

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1292  
4 de agosto de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**GESTION Y POLITICAS PUBLICAS \***

**Reflexiones a partir del caso de Chile**

\* Este documento fue preparado por Eugenio Lahera P., como Asesor en Políticas Públicas de Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

93-8-988

## Indice

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	v
I. UN ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS .....	1
II. GESTION PUBLICA .....	3
1. El tema de la calidad .....	3
2. Reconocer las diferencias en la gestión pública .....	4
III. PAPEL DEL ESTADO .....	6
1. ¿Qué debe hacer el estado? .....	6
2. Papeles del estado .....	8
3. ¿Tiene el estado un papel ético? .....	10
4. Un sector público con entrada y salida .....	11
5. El sector público .....	12
IV. INSTRUMENTOS DE GESTION .....	15
1. ¿Para qué sirven las metas ministeriales? .....	15
2. Regulaciones públicas, inversiones privadas .....	16
V. REFORMA DE LA GESTION .....	18
1. El futuro de la gestión pública .....	18
2. Líneas de reforma de la gestión pública .....	20
3. Gestión pública superior .....	22
VI. POLITICAS PUBLICAS ESPECIFICAS .....	24
1. ¿Qué políticas para la igualdad de oportunidades? .....	24
2. Condicionantes sociales de la creatividad .....	27
3. ¿Qué le falta al modelo exportador? .....	28
VII. CONCLUSIONES .....	29

## RESUMEN

En este documento se caracteriza un enfoque de políticas públicas, el que luego es aplicado a diversos aspectos de la gestión pública y la reforma del estado. Se analiza así el papel que el estado debería desempeñar en la sociedad y la economía, y las características diferenciadas de la gestión en la realidad actual.

El trabajo estudia diversos instrumentos de gestión, incluyendo las metas ministeriales y las regulaciones. También se plantea el tema de la reforma de la gestión y la estrategia que debería seguirse al respecto.

El documento concluye con el análisis de algunas políticas públicas específicas referidas a la igualdad de oportunidades, los condicionantes sociales de la creatividad y el modelo exportador.

## I. UN ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS

La gestión pública se encuentra en transición entre un estado de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos, a la que todavía no se llega. Parece claro que esta gestión será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios y que este proceso resultará tanto en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos como en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente "privatización de la opción" en la demanda, frente a una multiplicidad de proveedores.

El concepto de administración pública tiene limitaciones como categoría instrumental para analizar este período de transición, ya que dicha administración es el resultado de una acumulación de definiciones sucesivas adoptadas en el pasado. Esto también sucede en cuanto a las propuestas, ya que con frecuencia se tiende a privilegiar en ellas la reforma de la administración pública como tal, lo que otorga una lógica determinada a dichas iniciativas. De allí la necesidad de buscar conceptos instrumentales que permitan llegar a mejores diagnósticos y resultados y, si es posible, por caminos más cortos. En este sentido presenta utilidad el concepto de políticas públicas.

Las políticas públicas son cursos de acción desarrollados por el sector público, o con su participación, en relación a un objetivo determinado. Dichas políticas contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos, los agentes económicos y los diversos grupos sociales. La idea de administración pública corresponde a la de una estructura, mientras el de políticas públicas a un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica.

Las políticas se definen progresivamente más en relación a su objetivo que a partir de la administración pública involucrada. Esto es así porque cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales. Los objetivos renovados de dichas políticas requieren la utilización lúcida de los instrumentos parciales de que se dispone -los que incluyen a la administración pública- pero también una diversidad de variables e instrumentos de mercado.

Estos cursos de acción pueden ser positivos o negativos, esto es, consistir en acciones u omisiones, así como en una combinación de ambas, respecto de diversos aspectos de una realidad determinada. La existencia de políticas públicas puede derivarse de disposiciones escritas o de la práctica burocrática, y las puede haber generales y específicas, directas e indirectas, universales y particulares. En este sentido, no cabe ingenuidad en cuanto al impacto en la realidad que tienen las más diversas decisiones del sector público, más allá de la intencionalidad. Por otra parte, incluso cuando la intencionalidad no sea clara para el mismo sector público, ella tendrá efectos reales sobre las expectativas y conductas de todos los agentes económicos.

Además de las políticas con un objetivo específico, existen políticas públicas de "segundo grado". Estas son políticas complejas, resultantes de la aplicación simultánea de una combinación de políticas específicas. En la práctica, en la medida en que el objeto de las políticas pública sea más general,

existirá un mayor número de dichas políticas que lo afecten; inversamente, mientras más general la política, afectará a más sectores de la realidad. Estas consideraciones llevan a postular la necesaria economía de las políticas públicas para no generar señales confusas.

Las políticas públicas deberían corresponder a la ejecución de programas de gobierno mayoritariamente aprobados. Su transparencia y especificidad permitirá que los electores puedan opinar sobre el futuro político del gobierno de manera menos ideologizada. Desde otro punto de vista, esta misma transparencia es la que permitirá el ejercicio fundamental de su evaluación ex post.

Lo anterior no significa que las opciones de políticas públicas no estén determinadas por consideraciones de tipo administrativo. La rigidez del aparato administrativo con frecuencia obstaculiza la modificación de las políticas públicas preexistentes o su reemplazo. Por otra parte, la administración misma cumple un papel considerable en su aplicación, especialmente cuando existe un margen amplio de discrecionalidad administrativa. Tampoco significa que diversas reformas de la administración pública sean prescindibles; por el contrario, debe avanzarse decididamente en ellas. Pero dada la existencia de recursos escasos y la necesidad de tener claro el objetivo final de la reforma de la gestión pública, es que el concepto de políticas públicas asume una gran importancia en dicho proceso.

## II. GESTION PUBLICA

### 1. El tema de la calidad

El análisis del papel del estado en el desarrollo nacional tiene un interés permanente. Para bien o para mal, la gestión pública es una variable de importancia estratégica en el proceso de desarrollo. La influencia del sector público en los más variados ámbitos económicos es tan grande que no puede ignorarse. De allí que el tamaño actual del estado y sus posibles expansiones sean temas de gran importancia. Sin embargo, el tema emergente hoy día es el de la **calidad de la gestión pública**, el que ha estado ausente con demasiada frecuencia en este debate.

Los aspectos de la calidad de la gestión pública son muchos. En términos generales, la capacidad de gobernar es un elemento finito, cuya utilización siempre debe ser jerarquizada. El sector público debe desarrollar un conjunto seleccionado -y por lo tanto limitado- de políticas públicas. De otro modo la calidad de la gestión necesariamente se resentirá.

Por otra parte, la administración pública se caracteriza por un bajo nivel de remuneraciones, deterioradas condiciones previsionales, malas condiciones materiales de trabajo, ausencia de capacitación sistemática, relaciones laborales muchas veces autoritarias, debilidad de los sistemas de calificaciones y de la carrera funcionaria y la frecuente falta de reconocimiento de las asociaciones gremiales.

Es evidente que se requiere lograr la modernización del sector público y el mejoramiento de la situación de sus trabajadores. Ambos objetivos son distintos, pero estrictamente complementarios; no se puede pretender modernizar el sector público haciendo abstracción de la capacitación, las condiciones de trabajo, salariales, de prestaciones y de jubilación de las personas en la que descansa su gestión. Este sería un ejercicio absurdo; las tecnologías más modernas y las técnicas de gestión más avanzadas están basadas siempre en personas que las aplican o ejecutan, tanto en el sector privado como en el sector público.

Sin duda el tema de la calidad tiene aspectos mucho más específicos. A título de ejemplo pueden señalarse los siguientes:

- La calidad de la gestión pública es una variable determinante para el éxito del necesario **Acuerdo Nacional Exportador**, que permita avances sustantivos en la competitividad de la economía en su conjunto. Aspectos tales como la funcionalidad de la diplomacia económica y la capacidad de ejercer la regulación más eficiente y eficaz, son muy importantes. En términos generales la gestión pública debe apoyar los esfuerzos productivos mediante el fomento de externalidades positivas en los más variados terrenos.
- Esta calidad en la gestión de cada peso de **gasto social** es una necesidad económica y también ética. La imperiosa descentralización del sector salud resulta evidente por ejemplo, así como la necesidad de un salto cualitativo en la cobertura coordinada del sector público y el privado de las necesidades básicas de la población.

- En el terreno de la **educación**, capacitación y desarrollo científico y tecnológico la calidad de la gestión pública ha sido universalmente reconocida como un prerrequisito de desarrollo. Los Fondos concursables y administrados por los propios expertos en los respectivos temas debería ser potenciada.

De esta y otras maneras se incorporará el tema de la calidad de la gestión pública al tema de la Calidad Total, de la que es parte constitutiva, del mismo modo que el gasto público lo es el gasto total.

## 2. Reconocer las diferencias en la gestión pública

En el análisis y el diseño de las políticas sobre la modernización de la gestión pública se suele suponer una tendencia hacia la homogeneización y la simplificación en los diversos aspectos de dicha gestión. Esta suposición se hace a veces como un método analítico, pero otras veces porque se considera que esta tendencia es un atributo de la realidad. Vale la pena desafiar este supuesto afirmando lo contrario: la modernización de la gestión pública debe estar basada en el reconocimiento de que su **heterogeneidad se acentúa con la modernización**.

El argumento principal en contra del supuesto de la homogeneización en la gestión pública viene del lado de la realidad. Los temas de dicha gestión son extremadamente variados, así como lo son tanto el grado como el tipo de participación del sector público en los diversos mercados. Por una parte, la tendencia universal de la gestión pública es a que ella tenga un papel principalmente regulador, de mantención de marcos institucionales comunes, así como en el fomento de variadas externalidades positivas. En todas estas actividades la gestión pública incursiona en temas nuevos y debe hacerlo de maneras nuevas; debe combinar aspectos técnicos de punta con criterios sociales y políticos. Por otra parte, hoy son importantes -y no sabemos por cuanto tiempo más lo serán- actividades públicas de administración directa, o incluso de producción de bienes y servicios que tienen sus propias complejidades. Además, existen aspectos de la gestión pública en los que la participación directa del mercado es nula o escasa, tales como la seguridad exterior e interior, las relaciones exteriores políticas, el desarrollo de la infraestructura básica y otros. A este heterogéneo conjunto se agregan todavía otras dimensiones, tales como la especificidad de la administración regional y municipal y la del Banco Central autónomo. Esta descripción simplificada de los papeles y temas de la gestión pública demuestra que la transición a la modernidad estatal requiere dar cuenta de este conjunto diferenciado de factores, a riesgo de ser unilateral, irrelevante o ambas cosas.

