MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: Una clave para el próximo ciclo de crecimiento*

Un nuevo pacto fiscal, inversión en infraestructura digital y fortalecimiento de la carrera funcionaria son ejes estratégicos para que el Estado impulse innovación, productividad y desarrollo económico sostenido durante las próximas décadas.

El Centro de Sistemas Públicos identifica tres etapas de modernización, logros y brechas, y propone fortalecer la gobernanza, digitalización y carrera funcionaria para elevar la eficiencia del Estado y aumentar la confianza ciudadana.

Mario Waissbluth S.
Centro de Sistemas Públicos (CSP), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile

En tiempos de campaña electoral, como el actual, los temas referidos al desarrollo debieran lograr una cierta mayor presencia en el debate público, aunque este año 2025 no parecieran haberla obtenido suficientemente. Uno de estos temas tendría que ser la reforma al Estado, tópico recurrente, aunque lejano a situarse como temática central. Para peor, las propuestas de los candidatos presidenciales sobre esa materia son hoy débilmente difundidas, pese ser básicas para que nuestro país se encamine al desarrollo económico y social.

En cambio, han contado con tribuna los argumentos que indican que Chile tiene un Estado ineficiente, amenazado por la corrupción. En el área de la salud —problemática social principal—, se suele señalar que hay miles de personas en listas de espera para su atención en el sector público, cifra acompañada por una disminución en la productividad laboral y en su eficiencia. También, que varios hospitales han denunciado falta de insumos críticos, obligando a postergar cirugías o consultas médicas. Lo anterior, pese al constante aumento en el gasto público. Por otra parte, continúa creciendo el déficit habitacional, aunque el presupuesto y los planes sectoriales se mantienen en aumento año a año. En educación, se habla del deterioro de los resultados de la enseñanza y de la incapacidad del Estado para implementar efectiva y ampliamente parámetros de calidad académica... Se podría continuar mencionando declaraciones habitualmente compartidas en los debates públicos, que aluden a malos resultados, y a poca eficiencia, transparencia y capacidad de respuesta por parte del Estado, lo que iría a la par de un incremento constante del gasto fiscal y un gran aumento de la dotación de empleados públicos, así como del peso y complejización de los organismos estatales.

En tal escenario, la preocupación por lograr un Estado a la altura de los requeri-

mientos del país se ha mantenido vigente durante años, y ha sido motivación para diversos esfuerzos de sucesivos gobiernos, aunque han faltado capacidad política y los necesarios consensos para llevar adelante las reformas.

Durante meses, profesionales del Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial la Universidad de Chile estudiamos la materia, revisando los esfuerzos hechos para modernizar el Estado desde 1990 a la fecha.

Las tres etapas de la modernización del Estado

Los objetivos de este estudio fueron: determinar las acciones efectuadas en relación con la Modernización del Estado; observar logros, brechas y factores que promovieron o ralentizaron el proceso, y formular recomendaciones para profundizar el camino de modernización[1].

En el estudio distinguimos tres etapas, relacionadas con los cambios del sistema político. La primera fue desde 1990 a 2005, determinada por el retorno de la democracia, una coalición de gobierno relativamente monolítica y el sistema político binominal. La segunda, de 2006 a 2017, se caracterizó por las primeras protestas masivas y la alternancia en el poder de dos coaliciones, manteniéndose el sistema binominal. La tercera, desde 2018 al presente, se ha identificado con la profundización de la fragmentación política, el surgimiento de una nueva fuerza de izquierda, el estallido social y la pandemia. Recién ese año destaca la presencia de una primera figura formal de gobernanza de las reformas del Estado, integrada por el Consejo Asesor Permanente, el Comité de Modernización y la Secretaría de Modernización del Estado en el Ministerio de Hacienda.

El trabajo consistió en estudiar en profundidad doce casos de reforma al Estado,

---

* Este artículo se basa en el «Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad», presentado en julio de 2024 por el Centro de Sistemas Públicos, y encabezado por este autor y que contó con la participación de los profesores Carlos Castro, Alejandro Barros, Andrea Peroni, Pablo Paredes y Ricardo Contreras.

