: la experiencia de la “inversión social” en Nueva Zelanda; el estado de la estructura del Poder Ejecutivo en Chile; y el uso y acceso de datos e información en el sector público.

Cuando se discute acerca de modernización de la administración pública, usualmente, se alude a dos países que representan casos pioneros y ejemplares en esta materia: Nueva Zelanda y Australia. Por esta razón, el primer capítulo del libro, de Graham Scott, describe de manera extensa y detallada el proceso de modernización de la gestión pública neozelandés, que comienza en la década de 1980 y se extiende hasta la actualidad. Por lo tanto, la consideración de este capítulo en el libro lo que hace es invitar a Chile a sacar lecciones útiles desde este caso modelo.

El proceso de modernización de la gestión pública en Nueva Zelanda comienza a mediados la década de 1980, específicamente con la elección del Partido Laborista en 1984. Y es que, según señala el capítulo de Scott, el proceso de cambio se explica, en parte significativa, por un periodo de crisis económica aguda previo². De esta manera, los laboristas se focalizaron en la eficiencia, reformando las agencias y empresas estatales, introduciendo convenios de desempeño y reformulando los sistemas de contabilidad. A este le siguieron otros dos periodos de reformas, encabezados por los nacionalistas y laboristas, nuevamente. En general, los cambios en el comienzo tuvieron relación con el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP); políticas con las que el Estado chileno ya se encuentra, más o menos, familiarizado.

Según relata Scott, el aspecto más destacable de la experiencia reciente en Nueva Zelanda, en materia de innovaciones de gestión pública, ha sido la política y el concepto de “inversión social”. Esta iniciativa consiste en un modelo de gestión adaptado a la complejidad de los tiempos modernos. Por una parte, mantiene los principios clásicos de la NGP, tales como la eficiencia, la descentralización y provisión mixta de servicios, y la orientación hacia el usuario. Por otra, innova en la elección de la población objetivo, pasando de privilegiar a personas con necesidades inmediatas a aquellas “que se beneficiarían de una inversión adicional temprana en sus resultados a largo plazo” (p. 52). Es decir, supone un gasto focalizado de tipo preventivo con el fin de disminuir los costos y mejorar los efectos de

2 Los periodos de crisis económicas o contextos de déficits fiscales, además de los casos de corrupción, constituyen un antecedente importante para explicar la implementación de políticas de modernización. No es casualidad que en la actualidad en Chile se incorpore este tema en la agenda de gobierno.

la inversión social a largo plazo. Un segundo aspecto innovador está en los métodos. En respuesta a lo complejo y cambiante del panorama de las políticas sociales, la “inversión social” ha incorporado de manera intensa sistemas de recopilación y análisis de información para generar evidencia sobre la cual tomar decisiones. Esto incluye grandes bases de datos (*Big Data*) y métodos analíticos sofisticados, así como la utilización de más datos e información confiable desde fuera del sector público.

Pensando en la posibilidad de adoptar (y adaptar) estos cambios en Chile, es menester señalar que el tipo de políticas modernizadoras de la administración pública en Nueva Zelanda han implicado modificaciones holísticas y reformadoras, afectando diversas áreas, tales como el presupuesto, los recursos humanos, el diseño organizacional, el control de gestión, entre otros. Por lo tanto, en Chile los diseñadores de política deben pensar en cambios integrales.

Por su parte, el capítulo de Cristián Plischoff, “La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro”, aporta un análisis descriptivo en torno a la estructura que ostenta el Poder Ejecutivo en Chile, así como un *set* de recomendaciones para que esta pueda ser “más acorde a las necesidades y a los cambios propios de una sociedad dinámica y cada vez más demandante” (p. 198). Específicamente, busca responder cómo ha cambiado la estructura de la Administración del Estado, cómo ha influido la imposición de la NGP y cuáles son las tendencias en América Latina al respecto. De esta manera, presenta una descripción extensa – histórica, actual y comparada– de la forma organizativa del nivel nacional de Gobierno, con énfasis en ministerios y servicios públicos.

Plischoff observa ciertas deficiencias en la administración del Gobierno central, destacando que, actualmente, en Chile existe ambigüedad al momento de identificar las funciones de diseño e implementación de políticas públicas, que deberían cumplir los ministerios y las subsecretarías (con sus servicios), respectivamente. En otros términos, la definición orgánica formal no estaría dando cuentas del funcionamiento efectivo de estas instituciones. Por otra parte, Plischoff hace alusión a un problema técnico/normativo relevante para la discusión que convoca a este libro: un “importante nivel de politización” en la designación de cargos directivos (p. 173). Al parecer, el debate acerca del balance adecuado entre política y técnica en la administración pública está resurgiendo con cierta fuerza a raíz de casos recientes de falta de probidad y eficiencia en la administración de los recursos.