Sin duda existen diversos factores y aspectos comunes en esta diversidad de la gestión pública, tal como suele señalarse en la literatura. Pero es también evidente que su principal factor común -además de referirse a bienes públicos- es su heterogeneidad. De allí que resulte paradójal la tendencia a concentrarse de modo excesivo en la necesidad de homogeneizar la administración y la gestión pública. Sin duda es importante establecer diversas condiciones generales para todo el sector público; pero es también muy importante permitir que en éste se den respuestas adecuadas a la multiplicidad y heterogeneidad del mundo real.

El criterio sobre la indispensable autonomía con la que las entidades públicas deben manejarse se ve reforzado al reconocerse las diferencias que existen, por ejemplo, entre administrar la futura regulación del sector de telecomunicaciones y el abastecimiento de algún ministerio. Desde otro punto de vista, siempre que se pueda debe simplificarse la complejidad. No hay razón, por ejemplo,

para no subcontratar actividades no esenciales o para no privatizar segmentos de empresas cuyo negocio principal tiene mayores retornos. Algunas empresas tienen más de un papel en sí mismas.

Si lo anterior es cierto, se siguen diversas conclusiones en lo referido a la institucionalidad y las políticas de personal y de remuneraciones del sector público. Por un tiempo habría que preocuparse más de los estatutos de los diversos entes públicos o semipúblicos que del Estatuto Administrativo; más de la capacitación adecuada a cada caso, que de la capacitación general de los funcionarios públicos; más del nivel de remuneración adecuado a la tarea de que se trata, que de la nivelación de las remuneraciones en el conjunto del sector público; más de establecer modalidades ad-hoc que de generalizar rutinas administrativas.

En cuanto a la institucionalidad, es claro que el esquema tradicional de los ministerios resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad actual de la gestión pública. A la proliferación de empresas públicas, superintendencias y otras entidades regulares se suma una multiplicidad de mecanismos de menor formalidad, pero no con menos poder, sobre los más diversos temas. Esto debería ser reconocido como un dato y operar sobre esta realidad.

De afirmarse esta tendencia a la diferenciación, inevitablemente se producirán costos. Las desigualdades al interior del sector público se profundizarán, presentando un complejo problema político. La creación de rentas económicas y políticas se hará aún más diferencial. El control burocrático central necesitará un grado adicional de sofisticación. Por otra parte, las consecuencias financieras del reconocimiento de la heterogeneidad en los distintos tipos de gestión pública no tienen por que ser altas; su retorno social, en cambio, será alto.

Estos problemas pueden tener correctivos. La diversidad no es incompatible con la transparencia, la que permitirá un adecuado escrutinio público. Las condiciones de mercado dan un marco contra el cual pueden evaluarse las condiciones de capacitación y remuneración. El ejercicio de un poder contralor especializado y ejercido ex-post ayudará también en este sentido, al igual que la progresiva informatización del sector público. Respecto de los usuarios de servicios públicos ayudaría que el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) extienda su desempeño a este sector.

La gestión pública se ha ido haciendo más compleja a medida que el país se moderniza. Las respuestas rutinizadas a los mismos problemas van siendo sustituidas por la necesidad de respuestas innovativas frente a problemas que presentan facetas nuevas. La multiplicidad y la novedad que caracterizan a la gestión pública de hoy requieren ser enfrentadas con criterios a su altura.

### III. PAPEL DEL ESTADO

#### 1. ¿Qué debe hacer el estado?

Existe un alto grado de consenso en cuanto a los objetivos y los medios de una **estrategia de desarrollo nacional**. Se busca la modernización productiva, con equidad y en democracia. Los instrumentos para lograrlo incluyen la internacionalización de la economía, el gasto público social, la regulación y desregulación, el fomento productivo y la extensión de las reglas del juego democrático al conjunto de la esfera política. Sin duda los objetivos pueden ser ampliados o profundizados y la lista de instrumentos puede extenderse, pero es difícil que se omita alguno de los enunciados.

En este contexto ¿qué debe hacer el estado?, ¿cuál es el papel del estado en la estrategia de desarrollo?. La pregunta es ambiciosa pero analíticamente importante, ya que no pueden analizarse las funciones de estado por separado, optimizar en cada una y después juntarlas. De ese modo las cuentas no cerrarán.

Como sucede con frecuencia, responder esta pregunta exige responder otra con anterioridad; ¿qué puede hacer el estado?. El rango del accionar estatal es amplio, pero no infinito; el número de variables en las que influye es numeroso, pero existen constantes que no puede alterar. Precisamente por esto es que se trata de un problema económico, porque hay que elegir el mejor uso de los recursos escasos en relación a los que se necesitarían para satisfacer todos los problemas al mismo tiempo.

La economía enfrenta tres restricciones principales; la externa, la fiscal y el bajo nivel de ahorro. El estado, al igual que las demás agentes económicos, no debe ignorarlas; la diferencia con los agentes privados individuales es que puede hacerlo y los efectos serán perjudiciales. Actividades públicas estables son las financiadas de manera sana y es aquí donde debe concentrarse el "acuerdo fiscal" de los chilenos, el que junto a la evolución de las cuentas externas determina el rango de lo que el estado puede hacer.

El estado chileno tiene una dotación de recursos bastante importante, tanto a nivel productivo como en cuanto a organización, medios, personal y capacidad de regulación económica. Sin embargo, la carrera funcionaria, que tiene tanta importancia social, cuenta con pocos incentivos y es mal pagada; como contrapartida, no se espera mucho de ella. Este es un mal negocio para el país, ya que la gestión de activos sociales -tanto materiales como inmateriales- tiene consecuencias importantes sobre el bienestar general.

Sin embargo, la diferencia principal, el factor dinámico respecto de lo que puede hacer el estado, es el **financiamiento del desarrollo**, esto es, el nivel real de ingresos públicos y su utilización mas eficiente. Si el estado se aleja de este punto de partida, aumenta la inestabilidad del conjunto del sistema económico y se disminuye el espacio de expansión para el sector privado. En este plano es fundamental reducir la evasión tributaria y continuar renegociando y reduciendo la deuda externa, de modo de generar holguras adicionales.

¿Qué opciones de políticas públicas existen?. Sin duda la primera prioridad es el **gasto social**, ya que el mercado responde a las demandas y las necesidades que no cuentan con medios para financiar su satisfacción, no son tales. El estado debe asegurar sistemas nacionales, esto es universales, de atención de la salud, la educación, la vivienda y otros, ya que sin estas condiciones de base la igualdad de oportunidades es una frase vacía y la pertenencia a un país común y la economía social de mercado pasan a ser mitos. También deben atenderse los gastos sociales "nuevos", tales como los correspondientes a las mujeres jefas de hogar y los jóvenes. Para ser lo más eficiente posible en el gasto social, el estado debe utilizar técnicas de focalización y fomentar de manera audaz y creativa soluciones de mercado, las que se hacen posible por la agregación de los problemas individuales y de sus soluciones. También es indispensable que el conjunto de las políticas sociales sea articulado de manera que estos se potencien recíprocamente.

Otra prioridad es el **fomento productivo**, indispensable para transitar por la segunda fase del desarrollo exportador. El sector privado es el motor del desarrollo, ya que ha demostrado su capacidad de utilizar las oportunidades de expansión económica y, sin embargo, el desarrollo nacional necesita un complemento público. Este es así, en primer lugar, en cuanto a la infraestructura, si bien en ella puede y debe darse una reciente participación privada. En segundo lugar el sector público es insustituible en la organización y el fomento de externalidades positivas, tales como la educación, la capacitación, el seguro de desempleo, el apoyo crediticio y de servicios técnicos al productor de la pequeña y mediana empresa, así como a los exportadores de competitividad emergente. En tercer lugar el sector público tiene un papel importante en cuanto a regular y desregular eficazmente la economía, de modo que arreglos institucionales inadecuados no bloqueen las oportunidades de crecimiento.

Tanto en el fomento de la pequeña y mediana empresa y el apoyo a los microempresarios, como en la generación de externalidades positivas se mezclan las consideraciones económicas y sociales, ya que se busca expandir la base empresarial del país con personas cuyo desempeño es precario u obedece a necesidades elementales de subsistencia. Se persigue así agregar valor a nuestras exportaciones y simultáneamente aumentar la articulación productiva interna de las actividades económicas más dinámicas, esto es, las de exportación. Con estas actividades el estado acompaña, hace posible, o potencia aspectos del desarrollo económico que pueden ser dejados de lado por el impulso principal de la economía.

Una economía dinámica y competitiva requiere encarar la reconversión productiva en sus dimensiones sectoriales y regionales. Debe anticiparse cuáles sectores perderán peso relativo en la dinámica económica futura, para facilitar el tránsito de factores productivos a los sectores más dinámicos, y evitar el desembolso de recursos públicos que implican el tardío reconocimiento del problema. Todo lo anterior requiere de políticas de reentrenamiento laboral, de esquemas de subsidios transitorios de cesantía y del apoyo a las posibilidades de surgimiento y consolidación de la pequeña y mediana empresa.

Por otra parte, el estado tiene tareas **productivas** que son de gran importancia. Respecto de todas las empresas públicas los ciudadanos deben estar atentos y exigentes a que su gestión sea lo más eficiente posible. Por otra parte, estas empresas deben expandir o mejorar sus operaciones mediante acuerdos con el sector privado, tanto por razones financieras como de gestión.

## 2. Papeles del estado

El fundamento de la legitimidad del accionar estatal -y también de su eficacia en el mediano plazo- es que éste corresponde a un mandato social de los ciudadanos. Este mandato se otorga y se renueva mediante elecciones. En ninguna parte del mundo hay modernización integral sin democracia. En democracia compiten sectores por el voto popular; de allí la importancia de los programas: si ellos son coherentes y ganan, hay que aplicarlos como país.

Estado y gobierno son conceptos autónomos y no deben confundirse. Las grandes orientaciones del desarrollo nacional deben ser políticas de estado y no sólo de gobierno. Esto no quita autoridad al gobierno para tomar riegos políticos, de los que deberá rendir cuenta a los electores.