1 El detalle se encuentra en el sitio web del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado https://consejomodernizacion.cl/documentos

2 Desarrollo Digital del Estado en Chile, 1990-2023; Sistema de Alta Dirección Pública, 1990-2023; Análisis de la reforma de Fortalecimiento de la Regionalización (Ley N° 21.074); Gobernanza de la Modernización del Estado, 1990-2023; Sistema de Compras Públicas – ChileCompra (Ley N° 19.886); evolución de la Ley de Royalty Minero en Chile, 1990-2023; municipalización a la Nueva Educación Pública, 1990-2023; Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES); Reforma Procesal Penal en Chile; Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (MOP); Reforma Previsional, y Desarrollo de la Institucionalidad ambiental del Estado en Chile, 1990-2023.

3 En esas entrevistas, constatamos que los ámbitos donde hay consenso en que más se avanzó desde 1990 a 2023 son: relaciones exteriores, superación de la pobreza, gestión de las finanzas y de las compras públicas, normas sobre directivos públicos, igualdad de género, tecnologías de información y acceso a la información pública. Aquellos donde menos se avanzó fueron descentralización; eficacia legislativa y normas laborales en el sector público. En cuanto a los factores que más influyeron, los encuestados señalaron una incidencia positiva de: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Secretaría General de la Presidencia, organismos internacionales, centros de pensamiento y la creciente disponibilidad de tecnologías de información. Se observó una percepción ligeramente negativa sobre las asociaciones de funcionarios públicos.

TABLA 1: INDICADORES DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES DE CHILE (1990-2021)

Indicador	1990	2021
Población (millones)	13.343	19.493
Esperanza de vida al nacer (años)	72,6	78,9
Tasa de fertilidad, hijos por mujer	2,58	1,54
Población migrante	0,82 %	7,6 %
Mortalidad infantil	1,9 %	0,56 %
Índice de desarrollo humano	0,706	0,855
Hogares conectados a Internet	4,4 %	91,9 %
Desigualdad (índice de Gini)	57	43
PIB per cápita (US$ a precios actuales)	2.483	16.240
Productividad[4]	3,4	-0,4

a fin de entender mejor las dinámicas en que se dieron[3]. Se revisaron detenidamente los procesos legislativos en cada período presidencial, y se encuestó además a personas que conocen a cabalidad el funcionamiento del Estado[3]. De ese diálogo surgió la coincidencia de que en el periodo más reciente (2018-2023) es donde ha habido un aumento en la percepción de factores ralentizadores, sugiriendo una preocupación sobre la continuidad de las reformas. Es compartida la idea de que la crisis del sistema político está haciendo mella en las reformas del Estado.

Chile ha vivido una transformación positiva

Haciendo un balance de lo que se observa, podemos concluir que Chile experimentó desde 1990 a 2023 una transformación verdaderamente espectacular: la población pasó de 13 a 20 millones; el PIB per cápita se multiplicó 6,5 veces; la pobreza disminuyó del 68% al 6,5%; la esperanza de vida aumentó de 73 a 79 años; la mortalidad infantil se redujo de 1,9% a 0,6%; y el Índice de Desarrollo Humano del PNUD creció de 71% a 86%. La desigualdad (Índice de Gini) disminuyó, aunque insuficientemente, de 57 a 43, versus 32 en el promedio OCDE. (VER TABLA 1).

Por cierto, hay cambios preocupantes, como la disminución a la tercera parte en el número de nacimientos anuales y la caída en la productividad. Y, dando una mirada global a los indicadores de crecimiento, equidad y PIB, se constata que Chile lleva cerca de 15 años en una tendencia de lento, pero progresivo deterioro económico y político.

Un Estado comparativamente austero y eficiente

La comparación con otros países nos permite decir que el Estado chileno ha sido comparativamente austero en gasto y deuda pública. El gasto es hoy 27 % del PIB versus 41 % en la OCDE, habiendo varios países arriba de 50 %. La deuda es hoy 42 % del PIB versus 109 % en la OCDE y existen países que están cerca de 300%. (VER TABLA 2).

Por otra parte, se ha hecho recientemente un gran caudal respecto al aumento del empleo público. Esto es efectivo y existen bolsones de ineficiencia en algunos sectores. Con todo, esa afirmación debe realizarse ponderadamente: el empleo público es hoy el 18,7 % del empleo total, en tanto que el promedio OCDE es de 21 %.