La carencia de controles efectivos y la debilidad en la coordinación de la acción de gobierno son problemas centrales para Pliscoff. Como soluciones posibles, reconoce dos dispositivos modernos de integración de la gestión: los comités interministeriales y el Centro de Gobierno (CdG). En el primer caso, según información entregada por los propios ministerios, se observa un uso intensivo de los Comités, sin embargo, no hay claridad acerca de su efectividad. Respecto al CdG, Pliscoff se basa en la literatura existente del caso chileno para reafirmar la variabilidad e informalidad de esta institución, enfatizando en la necesidad de instalar una oficina estable y profesional que apoye la función de asesoría estratégica. La alusión tanto teórica como empírica a estos dos arreglos institucionales resulta interesante en sí misma, ya que son dos objetos de estudio poco frecuentados por la literatura especializada.

En última instancia, otros hallazgos generales de este capítulo que también vale la pena destacar son los siguientes: 1) la estructura del Gobierno no ha cambiado sustantivamente; 2) ha existido una tendencia moderada hacia la creación de ministerios y servicios públicos; y 3) hay mecanismos de coordinación constitucionales que no son utilizados (como el de ministro sin cartera y el de ministro coordinador).

El uso y acceso a información y datos confiables, así como el concepto de gobierno abierto, se ha convertido en punto inevitable para toda discusión sobre modernización de la Administración pública. Así se desprende de los capítulos revisados. Por ejemplo, resulta fundamental para implementar el modelo de “inversión social” neozelandés (Scott), como también para mejorar los problemas de coordinación y control señalados por Pliscoff. En términos generales, en la actualidad los sistemas de análisis y publicación de datos, así como la generación de estadísticas suponen una condición necesaria para aumentar la calidad de los productos públicos. Esta es, precisamente, la dimensión que aborda el capítulo de Fantuzzi y Larraín: “Modernización en el acceso y uso de datos públicos en Chile”.

Dichos autores intentan evaluar la capacidad actual del Estado chileno en términos del uso de grandes volúmenes de información y datos. A modo general, observan determinadas deficiencias en esta materia, tales como ausencia de información en línea para que distintos servicios públicos puedan hacer cruces de información; falta de datos —o líneas de base— para una mejor evaluación de programas públicos; y exceso de información inútil almacenada. Asimismo, Fantuzzi y Larraín tratan el tema del acceso a la información pública con énfasis en dos aspectos: las barreras a la obtención de datos y la privacidad de los mismos. Al respecto, finalizan el capítulo con algunas propuestas para solucionar los problemas señalados.

A saber, la creación del Servicio de Administración de Datos del Estado y del Oficial de Datos para servicios relevantes. El primero estaría orientado a proponer y coordinar políticas de acceso y uso de datos, mientras que el segundo sería un funcionario encargado de administrar la generación, publicación y entrega de información, básicamente.

Si bien Chile aún tiene una gestión de información deficitaria, se reconocen avances en la dirección señalada por los autores. Es posible mencionar que algunos servicios públicos ya están comenzando a implementar sistemas de *Big Data*. Como también, merece una mención, el proyecto de ley recientemente enviado al Congreso que busca aumentar el uso de documentos digitales.

Con todo, *Un Estado para la Ciudadanía* constituye, sin duda, un valioso aporte para enriquecer el debate nacional en torno a la modernización del Estado chileno. Más aún cuando, a mediados de 2018, el Presidente Piñera conformó el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado.

No obstante, el libro presenta algunas debilidades. Habría sido útil la incorporación de un marco teórico e histórico contextual, lo que permitiría hacer un mejor uso y distinción de conceptos como modernización del Estado y reforma del Estado, así como también visualizar los avances que ha tenido Chile en materia de modernización desde la década de 1990. Por otra parte, también habría sido interesante desarrollar estudios sobre la vinculación entre los ámbitos y problemas propios de la modernización con las reformas al Estado ya producidas y/o en discusión en la actualidad, como el cambio al sistema electoral y los avances en descentralización política, por ejemplo.

Si bien el último capítulo del libro se sitúa, marginalmente, en el terreno de la relación del Estado con el sector privado, al abordar la contratación y las compras públicas, la reflexión en torno a este campo resulta algo deficiente, toda vez que buena parte de la eficiencia y eficacia de la gestión del Estado está determinada por el cruce entre lo público y lo privado. Al respecto, valdría la pena pensar con más detención el ámbito de las contrataciones y prestaciones de servicios. En este sentido, los sistemas de licitaciones y concesiones deberían ser objetos de mayor atención.

Más allá de lo anterior, el libro es una invitación oportuna y provocadora para que autoridades, directivos, funcionarios públicos y ciudadanos puedan discutir y reflexionar en torno a las deficiencias de la gestión del Estado chileno. El libro también es una invitación para que académicos

e investigadores contribuyan a mantener vigente el ánimo por mejorar y extender los estudios ligados a esta temática.