Desde el gobierno puede favorecerse la concertación social requerida para la estabilidad de las políticas; esta concertación estratégica tiene como prerrequisito un acuerdo en cuanto a las reglas de funcionamiento político de la sociedad, incluyendo la alternancia en el poder y reglas básicas de respeto a las mayorías y a las minorías. Este último obliga a alcanzar grados de consenso directamente proporcionales a la importancia de la materia que se trate. La participación de los gobernados es importante para conseguir su adhesión al sistema. Las modalidades de participación se han renovado mucho y la informática lo seguirá haciendo; los cabildos computacionales ya son una realidad y pueden ejecutarse muchas otras formas.

Hay una especificidad del estado y reconocerla no significa ser estatista; estatista es aquel que quiere llevar el estado más allá de ciertos límites. El estado de hoy debería tener cinco áreas de acción en las que su papel es bastante determinado: política, macroeconómica, política social, microeconómica, y aspectos productivos. El estado no debe desplazar al sector privado en las actividades económicas, a la sociedad en sus organizaciones o a la familia en su ámbito propio.

El estado tiene una **dimensión ética** por su propia existencia como ente público. No puede ser neutral desde un punto de vista moral, ya que la base de su conformación es un aumento intencionado de bienestar mayoritario; por su intermedio se busca normar el conflicto, integrar la sociedad, terminar con la discriminación, atender las necesidades básicas y la seguridad de la población; todo ellos sin caer en prácticas ilegales o corruptas. El estado debe ser neutral, en cambio, respecto de las diversas posiciones religiosas o valóricos particulares; parte de su deber moral es no adscribirse a la moral de algún grupo en particular. En este terreno tampoco puede elegir "ganadores".

El estado tiene **tareas políticas** que están por sobre toda discusión tales como seguridad, orden, defensa, relaciones exteriores. Por otra parte, el estado es irremplazable como instancia de negociación y escenario de concertación. El conflicto forma parte de la dinámica social y es mejor reconocerlo y regularlo dentro del sistema que negarlo o pensar que se le puede suprimir de modo permanente.

En el **terreno macroeconómico** debe manejarse de modo equilibrado el conjunto de instrumentos monetarios, financieros y cambiarios así como los agregados tributarios y de gasto gubernamental. Su participación en el gasto total debería mantenerse sin variaciones en su actual nivel, ya que si bien es alta, está mejor medida que en otros países. La participación del sector público en el empleo debe seguir bajando; la participación del estado en la producción también puede

reducirse, en la medida en que su aumento relativo será menor que los del sector privado respectivo y que diversas actividades pueden ser privatizadas.

En cuanto a la **política social**, el estado tiene un papel, parcial pero insustituible, en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La viabilidad y el dinamismo de una estrategia de desarrollo se basa en la ocupación plena de los recursos existentes -especialmente los humanos-, en la obtención de un umbral de subsistencia que no quite sentido a la pertenencia en un sistema político y en la demanda extendida de bienes con valor agregado cada vez mayor. La existencia de grados crecientes de equidad es, además de un imperativo moral y un derecho de quienes son ciudadanos de un país a los frutos del progreso, un requisito de la modernización productiva. El estado debe tener un sesgo por la equidad y por la compensación de las heterogeneidades sociales excesivas.

El principal objetivo social del estado debería ser el fomento de la integración al desarrollo, en la cual tiene un papel parcial pero insustituible. El estado debe contribuir de diversos modos directos e indirectos a generar oportunidades en educación, capacitación, salud, vivienda, deportes, acceso a la justicia y otros servicios básicos para que los más pobres adquieran herramientas para hacerse cargo de su futuro.

Desde un punto de vista **microeconómico** el sector público debe contribuir de modo permanente a la creación de oportunidades económicas. El accionar estatal debe dar lugar a las orientaciones del mercado donde ellas existan y donde no sea el caso, se debe contribuir a su desarrollo mediante un conjunto de medidas que vayan desde las condiciones de base para desarrollos en una dirección determinada, hasta programas selectivos en los que el sector público tenga un papel catalítico de la actividad económica. El sector público no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos; no puede ni debe "elegir ganadores". Sin embargo, puede tener la capacidad de identificar aquellos proyectos que tienen posibilidades de generar externalidades beneficiosas. En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades; el sector público es útil y puede ser eficaz en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades. Un caso claro es el del desarrollo de la infraestructura productiva y social.

Por último, en el **terreno productivo**, el estado no debe desplazar al sector privado. Existen variados casos en los que debe considerar la salida del sector público de empresas o actividades, incluyendo la alternativa de la privatización. La aplicación de este principio requiere actualizar permanentemente la estimación de la coyuntura.

En síntesis, el estado tiene un papel específico en la articulación democrática de una política de desarrollo nacional. Las políticas públicas deben corresponder a la ejecución de programas de gobierno claramente explicitados y mayoritariamente aprobados. Su transparencia y especificidad permitirá que los electores puedan opinar sobre el futuro político del gobierno de manera menos ideologizada. Desde otro punto de vista, esta misma transparencia facilitará el ejercicio de su evaluación posterior.

### 3. ¿Tiene el estado un papel ético?

En el debate sobre reforma de la gestión pública se enfatiza que dicha gestión puede ser siempre más eficaz y eficiente, cualesquiera sean sus objetivos. Sin embargo, de allí no puede desprenderse que para dicho debate sea indiferente cuales son los objetivos del estado y menos todavía que el sector público cumpla o no un papel ético en la sociedad.

La discusión sobre el papel ético del estado llena bibliotecas de filosofía política. Simplificando los argumentos encontramos a quienes afirman que el sector público debe tener un papel ético por definición, a quienes afirman que el estado puede tenerlo, pero no es seguro que así sea y, por último, a quienes niegan más o menos radicalmente esta posibilidad. Entre los primeros se cuentan los hegelianos de derecha y de izquierda y entre los últimos están los teóricos de la "public choice".

De lo que no cabe duda es que el estado tiene una dimensión ética por su propia existencia como ente público. Difícilmente puede ser neutral desde un punto de vista moral, ya que la base de su conformación es la búsqueda de un aumento de bienestar mayoritario; por su intermedio declaradamente se busca normar el conflicto, integrar la sociedad, terminar con la discriminación, atender las necesidades básicas y la seguridad de la población; todo ellos sin caer en prácticas ilegales o corruptas. **Hay, en definitiva una dimensión moral de los objetivos y los medios públicos.**

De la distancia posible entre la declaración de intenciones públicas y su cumplimiento real se desprende que el sector público puede encarnar una idea moral, pero también que ésta puede ser lograda a medias, no ser lograda, o incluso ser pervertida. No hay nada que asegure que el estado sea un "ogro filantrópico", como lo llamara Octavio Paz, ni está en su esencia el serlo. Por otra parte, la escuela de la "decisión pública" exagera cuando afirma que los funcionarios públicos siguen, en toda condición, exclusivamente sus propios intereses.

La dificultad para un actuar ético del estado se ha planteado también desde otro punto de vista; el de la contradicción entre la ética individual y las razones de estado. La interpretación más común del aporte de Maquiavelo a la filosofía política es que la ética privada y la moral pública no son necesariamente coincidentes; que, de hecho, pueden colisionar, ya que el Príncipe puede necesitar de acciones ilícitas con el fin de mantener el poder.

De esta manera se suele elevar a nivel de principios lo que es una observación más precisa. En realidad los consejos de Maquiavelo no están centrados ni se basan en la inmoralidad del príncipe, sino principalmente en su astucia. Por lo demás, la inmoralidad se ha debilitado como base de poder y, de hecho, la corrupción puede debilitar al Príncipe en una época de mayor transparencia informativa, en la que todo termina por saberse.

Que el estado pueda orientar su actuación por principios éticos es distinto a que el estado tenga una posición religiosa. De hecho, parte del deber moral del estado es el de no adscribirse a la moral de algún grupo en particular. ¿Cuáles deberían ser los principios éticos del estado?. El principio tradicional de la ética, según el cual hay que tratar a los demás como uno quisiera ser tratado, tiene una clara expresión en el terreno social: **la máxima ética en el terreno de las políticas públicas es avanzar hacia una creciente igualdad de oportunidades.** La política y la economía excluyentes tienen una debilidad moral, ya que no caben en este imperativo categórico.

Por supuesto, existen otros objetivos que también tienen un contenido moral, tales como la satisfacción de las necesidades básicas y el combate de la pobreza; pero ellos tienen un alcance menos potente y general que la búsqueda de la igualdad de oportunidades. Existen también definiciones aún más parciales de los contenidos éticos del accionar estatal, realizadas con frecuencia por personas que los presentan como principios de una moral que ellos califican de objetiva y de la cual se autoerigen en intérpretes.

Una diferencia importante entre la ética individual y la social es que en la segunda las intenciones importan bastante menos. La intensidad de los sentimientos propios o la demagogia importan menos que los resultados, tanto de acción, como de omisión; de logro de objetivos y de respeto a los medios legales.

La creciente igualdad de oportunidades más básica se mide simultáneamente por el aumento del producto per cápita y la distribución del ingreso. El ejercicio ético de la gestión pública se mide por la ausencia de la corrupción y por la variación en la productividad del sector público, ya que la ineficacia es éticamente inexcusable en la consecución de un bien público.

#### 4. Un sector público con entrada y salida

El debate sobre la gestión pública -incluyendo su oportunidad, sus modalidades y sus mecanismos de evaluación- empieza a profundizarse, dejando atrás puntos de partida de carácter marcadamente ideológico. Entre estos últimos destacan, por un lado, los de aquellos que creen que el estado representa y avanza los intereses generales, de la mejor manera posible y sin limitaciones en cuanto a sus posibilidades. Por el otro, los de quienes reducen el tema a sus aspectos cuantitativos: mientras menos estado, mejor; mientras más, peor, sin importar dónde o cómo.

En este debate pueden distinguirse tres dimensiones. La primera es la más nebulosa y en la que resulta más fácil la ideologización. Ella se refiere a los **criterios para que alguna actividad sea pública o tenga participación pública**; esto es, en qué actividades debería iniciarse o haberse iniciado algún tipo de participación pública. El principio más generalmente aceptado al respecto es el de la subsidiariedad, esto es, que el sector público debe hacer aquello que siendo necesario para el desarrollo, el sector privado no debe, no puede, o no quiere hacer; el segundo factor suele ser más claro que el primero.