Cabe destacar que, según diversos indicadores, como la tasa de crecimiento del PIB, la productividad, la competitividad o la estabilidad política, el país lleva prácticamente quince años en una tendencia de deterioro económico y político que dificulta seriamente poder aspirar a ser un país desarrollado en el mediano plazo y que pone en riesgo la continuidad futura del proceso de modernización. A futuro, las reformas del Estado debieran abordar esta problemática, enfatizando particularmente aquellas variables que permitan aumentar el crecimiento económico, la actividad empresarial y la productividad.

Dotación de funcionarios y eficiencia del gasto público

Respecto de la cantidad de funcionarios públicos, esta aumentó aproximadamente 4,7 veces en el periodo observado. Sin embargo, de eso no se colige que ha crecido desmesurada e incontrolablemente. Es cierto que existen ineficiencias y sobredotación en algunas instancias, pero no es la generalidad y se puede entender que ese aumento ha sido relativamente coincidente con la gran cantidad de reformas al Estado y su consecuente aumento en funciones, estructuras y atribuciones estatales en el periodo en estudio. El gasto público en Chile es de los menores en la OCDE y lo mismo ocurre con

4 Se presentan datos de productividad total de factores (PTF) correspondientes a 1991-1996 y 2021-2022, del Consejo Nacional de Evaluación y Productividad.

5 Debe notarse que el gasto en 2022 estuvo particularmente elevado por efectos de la pandemia, tanto en Chile como en el mundo. En 2023, el gasto de Chile retomó su nivel histórico, de 25,3 % del PIB, en cambio, por ejemplo, el de España se redujo solamente a 46 % del PIB.

TABLA 2: COMPARACIÓN DE CHILE CON ALGUNOS PAÍSES OCDE AL 2022

País	Gasto público (% del PIB)	Deuda pública (% del PIB)
Chile	34 %	36 %
Promedio OCDE	41 %	109 %

su deuda pública. El Estado chileno es particularmente conservador para gastar —y también para endeudarse— en comparación con el mundo avanzado y eso es mérito de la política fiscal del país a lo largo de todos estos años[5].

Por otra parte, utilizando metodología de la OCDE, autores europeos han demostrado que la eficiencia del gasto público de Chile ha sido entre la cuarta y la quinta más alta de los países de la OCDE, sistemáticamente desde 2005 hasta 2017. En estos estudios se define como «eficiencia del gasto» una compleja suma de decenas de indicadores sectoriales normalizados y comparables entre países, en que se divide lo logrado por lo gastado. En 2017, última fecha de este estudio, Chile solo fue superado en eficiencia por Corea del Sur, Irlanda y Austria y superó, a su vez, a todos los países nórdicos, Inglaterra, EE.UU. y Nueva Zelanda, por mencionar algunos.

De todos modos, es necesario precisar que el «desempeño» del Estado de Chile, es decir, lo que se logra en términos absolutos según la fórmula de indicadores sectoriales (no divididos por gasto), es de los más bajos de la OCDE. En otras palabras, Chile está peor que todos los países avanzados en el promedio de sus logros absolutos en educación, salud, infraestructura, equidad, estabilidad económica, etc. Lo que ocurre es que el gasto público, 23 % del PIB en 2017, es bajo comparado con los demás. Así, la eficiencia en esos sectores en Chile es muy alta y, por cierto, en salud es la más alta del mundo. Por ejemplo, con los problemas por todos conocidos, Chile logra que las personas en promedio tengan la misma esperanza de vida y mortalidad infantil de EE.UU., con un gasto absoluto 10 veces menor. Dicho de otro modo, el Estado de Chile, con su reducido gasto, obtiene mejores resultados que la mayoría de los países, si es que estos tuvieran un gasto tan bajo como el chileno.

El Estado de Chile, con su reducido gasto, obtiene mejores resultados que la mayoría de los países, si es que estos tuvieran un gasto tan bajo como el chileno.

Estado: logros institucionales prioritarios

Chile necesita hoy imperiosamente lograr un consenso político de la mayor envergadura respecto a una visión de futuro sobre el Estado y el país. Por la constante polarización política, esto no ha sido posible y el país no debe seguir navegando sin brújula en un mar internacional tan turbulento, con conflictos, cambios tecnológicos y climáticos tan radicales. Por ello, planteamos elementos que podrían configurar una visión del Estado hacia el 2050.