En general, la intervención pública es una manera de lidiar con aspectos difícilmente reductibles al funcionamiento habitual de los mercados nacionales en un momento determinado e incluye, por lo tanto, las actividades de regulación. Lo anterior no debe impedir que siempre que se pueda -y habitualmente se puede- se busquen alternativas que incluyan mecanismos de mercado y que permitan una creciente participación privada. Ello porque en el mundo real abundan las situaciones mezcladas frente a las cuales una definición tajante puede derivar en un cuello de botella a corto plazo.

Una moderna aplicación de este principio es el activo fomento de externalidades positivas en los más variados ámbitos en los que la participación pública pueda tener un efecto catalítico o potenciador de la competitividad sistémica nacional, tales como la capacitación laboral y la promoción de exportaciones. También subsisten antiguos problemas mal resueltos en los que se requiere acción pública, tales como la salud y la educación masivas, que no han sido puestas al día para el mundo de hoy.

La segunda dimensión se refiere propiamente a la **gestión de las entidades y actividades que conforman el quehacer del sector público**. Sobre este tema se han escrito bibliotecas destacando la necesidad de la gestión autónoma, la transparencia financiera, la necesidad de operar con costos reales y de separar los subsidios, y de plantear convenios de desempeño que permitan la evaluación de la gestión pública. El principal tema emergente en esta dimensión es el de la calidad de la gestión pública, que es un factor fundamental de la competitividad de una empresa-país.

La tercera dimensión se refiere a los **criterios con que diversas entidades o actividades públicas existentes deberían dejar de ser públicas o incluso desaparecer**. Este es un tema penoso para las personas que están a cargo de estas entidades, quienes normalmente ponen el máximo de su ingenio en descubrir razones por las que dichas entidades en realidad, en vez de disminuir o desaparecer, deberían crecer. Algunos criterios en esta dimensión de salida se deducen de los de ingreso y permanencia. Una entidad que puede ser sustituida por el esfuerzo privado o que ya no es indispensable para generar externalidades positivas, debe ser sacada del sector público, de modo que éste se concentre en actividades con mayor retorno social. La aplicación dinámica de este criterio permite reconocer, por ejemplo, que los propios exportadores ya pueden hacerse responsables de la carga en ferrocarriles y de la expansión de los puertos.

Para poner en práctica la salida del sector público debe combinarse un criterio realista, que no implique pérdidas o transferencias opacas de activos, con la firmeza de un sendero claro; el concepto de transición es fundamental. Salvo en casos de una extinción natural, es importante asegurarse de dejar una situación que no presente problemas propios.

Si la entrada de actividades al sector público es fácil y la salida imposible, se tendrá un sector público rígido, con rentas políticas y económicas y de un tamaño inadecuado. Si la entrada es imposible y la salida fácil, se logrará reducir el tamaño del sector público, no necesariamente de acuerdo a los mejores criterios de desarrollo nacional. Por supuesto, es fácil señalar como óptimo el que la entrada sea difícil pero no imposible y la salida fácil. De ese modo se podrá redefinir el sector público para que su utilidad económica y social se acerque a su aporte potencial. Fijar de una vez el tamaño y las funciones del sector público tiene como ventaja su estabilidad, de la que deriva una desventaja, su rigidez.

## 5. El sector público

### a) ¿Qué debe hacer el sector privado?

Al igual que en el caso del sector público, la respuesta a la pregunta del título exige responder otra previamente; ¿qué **puede** hacer el sector privado?. El potencial de este sector depende, entre otras cosas, del tamaño relativo del estado; las fuentes de financiamiento, en las que no debe enfrentar una competencia exagerada del sector público; de la adecuación de la regulación económica; de la capacidad de gestión empresarial; y del nivel impositivo.

Este último debe permitir la resolución simultánea del rol creciente del sector privado y de la adecuada acción pública en sectores tan diversos como el desarrollo social, infraestructura y obras públicas, fomento productivo y defensa nacional. En definitiva, la tributación es un aspecto muy sensible, pero cuyo cumplimiento no puede ser soslayado; una política tributaria justa y eficaz debe ser escrupulosamente respetada por las empresas.

El primer requisito del sector privado es el de **aumentar el ahorro y la inversión privada**, que han sido tradicionalmente bajas. Al haber redefinido el papel del estado, alejándolo de la mayor parte de las actividades productivas directas y concentrando su accionar de modo preferente en tareas que tienen un mayor retorno social -pero uno económico menor- es necesario que el sector privado lo releve en el proceso de acumulación, porque de otro modo el bienestar social disminuirá. Por supuesto, la eficiencia global en la asignación de recursos y en el aumento de la competitividad implica una complementación de ambos esfuerzos.

En segundo lugar, dada la importancia del sector privado en el desarrollo nacional, dicho sector no debería involucrarse como tal en **debates de política partidista** que no incidan directamente en su actividad económica. De otro modo podría ponerse en peligro la requerida estabilidad de las políticas empresariales.

El sector privado debería desarrollar una defensa desideologizada de sus actividades, basada no sólo en el respeto a la propiedad privada de los empresarios, sino que en la valoración de la común participación de los trabajadores en la empresa; enfatizando más los resultados de la iniciativa privada que sus potencialidades teóricas; y tomando distancia de los actores políticos muy ideologizados. Al igual que para la enorme mayoría de los chilenos, la democracia debe ser un fin y no un medio para los empresarios.

El sector privado, en tercer lugar, debería asumir en plenitud su papel de protagonista de la **segunda fase del desarrollo exportador**. Para estos efectos debería exhibir más dinamismo en el establecimiento de vínculos externos, tanto comerciales como financieros y de inversión, para lo cual existen, o están por crearse, los canales adecuados. La internacionalización de la economía no puede ser hecha exclusivamente al alero del estado, sin perjuicio de la importancia que en este terreno tienen las iniciativas públicas.

En este sentido, es fundamental que el sector privado programe su aporte al aumento en el valor agregado de las exportaciones nacionales; el tema del incremento de la productividad debe tomarse en serio y no servir de pretexto para mantener salarios bajos. Para ello se requiere mayor intensidad tecnológica; especial valoración de las sugerencias de los trabajadores, como se hace en Japón; y un esfuerzo de capacitación del personal contratado.

Si la mayor parte de los empresarios consideran que la capacitación laboral es una externalidad, respecto de la cual poco pueden hacer, será más difícil elevar la productividad y mejorar la calidad del empleo. En este mismo sentido, es un tema importante para las organizaciones empresariales el de representar -con la misma energía que se utiliza en otros temas- los cambios que se estiman necesarios en la política educacional, así como aportar directa e indirectamente a su aplicación.

En cuarto lugar, el sector privado tiene todavía un amplio terreno por recorrer en el **reencuentro con los trabajadores**. El modo en el que se desarrolló la primera fase del desarrollo exportador afectó a muchos empresarios, pero afectó mucho más a los trabajadores, los que no pueden evitar sentirse en alguna medida perdedores. Para ellos no es fácil, al mismo tiempo apoyar un papel enaltecido del sector privado; y, sin embargo, sus organizaciones más representativas lo hacen de manera creciente. Algunas medidas señaladas más arriba serían pasos en esa dirección, así como la mantención y profundización de los esfuerzos de concertación.

La creación de un seguro de desempleo acercaría al país a una economía social de mercado y restaría centralidad a las peticiones laborales de estabilidad en el empleo, favoreciendo las reestructuraciones necesarias. En este tema es necesario ir más allá de las consideraciones de corto plazo y emprender una reforma de largo alcance.

b) Propiedad privada y privatizaciones

La idea de la propiedad privada sólo se consolidó en Chile cuando vino junto con el mercado, como resultado de un proceso largo, discontinuo y con altísimos costos sociales y económicos en el que se dieron diversas reformas económicas estructurales que fueron asentando una economía de mercado con sus luces y sus sombras. Esto fue así, de modo principal, con la política económica pragmática aplicada después de la crisis, la que tuvo como resultado que el producto per cápita empezara su ascenso, si bien la distribución del ingreso no mejorara y permanezca aún como un lastre para la profundización del mercado.

Ello no significa que el fin haya justificado los medios: algunos de los métodos de venta y los mecanismos de financiamiento de las transferencias de propiedad fueron incorrectos o dañinos para el patrimonio público, si bien legales. La transformación de funcionarios públicos en gestores millonarios está lejos de ser un óptimo social.

Sería corto de vista desconocer que la tensión entre propiedad y mercado subsiste todavía y que la primera sin el segundo vale menos socialmente. Un ejemplo de ello es la atomización de la propiedad y la concentración del poder en los administradores de algunas empresas privatizadas. Este problema del dueño difuso, que siempre existió en las empresas públicas, también sucede en algunas empresas privadas. El énfasis en la desconcentración de la propiedad no inhibe la formación de grupos y puede generar pérdidas de eficiencia, especialmente si los grupos son simultáneamente dueños de actividades productivas y financieras, no existe una regulación adecuada y es posible abusar de la situación de mercado que se posee.

Es conveniente reevaluar las privatizaciones. Para ello hay que delimitar la verdad de la leyenda negra, reconocer los errores y costos excesivos de un proceso pionero y mirar hacia adelante. Las necesarias privatizaciones deben hacerse caso a caso, con una adecuada programación y creando o mejorando la regulación pertinente. No se pueden privatizar rentas monopólicas a dueños fantasmas; la función social de la propiedad productiva está en el mercado. De hecho, el mercado tiene valor incluso más allá de la propiedad privada y resulta indispensable la creciente introducción en el sector público de mecanismos transparentes y competitivos.

Sería poco lúcido pensar que el crecimiento dinámico puede ser un sustituto permanente de una distribución civilizada del ingreso y de la propiedad. Como señalara Chesterton, no tiene sentido declarar que en una sociedad predomina el régimen matrimonial si la mayoría son solteros y unos pocos están casados en exceso, ya que tienen un harem. Por lo demás, nada garantiza la mantención indefinida del crecimiento dinámico; y en caso de crisis, es posible que reaparezca la obsesión por la propiedad y se culpe al mercado del menor crecimiento. En una propuesta de este tipo podrían coincidir populistas de especies muy diferentes.

#### IV. INSTRUMENTOS DE GESTION

##### 1. ¿Para qué sirven las metas ministeriales?

Existe un creciente consenso sobre la necesidad de reformar la gestión pública. También han ido madurando algunas líneas de acción conducentes a tal fin y sobre cuyos méritos ya es posible tener una opinión.

Por una parte están quienes orientan su análisis hacia un hito fuera de la historia: el instante de la Reforma del Estado, en el que su organigrama es puesto al día y el Estatuto Administrativo corregido. Además de formalista, este esquema resulta ingenuo políticamente. Por otra parte están los modernizadores cuantitativistas, quienes piensan que lo determinante es aumentar determinados insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos, más carrera funcionaria. Con este enfoque se corre el riesgo de no llenar el tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación funcionaria, riesgo inherente a toda burocracia.

Sin negar la evidente necesidad de racionalizar la estructura del estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales, otro enfoque gana terreno: el de políticas públicas. Con este enfoque se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción pública referidas a temas específicos. Es en torno a este flujo de información y acción que los problemas de estructura y de gestión de recursos humanos deben ser ordenados y resueltos. Un instrumento de interés con este enfoque es el de las Metas Ministeriales. ¿Qué se entiende por tales y que función cumplen?

Las metas ministeriales son un conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y algunos organismos autónomos seleccionados se proponen desarrollar en el período siguiente. Estas metas o tareas no son definidas solamente sobre la base de cada ministerio en forma particular, sino considerando áreas interministeriales, definidas con algún criterio programático. En la actualidad estas áreas son: política, económica, económico-social, infraestructura y desarrollo productivo.

Esta modalidad de trabajo es un paso importante en la modernización y racionalización de la gestión pública, ya que permite avanzar en el cumplimiento de diversos requisitos de ambos procesos. La mayor precisión en los objetivos de la gestión pública es siempre un avance positivo. La progresiva coordinación de los ministerios conforme a objetivos más generales que los correspondientes a cada uno de ellos puede permitir superar en la práctica su excesiva atomización, además de su excesivo número. Se logrará así potenciar y jerarquizar la gestión pública.

Se trata de un instrumento con futuro, cuya aplicación debe ser afinada y enriquecida con la experiencia ya ganada. Quizás la principal profundización necesaria sea su completa conversión en metas interministeriales. Estas podrían ser utilizadas en mayor medida para diversos fines, tales como la identificación de trabas o cuellos de botella para su logro, incluyendo conflictos; identificación de iniciativas legales de carácter interministerial; proposición de gerentes de proyectos y programas por metas ministeriales o interministeriales; metas emergentes; y metas con posibles retrasos.

La aplicación de las metas interministeriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, así como a identificar las necesidades de coordinación y de apoyo de los programas más importantes. Mediante ellas se puede hacer un seguimiento de los niveles de cumplimiento alcanzados y obtener una visión de la labor que ejecuta el Gobierno en un momento determinado. Ellas también facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras ellas se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido. Por último, la relación entre la formulación y el diseño de las metas interministeriales será un insumo importante para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto del período subsiguiente.

Para ello las metas interministeriales deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados. Al respecto se requiere decantar los esfuerzos de priorización y síntesis por parte de los ministerios y de las diversas instancias interministeriales. Las responsabilidades específicas asociadas a cada meta deberían estar bien perfiladas. El tema de los gerentes de proyectos o programas debería ser formalizado. La indispensable codeterminación de las metas y su existencia presupuestaria debería ser asegurada a un nivel superior al de cada ministerio, especialmente si ellas se convierten en metas interministeriales.

## 2. Regulaciones públicas, inversiones privadas

La modernización del sector público está incompleta todavía, ya que si bien experimentó una racionalización presupuestaria, la calidad de la gestión pública sigue siendo un tema pendiente. Un factor importante en este proceso de modernización del sector público es el adecuado ejercicio de la regulación.

Mediante la regulación en general se busca normar diversas imperfecciones del mercado; de allí que con ella deba buscarse la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para la operación de las empresas respectivas. La regulación debe entregar señales e incentivos correctos que desalienten el rentismo y que promuevan la eficiencia en la asignación de recursos. Los candidatos principales a la regulación son aquellos mercados donde existen economías de escala que suelen determinar la existencia de monopolios naturales; los recursos naturales y el medio ambiente también requieren de un marco regulatorio eficiente.

La regulación tiene diversas facetas y su contenido puede ser tanto restrictivo como liberalizador, En este segundo sentido existe una agenda de desregulaciones necesarias para generar o mejorar diversas oportunidades de inversión.

La regulación y la desregulación pueden hacer aparecer sectores económicos y también afectar seriamente el desarrollo de otros. De allí que el ejercicio responsable, imaginativo y a tiempo de estas facultades incida muy directamente en el proceso económico. La regulación puede afectar de manera positiva o negativa flujos de inversión por varios miles de millones de dólares; también afecta de manera muy directa decisiones personales y familiares.

Desde otro punto de vista, también es necesario evaluar de modo permanente la conveniencia de mantener los diversos subsidios vigentes en la economía nacional, incluyendo mecanismos de estabilización de precios, sobretasas arancelarias, mecanismos de fomento productivo o regional y de promoción de exportaciones. Esto porque las regulaciones rara vez son neutrales; es siempre adecuado preguntarse si habría que cambiar las orientaciones de las regulaciones vigentes. También

es una pregunta válida la de cuándo un sector regulado puede ser crecientemente desregulado, ya que condiciones iniciales de mercado pueden permitir la maduración de un esquema competitivo. No revisar las regulaciones puede dar origen a nuevos rentismos.

La necesidad de regular, que es muy grande en una economía moderna, exige una respuesta adecuada la que, sin embargo, no está garantizada. Un supuesto fundamental del ejercicio de esta actividad es que exista capacidad reguladora en el sector público; esta capacidad, al igual que la de gobernar en general, es un bien escaso. Las entidades reguladoras deben contar con instrumentos, facultades, personal y autonomía para desarrollar sus tareas; este no es siempre el caso.

Una adecuada regulación restringe al mínimo los elementos discrecionales o los elimina. En cambio, establece mecanismos automáticos, los que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las regulaciones. El papel indelegable del sector público es el de la supervigilancia de la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados, sin discriminaciones, si bien reconociendo las diferencias sectoriales relevantes.

Normas claras y estables hacen más sólido un régimen regulatorio. Por otra parte, nada puede eliminar la posibilidad de conflictos entre la autoridad y las empresas del sector regulado, o entre las empresas que ya participan en él, con las que quieren ingresar a éste o con aquellas que se sienten afectadas directa o indirectamente por la regulación. En todos estos casos deben existir mecanismos eficientes de resolución de conflictos, incluyendo la posibilidad de apelación a una autoridad no administrativa.

La discusión pública sobre las regulaciones constituye un desafío para el gobierno, los partidos políticos, el Congreso, los movimientos sociales y los diversos centros de estudios. Si bien los temas son muy importantes, los detalles suelen ser complejos y las alternativas, de difícil evaluación. La capacidad de presentar opciones con una base técnica sólida debería potenciarse en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, pudiendo utilizarse extensamente el mecanismo de las asesorías externas. Los partidos políticos y los movimientos sociales deberían poder opinar sobre las alternativas existentes o plantear otras. Aquí se juega la sintonía fina de la democracia, debiendo evitarse convertir la regulación en un diálogo entre tecnócratas e intereses particulares.

## V. REFORMA DE LA GESTION

### 1. El futuro de la gestión pública

La gestión pública debe contribuir a la calidad total de la empresa-país, para lo cual su primera obligación es la de ser de calidad ella misma. ¿Cómo avanzar hacia ese objetivo?; a continuación se enumeran algunas líneas de acción.

#### a) Administrar bien la transición estatal

El papel del estado se encuentra en transición entre una situación de equilibrio anterior y una nueva configuración de objetivos e instrumentos. Puede proyectarse que la gestión pública será crecientemente descentralizada y reguladora, más que centralizada y proveedora directa de bienes y servicios; también que este proceso resultará en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos y en una mayor diferenciación funcional de los encargados de aplicar las nuevas orientaciones. El sector público será más pequeño y especializado, con una diversificación en su oferta y una creciente "privatización de la opción" en la demanda, frente a una multiplicidad de proveedores. La regulación misma, que hoy parece como la tendencia más avanzada, empieza a ser objeto de controversias y propuestas en los países industrializados, las que por diversos medios buscan mejorar sus limitaciones. La transición a la modernidad estatal requiere una gestión que de cuenta de este conjunto diferenciado de factores, más allá de todo voluntarismo e ideología; hay que manejar eficientemente la diversidad de sus actuales niveles, sin perder de vista la direccionalidad del proceso.

Parte del proceso de transición es la progresiva introducción de mecanismos tipo mercado en las actuaciones del sector público, o en las que su participación es importante. Estos incluyen cargos a los usuarios y la recuperación de costos intragobierno; contratación externa; subsidios no endosables para el acceso a servicios o bienes ofrecidos de modo competitivo, licenciamiento; precisión y transabilidad de derechos de propiedad difusa; control por los gerentes sobre los recursos del personal profesional; confección de paquetes de demanda social que puedan ser atendidas por el sector privado, entre otros.

La regulación tiene varias facetas; en general mediante ella se busca normar diversas imperfecciones del mercado; la regulación debe buscar acercarse a la creación de condiciones de mercado para la operación de las empresas respectivas. Su contenido puede tanto ser restrictivo como liberalizador y en este segundo sentido existe una extensa agenda de desregulaciones pendientes para generar o mejorar diversas oportunidades de inversión.

#### b) Reconocer que las políticas son más importantes que la administración pública

Las políticas públicas deben ser reconocidas como la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública. El concepto incluye acciones y omisiones, simples y complejas en relación a un objeto y objetivo determinados. Por contraste, la idea de administración pública corresponde a una estructura, mientras el de políticas públicas a un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y las políticas uno de dinámica. Las políticas se definen progresivamente más en relación a su objetivo que a partir de la

administración pública involucrada. Esto es así porque cada vez más las políticas públicas tienen un papel regulador, contribuyen a generar externalidades y a lograr masas críticas en colaboración con los agentes privados y las organizaciones sociales.

c) Diseñar mejor las políticas

Se requiere mejorar el sistema de formalización de políticas públicas y de la elaboración de iniciativas legales o administrativas. Para ello es necesario potenciar la coordinación intersectorial e interministerial. Además, se necesita fortalecer la asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional. El método de evaluación de proyectos debería ser ampliado también en otras áreas que las de inversión e infraestructura. Por otra parte, debería modernizarse el ejercicio presupuestario anual; en el que debería privilegiarse el uso de presupuesto por programas y la vinculación del gasto a metas programáticas.

La consulta y coordinación con el sector privado sobre diversas políticas públicas debe ser iniciada en el momento de su diseño. Por otra parte, las modalidades de participación ciudadana deberían modernizarse, facilitadas por la informática; los cabildos computacionales ya son una realidad y pueden ejecutarse muchas otras formas.

d) Reconocer la heterogeneidad de la gestión pública, así como la de los soportes institucionales respectivos

Este principio tiene importantes consecuencias respecto a la institucionalidad y las políticas de personal y de remuneración del sector público. Se requiere jerarquizar al sector público y facilitar la capacitación especializada en los distintos tipos de agencias. La remuneración de los reguladores no puede ser inferior a la de los ejecutivos de los sectores regulados. La autonomía y las descentralización deben ser impulsadas en los más diversos ámbitos y deben conllevar responsabilidad por la gestión y requisitos de desempeño; claridad de objetivos e incentivos. Por otra parte, las entidades reguladoras deben contar con personal, facultades, instrumentos y autonomía para desarrollar sus tareas.

El esquema tradicional de los ministerios resulta insuficiente para dar cuenta de la complejidad de la gestión pública, pese a su excesivo número. No se puede pretender que funcionen bien y de manera creativa tantos ministerios de igual jerarquía: se requiere precisar responsabilidades y mejorar su coordinación. La multiplicidad de otros organismos de menor formalidad, pero no con menos poder, debe ser reconocida como un dato y perfeccionar esta realidad. La gestión regional y municipal requiere un decidido reforzamiento, con participación pública y privada. Especial atención debe merecer la descentralización presupuestaria de modo de evitar los desequilibrios financieros locales, tan habituales en otros países.

La informatización del sector público, es todavía débil y fragmentaria. Se requiere como mínimo una política de introducción de la informática en el sector y la interconexión de los servicios existentes. Además debe establecerse un programa de desarrollo informático y de capacitación de recursos humanos.

e) Adecuar la institucionalidad económica al modelo

La actual institucionalidad económica presenta serios vacíos e inconsistencias con el actual modelo económico. Por ejemplo, diversos aspectos de la inserción internacional requieren importantes innovaciones institucionales. La institucionalidad correspondiente a los aspectos internacionales de la política económica debe corresponder a su función, reconociéndose mejor el carácter interagencial, la especialización funcionaria y la necesidad de la coordinación sistemática entre el sector público y el privado.

También se requiere un mayor desarrollo institucional para evitar la desestabilización del sistema económico o la drástica erosión de su apoyo. La institucionalidad debe tolerar crisis; no se puede tener un tejido institucional que funciona bien en períodos buenos y mal en situaciones malas. Dicha institucionalidad debe incluir derecho de propiedad sin cortapisas, pero sin salvavidas socialistas; Ley de Quiebras adecuada y que se cumpla; una Justicia moderna que sepa resolver conflictos económicos; Seguro de Desempleo y un Fondo de Salarios que permitan suavizar los shock externos, entre otros.

f) Evaluar la gestión pública y el papel del estado

Debe realizarse una evaluación ex-post tanto de los aspectos sustantivos como instrumentales de las políticas públicas. El control de la legalidad de los actos públicos (Contraloría) debe ser posterior y no anterior (trámite de toma de razón). De ese modo se agiliza la aplicación de las políticas; se eleva la capacidad fiscalizadora interna o se contrata externa. La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios. En los casos en que ella esté ausente, se requiere establecer alguna modalidad de control y de progresivo perfeccionamiento. En este sentido resulta interesante la Carta del Ciudadano propuesta por el gobierno inglés.

En síntesis, no debería haber autocomplacencia en cuanto a la situación del sector público. Estamos en plena transición tanto en cuanto a los objetivos como a los instrumentos de la acción estatal; contamos con una administración pública que con frecuencia lastra las políticas públicas; las políticas mismas, finalmente, requieren mejores métodos de diseño, gestión y evaluación. La actual solidez del accionar estatal tiene un brillo reflejo que le viene de una situación particularmente estable en lo político, lo social y lo económico con la que, sin embargo, no contaremos siempre. En el mejor de los casos, por las exigencias del cambio; en un caso malo, por una situación de crisis; y en el peor de los casos por la necesidad de administrar una crisis y simultáneamente inducir cambios. Vale la pena anticiparse.

## 2. Líneas de reforma de la gestión pública

La modernización del sector público es un proceso, más que un evento, una decisión o un proyecto de ley. Esto es así por la naturaleza, la extensión y la complejidad del estado, así como de los intereses en juego. De allí la necesidad de avanzar por distintos carriles y a diferentes velocidades en un conjunto coherente de líneas de reforma, tales como las que se enuncian a continuación, a manera de ejemplos.

Primero, **mejorar la capacidad de diseño -incluyendo el recurrente rediseño- de las políticas.** Se trata de un momento de singular importancia, ya que diversos aspectos o partes de las políticas reciben entonces una atención privilegiada por parte de los hacedores de políticas. Para estos efectos es necesario consolidar la coordinación intrasectorial e interministerial, así como potenciar la capacidad técnica y operativa de la SEGPRES: de este modo se podrá también avanzar efectivamente de las metas ministeriales a las metas interministeriales. Por otra parte, se necesita establecer una asesoría técnica independiente en el Congreso Nacional. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados. En cuanto a la sistematización de las consultas con el sector privado todavía queda mucho por hacer. Y mucho más todavía en cuanto a la participación de la gente en general, y en particular en temas complejos pero de gran relevancia, como los cambios en la regulación.

Segundo, **realizar diversos cambios institucionales.** En este sentido debe asegurarse la especialización de los ministerios en la elaboración de políticas, su fiscalización y evaluación, dejando en todos los casos la gestión operacional a cargo de agencias especializadas. Una razonable autonomía y descentralización de dichas agencias debe ser sistemáticamente fortalecida, precisándose su competencia y responsabilidades. En este sentido debe potenciarse la capacidad de control previo, propio o externo, fortaleciendo el control principalmente posterior de la Contraloría. De este modo es posible generalizar condiciones de desarrollo e innovación institucional.

Tercero, **aumentar la eficiencia del gasto público.** Su buena asignación tiene como prerrequisito el fortalecimiento y la generalización del sistema de evaluación de las inversiones públicas. Por otra parte, el ejercicio presupuestario anual debe privilegiar el uso de partidas por programas, buscando reducir la inercia presupuestaria por diversas vías e introduciendo objetivos de mediano plazo. Debe también aumentarse la transparencia de la ejecución presupuestaria mediante el establecimiento de algunas reglas de procedimiento, así como de producción de indicadores periódicos significativos.

Cuarto, **mejorar la gestión de los recursos humanos.** Cabe reconocer como punto de partida la heterogeneidad -actual y creciente- de un sector público en proceso de modernización. En vez de proponerse, o aceptar, una creciente e irreal igualdad de situaciones, habría que generalizar sistemas flexibles que hagan posible las diferenciaciones necesarias. Ellos incluyen el reclutamiento por oposición; la evaluación que refleje mérito y que sea requisito de promoción; un fortalecimiento diferenciado de la capacitación funcionaria, contratada con instituciones acreditadas; los bonos de productividad. También puede considerarse la introducción de muy limitadas asignaciones de responsabilidad.

Quinto, **generalizar diversos instrumentos y mecanismos de gestión.** Entre los primeros se encuentran los sistemas de informatización de la gestión cuya introducción debe ser gradual y asegurar la compatibilidad de sus componentes; la organización por centro de costos; las gerencias de proyectos; los indicadores cuantitativos y las medidas de rendimiento. En cuanto a los mecanismos, deben privilegiarse sistemáticamente aquellos que aseguran mayor transparencia, incluyendo la contratación externa y las licitaciones obligatorias; la separación entre agencias compradoras y entidades proveedoras y entre agencias diseñadoras y ejecutoras; recuperación de costos intra gobierno; y cargos diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivos.

**Sexto, mejorar la atención y el servicio a los consumidores del sector público.** La calidad de los servicios públicos debe ser garantizada a sus usuarios; se requiere establecer modalidades de control y de progresivo perfeccionamiento. Las actividades del Sernac en el terreno de la investigación e información al público sobre la calidad de los productos debería extenderse al sector público. En este aspecto es también importante la permanente simplificación normativa y burocrática en las unidades relevantes; las normas y prácticas deberían ser esquematizadas e informadas a los usuarios y la estructura del trámite, así como la de gestión, deberían seguir un curso de flujo de información.

Este conjunto de líneas debería ser precisado en los programas de las candidaturas presidenciales, de modo que cuenten con un respaldo político que contrarreste las presiones corporativas. Estas orientaciones deberían ser aplicadas de preferencia en los primeros meses de la siguiente administración, en cuanto ellas tengan de discontinuas. La mayor parte, sin embargo, son de naturaleza continua y permiten una aplicación gradual y progresiva.

Algunas de estas propuestas requieren cambios de leyes u otras normas. Conviene enfatizar, sin embargo, que la mayor parte de ellas no las requiere. Un pilar fundamental de la viabilidad de estas reformas es la selección de jefes de servicios y directivos que reúnan alta calificación técnica, liderazgo y capacidad de trabajo en equipo y de delegación de funciones.

### 3. Gestión pública superior

Caracterizar la toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es una tarea simple desde un punto de vista formal. La Constitución prescribe con claridad el papel de los poderes públicos y la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla. El Presidente es la autoridad superior, a la que siguen autoridades sectoriales de nivel ministerial y regionales, incluidos los intendentes y gobernadores. Existen también algunas instancias autónomas, como el Banco Central, y otras con grados menores de autonomía respecto de los ministerios.

Sin embargo, ni el Presidente es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores, no siempre en las mismas posiciones.

Desde otro punto de vista, existen diferencias entre la visión normativa del proceso de toma de decisiones en la alta esfera del gobierno y su realidad. Dicha esfera depende y es condicionada por el conjunto del sistema del gobierno, el que puede generar mucho ruido. El diseño de políticas requiere capacidad de análisis; la gestión de ellas tiene un conjunto de prerequisites y restricciones; su evaluación es compleja. En términos generales, una condición de eficiencia del sector público es que exista un grado creciente de armonía en el conjunto del sistema.

Existe consenso en que la gestión pública necesita ser modernizada y dicha modernización ciertamente debe incluir la toma de decisiones en esta esfera de gobierno. En la práctica, sin embargo, se observa que es allí donde la gestión pública ha alcanzado muy buenos niveles durante el último período. Este resultado exitoso se explica en buena medida por el papel desempeñado por el actual Presidente de la República y a la buena calidad del equipo político y ministerial, en general, que lo ha acompañado.

Desde otro punto de vista, es indudable que un factor de eficiencia y eficacia del presente gobierno ha sido su carácter suprapartidario, el que fuera facilitado por las circunstancias políticas del momento. Sin embargo, estas nunca son determinantes por sí solas; el liderazgo presidencial ha sido fundamental.

La experiencia del actual gobierno permite establecer las bases de algunas reformas necesarias a la gestión superior del gobierno. ¿Qué medidas serían funcionales en este sentido?

Por una parte, algunas de las actuales modalidades de gestión superior requieren según los casos, su consolidación política, un soporte legal o un apoyo técnico estructurado. Sin ellos, podría resultar efímeras.

En un régimen presidencial forma parte de la naturaleza del buen gobierno, el que éste asuma un carácter suprapartidario. Así debería seguir sucediendo.

También, la función de análisis y de previsión estratégica debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Ejecutivo. Es indispensable mejorar la capacidad de análisis y diseño de las políticas públicas. Se debe avanzar a las metas interministeriales y asegurar la especialización de los ministerios en la elaboración de políticas, su fiscalización y evaluación. También hay que perfeccionar los Comités Interministeriales, darles existencia legal y apoyo técnico.

Por otra parte, el buen ejercicio de la alta gestión pública exige un estado modernizado de manera sistémica, global. Por supuesto, el funcionamiento exitoso de una estructura de gestión siempre está basado en personal que desempeñe de manera adecuada sus funciones y, de hecho, esto último puede suceder incluso en ausencia de una estructura óptima. Sin embargo, el establecimiento de mejores modalidades de gestión potenciará el desempeño personal de las autoridades.

En este sentido resulta indispensable fortalecer la gestión regional y municipal, que requieren un urgente plan estratégico de apoyo a los gobiernos regionales y locales.

Como se señaló más arriba, debe aumentarse la eficiencia del gasto público y modernizarse el ejercicio presupuestario anual. La gestión de recursos humanos requiere urgentes modificaciones: en vez de proponerse, o aceptar, una creciente e irreal igualdad de situaciones al interior del sector público, habría que generalizar sistemas flexibles que hagan posible las necesarias diferenciaciones. Es indispensable seleccionar jefes de servicio y directivos que reúnan alta calificación técnica, y liderazgo y capacidad de trabajo en equipo y delegación de funciones.

Desde otro punto de vista, deberían generalizarse diversos instrumentos de gestión y privilegiarse sistemáticamente aquellos mecanismos que aseguren mayor transparencia del sector público.

Las empresas públicas requieren autonomía en un marco de desempeño claramente establecido. Aquellas empresas que proveen bienes o servicios en mercados competitivos, deben ser privatizadas. Por otra parte, hay que modificar el estatuto de las empresas públicas, para que tiendan a funcionar como sociedades anónimas. Se debe establecer una política de inversiones multianual.

Debe perfeccionarse el control y la evaluación de las políticas, para lo cual es necesario definir los resultados que se esperan y generar los indicadores indispensables para dicha evaluación. la fiscalización debe ser potenciada asegurando su flexibilidad.

## VI. POLITICAS PUBLICAS ESPECIFICAS

### 1. ¿Qué políticas para la igualdad de oportunidades?

La igualdad de oportunidades es una exigencia fundante de la ética social y de la filosofía política. Respecto de ella diversas políticas públicas habitualmente consideradas sólo como fines en sí mismas adquieren también la característica de medios para su logro, incluyendo las referidas al crecimiento económico, el perfeccionamiento del sistema democrático, el respeto al medio ambiente y el incremento de la eficiencia en la gestión pública. ¿Qué tipo de sociedad podría basarse hoy en la prolongación indefinida de una radical diferencia entre las oportunidades al alcance de sus ciudadanos?. En todo caso, ninguna posición política que pretenda ser competitiva podría favorecer esta situación de modo abierto.

Por lo anterior es que el concepto de desarrollo con equidad tiene pocos enemigos y muchos de quienes no lo comparten le critican más bien la redundancia del adjetivo "equidad" respecto del sustantivo "desarrollo". De acuerdo a esta visión el crecimiento genera equidad aunque sea a la larga, incluso pasando por un período de mayor inequidad: las cosas podrían empeorar antes de mejorar. En definitiva la única -y por lo tanto, la mejor- política para el logro de la equidad sería el crecimiento; proponer la equidad como objetivo complementario es retórico en el mejor de los casos y en el peor, puede alentar políticas que afecten el crecimiento y, por lo tanto según este razonamiento, la equidad.

Sin embargo, los trabajos de Fernando Fajnzylber comprobaron la existencia de un "casillero vacío" en América Latina, el de países en los que hubiera habido simultáneamente crecimiento y equidad. Hubo uno o la otra por un tiempo, pero no hubo ambas a la vez. En la literatura económica, por otra parte, se ha establecido por Jagdish Bhagwati incluso la posibilidad de un crecimiento empobrecedor, caracterizado por tasas relativamente altas de crecimiento y simultáneamente por disminución de los ingresos reales o por deterioro en la distribución del ingreso (por lo demás, esta situación se dio en Chile en el pasado reciente). Por último en relación a este punto, la investigación económica ha demostrado que la tesis de la mayor inequidad como antesala necesaria o funcional para una mayor equidad carece de corroboración empírica.

Por lo anterior puede afirmarse que para lograr una creciente igualdad de oportunidades el crecimiento es indispensable -contrariamente a lo que algunos fundamentalistas afirman-, pero no es suficiente. Puede, por lo tanto, hacerse el caso de políticas para fomentar una creciente igualdad de oportunidades . ¿Cuales deberían ser éstas? o, dicho de otra manera, ¿cuáles son los amigos del concepto del desarrollo con equidad, ya que existen tan pocos enemigos?.

A primera vista pareciera que los principales impulsores de políticas de equidad o de igualdad de oportunidades son los activistas de las políticas sociales: políticas de equidad y políticas sociales tenderían a ser equivalentes. Preocuparse de la igualdad de oportunidades sería preocuparse de las políticas sociales. Parece claro, sin embargo, que se trata de conceptos diferentes. Las políticas sociales tradicionales coinciden sólo en parte con las políticas requeridas para lograr una creciente igualdad de oportunidades, por lo que este enfoque resulta restrictivo y excesivo a la vez y puede

tener consecuencias institucionales no deseadas. Por otra parte, el enfoque de políticas sociales suele ir asociado -aunque no necesariamente- con un énfasis excesivo en el papel del sector público y una desconsideración del papel del sector privado, por su cuenta o en asociación con el Estado. Lo anterior se aplica tanto a los minimalistas, que enfatizan la necesidad de focalizar las políticas sociales; esto es, de gestionar bien los medios y recursos de modo que lleguen a los más necesitados para obtener el mayor retorno social posible, como a los maximalistas, quienes básicamente buscan aumentar el gasto social público, con la mejor gestión que sea posible.

Las políticas para favorecer una creciente igualdad de oportunidades deben fundamentarse en un diagnóstico preciso de las restricciones que dicha igualdad encuentra en los diversos ámbitos. También en una priorización de objetivos conforme al radio de impacto de las restricciones a la igualdad de oportunidades, a la profundidad y gravedad de dichas restricciones y, de modo principal, los recursos de los que se dispone, tanto financieros como de diseño y de gestión.

Las políticas para favorecer una creciente igualdad de oportunidades pueden ser referidas -esto es, analizadas, instrumentalizadas, ejecutadas y evaluadas- a situaciones sociales muy básicas. La igualdad de oportunidades de un ciudadano empieza por el sistema político donde puede elegir y ser electo con un sistema electoral representativo, con financiamiento público de los partidos políticos unido a estrictas exigencias de democracia interna; donde encuentra igualdad de acceso a una Justicia modernizada, incluyendo la asistencia y el subsidio legal directo; y donde pueda participar por sí mismo o mediante agrupaciones permitidas y favorecidas por un marco legal favorable al asociacionismo.

La **familia** como tal requiere, para tener una mayor igualdad de oportunidades, una definición más realista de los diversos regímenes legales que afectan las múltiples formas que ella va tomando en Chile y en el mundo, así como el término de distintos tipos de discriminación explícitos e implícitos a su respecto; en cuanto a los hijos se requiere una política comprensiva de salud respecto del embarazo y el primer año de vida, el establecimiento progresivo de un esquema universal de educación parvularia y asegurar permisos postnatales de modo general; respecto de la mujer en particular debe eliminarse la discriminación por género, que tiene causas muy variadas y que por definición restringe la igualdad de oportunidades.

Respecto de los **jóvenes** se requiere educación de calidad, mediante la readecuación curricular, la capacitación de profesores y la extensión y publicación de los resultados del SIMCE; también se requiere un potenciamiento de la capacitación. En cuanto a la recreación puede pensarse en fondos concursables, tanto culturales como deportivos, así como en facilitar en serio el turismo joven. La seguridad personal de los jóvenes requiere tanto de una campaña antidrogas como de un uso más restringido y preciso de la detención bajo sospecha; también la persecución legal ejemplarizadora en casos de torturas o arbitrariedades.

La igualdad de oportunidades de los **trabajadores** pasa por facilitar su organización y su capacidad de negociación colectiva, así como por la capacitación y el seguro de desempleo. En relación a las personas con talento empresarial debería avanzarse hacia una real libertad de emprender. Las diversas etnias nativas requieren para su igualdad de oportunidades de algún tipo de discriminación positiva incluyendo la existencia de fondos de tierras, apoyo cultural y asistencia jurídica.

La lista de ejemplos podría seguir, pero los ya señalados permiten estimar si el enfoque propuesto tiene alguna utilidad.

## 2. Condicionantes sociales de la creatividad

La creatividad está en el centro de cualquier proyecto de desarrollo contemporáneo. Ella es una condición de éxito de la inserción en la economía internacional en la que existe creciente competitividad y en la que el proteccionismo que permanece, obliga a combatirlo también con productos cada vez mejores. Desde otro punto de vista, la economía internacional se informatiza cada vez más y el valor agregado es crecientemente inmaterial; esta tendencia también fortalece la significación de la creatividad. El desarrollo nacional y sus múltiples facetas puede ser potenciado y sus plazos acortados, por lo tanto, mediante un incremento sostenido de la creatividad. Sin perjuicio de la explotación racional de cada recurso nacional, es indispensable explorar en profundidad la última frontera de la sociedad, su factor humano.

La creatividad es, sin duda, un resultado individual. Incluso los comités creativos para ser eficientes deben estar constituidos por personas creativas. Como sabemos, existen notables diferencias entre personas, incluso aquellas que comparten una formación muy parecida. Sobre el tema de la creatividad individual existe una abundante literatura, en la que se analizan sus diversos factores y se estudian las maneras en las que dicha creatividad pueda ser aumentada. Sin embargo también existen condiciones sociales que imposibilitan, hacen posible o fomentan la creatividad. Este es un hecho tan evidente, que a veces no lo vemos.

Entre las **condiciones de base** de la creatividad están diversos factores cuya presencia posibilita y cuya ausencia puede anular el despliegue de la capacidad creativa. Están establecidas las vinculaciones entre alimentación y desarrollo cerebral, por ejemplo. En este sentido la obtención de una creciente igualdad de oportunidades básicas es un verdadero umbral social para su desarrollo; no se trata de un umbral absoluto, ya que abundan los ejemplos de creadores que estuvieron sometidos a rigurosas carencias en cuanto a sus necesidades básicas; sin embargo, se trata más bien de excepciones, notables por lo mismo.

Entre las **condiciones de formación** de las personas, que favorecen la creatividad, se encuentran aspectos tales como la calidad de la educación, la que debe privilegiar el razonamiento por sobre la memoria; la adquisición de técnicas que faciliten el pensamiento creativo, incluyendo métodos de análisis y estudio y, ciertamente, el uso de la computación. Otra condición de formación de la creatividad es el conocimiento de los clásicos del pensamiento y la creación artística, de modo que las nociones de diversidad y de cambio puedan ser aprendidas, junto con la valoración de formas óptimas de exposición de los argumentos. El temprano estereotipamiento, principalmente por género, es una limitación a la creatividad, la que por definición permite pensarse y pensar la realidad como diferente. Sobre todos estos temas los contenidos y enfoques de la televisión son de importancia estratégica; ellos pueden inducir o aletargar la creatividad. En este sentido, el mensaje no es el medio.

Las **condiciones de oportunidad** se refieren al mínimo que determinados niveles de creatividad requieren para expresarse. En el sector productivo las empresas deberían favorecer y estimular la creatividad de sus trabajadores, que es uno de los factores de éxito de Japón; por otra parte, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, ciertas condiciones ambientales pueden favorecer el que ellas se asomen al mercado y prueben allí su validez. El cambio técnico, en el que se concentra

creatividad, también puede ser socialmente potenciado en las empresas y en los centros de investigación. También generan oportunidades de creación una diversidad de fondos concursables -de alta transparencia- los que dan posibilidades de concretar una idea. En general, la creación de externalidades positivas es una tarea pública que fomenta la creatividad.

Por último, las **condiciones de resultado** se refieren a la valoración social de la creatividad ya expresada. Los Premios Nacionales son una muestra de ello, si bien están sesgados por su naturaleza a premiar el conjunto de una obra. Se requiere diversificar el reconocimiento social -público y privado- de la creatividad por edades y sectores. Los premios de calidad a los exportadores e innovadores son también un reconocimiento de resultado. Desde otro punto de vista, en un mundo en el que la creatividad y la competitividad adquieren un creciente valor universal, es una inversión necesaria el favorecer el perfeccionamiento en el extranjero de personas creativas, tengan o no los medios económicos para ello.

La creatividad enriquece espiritualmente -y también materialmente- a una sociedad. Es un gran derroche, por lo tanto, desperdiciar el aporte potencial de tantas personas a las que diversas condiciones sociales se lo impiden; y, sin embargo, diversos arreglos institucionales no aseguran que esto cambie. Su fomento, por lo tanto, debería ser un objetivo nacional y debería debatirse sobre las mejores maneras de lograrlo. No se trata de que Salamanca dé lo que Natura non presta, pero si de entender que la naturaleza de mundo actual está también socialmente definida y que una omisión al respecto es también una acción, de signo equivocado.

### 3. ¿Qué le falta al modelo exportador?

Un enfoque de políticas públicas debe basarse en la permanente búsqueda de un incremento marginal en la eficiencia normativa -mínimo de normas con máximo del efecto buscado y mínimos efectos no deseados- y del rendimiento de las fondos públicos. Desde esa perspectiva, parece claro que la estrategia exportadora chilena requiere ajustes al menos en tres frentes: debe profundizar su competitividad, mejorar su institucionalidad y aumentar su legitimidad.

La **competitividad** es un resultado que requiere un desarrollo sistémico; como señalara Fernando Fajnzylber, en la actual economía internacional, además de las empresas compiten sistemas económicos nacionales, ya que la calidad de estos últimos es la que potencia o restringe la competitividad de las empresas. Un exportador requiere de un sistema financiero, de telecomunicaciones, de transporte, portuario y de comercio exterior que cumpla bien su papel y en el momento preciso. De manera fundamental también requiere un tipo de cambio que aliente las exportaciones sin poner en peligro los equilibrios macroeconómicos. Y a medida que -como resultado del éxito exportador y de la apertura financiera y productiva- el cambio deba bajar, necesita de condiciones que alienten la incorporación del cambio técnico en el proceso de producción y en el producto; además del apoyo a la inversión productiva se requieren políticas ambientales de fomento tecnológico. La competitividad sistémica también supone un salto cuantitativo y cualitativo en la capacitación -bastante subdesarrollada todavía- y para que el sistema pueda reproducirse ampliamente a futuro se requiere poner al día la educación nacional, base última de la competitividad del país.

Las carencias **institucionales** del modelo exportador son variadas. Los aspectos internacionales de la política económica no son plenamente reconocidos como un área específica de la gestión

pública, por lo que se les mezcla o confunde con la de los aspectos políticos de las relaciones exteriores. Además, la vinculación del sector público y el privado es insuficiente y su articulación hacia el exterior no se ha establecido sobre bases sólidas todavía. Las relaciones con el Mercosur presentan todos estos problemas juntos.

Por otra parte, la modernización de la gestión pública, incluyendo el reconocimiento de su heterogeneidad y la utilización cabal del concepto de las políticas públicas como un flujo decisional, están en buena medida pendientes. También en esta dirección, falta un mayor desarrollo institucional para evitar la desestabilización del sistema económico o la drástica erosión de su apoyo en caso de crisis o problemas. Una economía capitalista sin Seguro de Desempleo, por ejemplo, sólo puede funcionar sin desempleo o con dictadura. Hoy, con el desempleo en baja, estamos en el momento óptimo para introducir este mecanismo en la economía nacional.

La falta de **legitimidad** social de la estrategia exportadora aparece evidente si se profundizan las escasas encuestas sobre el tema. La mayoría de la población siente que la actual estrategia de desarrollo les fue impuesta, que su implementación tuvo un costo muy alto y que sus resultados son insuficientes, precarios o ambas cosas a la vez. De hecho, parte de ello es cierto: el agitado proceso de liberalización de la economía tuvo serios desaciertos, hasta la superación de la crisis de principios de los ochenta; significó las mayores tasas de desempleo de la historia contemporánea del país, una retroceso en la distribución del ingreso y una fuerte caída del gasto social de origen público. Como resultado de lo anterior, a nivel de opinión pública existió un serio riesgo de botar la guagua con el agua (dictadura y apertura), lo que probablemente habría ocurrido si el país hubiera vuelto a la democracia a principios de los ochenta.

El sostenido aumento de los salarios reales, la baja de la inflación, el adecuado nivel del gasto social público y la obtención de niveles históricos de desempleo sin duda irán aumentando la legitimidad del modelo ante los ojos de quienes sean beneficiados por éste. Pero este proceso debe ser potenciado, no con imágenes rimbombantes del tipo "cuando Chile progresa, todos progresamos", que ya demostraron ser falsas, sino con la profundización de una estrategia de desarrollo con equidad. Este tema ha sido dejado por la Cepal en la puerta de cada gobierno de América Latina.

Para avanzar en las políticas públicas referidas a los tres frentes, sin embargo, pareciera faltar un nivel de compromiso político y social superior al existente. Algo así como un Acuerdo Nacional Exportador que sea realmente tal: acuerdo, en el sentido estratégico; nacional por lo incluyente; y exportador como direccionalidad del proceso.

## VII. CONCLUSIONES

Se requiere un estado eficiente y solidario, que contribuya a garantizar a todos, sin excepción, un mínimo vital sin el cual la común pertenencia nacional carece de base ética y la igualdad de oportunidades es una frase vacía. Las políticas públicas no deben -y ciertamente no pueden- hacer real esta garantía por si mismas, sino contribuir a que el conjunto del país dé lo mejor de sí, a través del esfuerzo y la superación de los múltiples grupos y también de las personas. El papel de las políticas públicas en esta tarea es importante, pero necesariamente subordinado y funcional a un fin superior; no puede pretenderse que sustituya aquello que debe contribuir a dinamizar.

Esto significa soluciones muy diversas, según los casos. Existe toda una gama de políticas posibles que va desde la más completa no intervención hasta el hacerse cargo directamente de algunas situaciones, como de la educación rural básica. La opción de cambio, por lo tanto, no debe ser la de una sociedad más estatista, sino más humana. En diversas esferas, de hecho, debería significar menos y no más estado; y en todas ellas, un estado mejor.

Esto puede hacerlo solamente un estado abierto, por cuyos pasillos transite libremente la sociedad civil. La democracia hace posible el estado representativo y receptivo a los problemas de la gente.

También muy importante, sólo puede hacerlo un estado eficiente. Hoy día sabemos que la buena gestión pública es un factor más escaso que el financiamiento; también sabemos que las funciones nuevas del estado son de difícil introducción y articulación. Las nuevas focalizaciones - mujeres jefas de hogar, jóvenes y la economía informal- son difíciles de lograr; la contribución de las políticas públicas a la generación de externalidades positivas para la expansión de la base empresarial del país no resulta sencilla. El avance a la segunda fase del desarrollo exportador es un objetivo muy adecuado, pero su logro concertado es complejo.

En síntesis, nuevas maneras de mirar las cosas posibilitan cambios antes inconcebibles, pero ellas no aseguran los resultados.