Requerimos concordar en objetivos estratégicos que permitan planes de corto, mediano y largo plazo para mejorar sustancialmente el desempeño de las instituciones estatales. ¿Qué objetivos debieran estar en ese acuerdo estratégico?

En primer lugar, se debiera apuntar a alcanzar logros institucionales concretos. Uno central es contar con *un Estado visionario, capaz de planificar a mediano y largo plazo*, recuperando una capacidad de planificación que existió hace unas décadas, cuando existió ODEPLAN. Ese Estado debiera mantener *elevados niveles de eficiencia en el gasto público, pero aumentando su eficacia y logros sociales*, por medio de un gasto que debe ir acercándose paulatinamente al promedio de la OCDE. Esto significa la capacidad de *recaudar aproximadamente el doble de hoy*, utilizando eficientemente los recursos públicos y manteniendo normas de responsabilidad fiscal como las vigentes. Esto último implica *un nuevo Pacto Fiscal de Largo Plazo*, con visión 2026-2050, asunto que se debiera abordar en el próximo periodo presidencial.

Como tercer elemento, mencionamos *un proceso de modernización* que se sustente en aumentar el valor público de las instituciones y sus servicios, incorporando siempre en ellos las dimensiones de impacto social, confianza, legitimidad y satisfacción de sus usuarios. Los servicios a la ciudadanía deberán basarse en *diseños e implementaciones ciudadano-céntricas*, constantemente evaluados en estas dimensiones, con medición de sus líneas base y metas acordes al desarrollo del país.

Por cierto, se requiere *un elevado grado de flexibilidad institucional* para actuar como «Estado en red» al momento de enfrentar los problemas más graves, así como para facilitar el cumplimiento de los sucesivos planes de gobierno.

Carrera funcionaria, infraestructura digital y descentralización

Junto con eso, proponemos *mantener una verdadera Carrera de Directivos Públicos* —in-

volucrando a aquellos de mejores resultados y especialmente seleccionados por sus habilidades y competencias—, lo que es esencial para contar con instituciones de excelencia y adecuadamente coordinadas, impactando esto en un aumento de la confianza en el Estado y su legitimidad ante los ciudadanos. En materia de funcionarios, se trata de *contar con ellos en diversas modalidades de contratación, ad hoc* para los requerimientos específicos de cada institución, bien seleccionados, remunerados, incentivados y evaluados, y adecuadamente repartidos según los requerimientos de los distintos servicios, ministerios y programas de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como en regiones y municipios. En otras palabras hablamos de racionalizar y optimizar la dotación del gobierno.

Resulta esencial el *desarrollo de una infraestructura digital* de nivel internacional, intensiva en el uso de la inteligencia artificial, que sirva de soporte habilitante para todas sus instituciones y al servicio de ciudadanos, instituciones y empresas. Esto representa un uso intensivo de datos para un mejor diseño e implementación de políticas públicas basadas en evidencia.

Sostenemos que lo anterior debe darse mientras el Estado mantiene su carácter de *unitario, aunque adecuada y profundamente descentralizado* en su dimensión política fiscal, administrativa, educativa y cultural. Esto nos debiera llevar a que ciudadanos y empresas consideren atractivo radicarse en regiones más allá de las tres actuales grandes conurbaciones —Santiago, Concepción y Valparaíso-Viña del Mar—, las que tenderían a disminuir su participación relativa en población y PIB desde la mitad a un tercio del país.

Logros sociales, económicos y productivos

Se debe establecer como objetivo contar con instituciones que cuenten con recursos y capacidad de cooperación internacional para *combatir el crimen organizado, la delincuencia, la migración ilegal y el tráfico de drogas*, las principales amenazas que hoy se ciernen sobre el país.

> *Se debe establecer como objetivo contar con instituciones que cuenten con recursos y capacidad de cooperación internacional para combatir el crimen organizado, la delincuencia, la migración ilegal y el tráfico de drogas.*

Igualmente, instituciones que asuman como tareas centrales revertir la degradación ambiental y la desertificación del país; proteger la niñez y los adultos mayores; promover la inversión privada, el emprendimiento, la innovación y las exportaciones, en cooperación constructiva entre el Estado y el mercado; proporcionar la infraestructura necesaria para la exportación de sus recursos naturales de alta ventaja comparativa —como hidrógeno verde, litio, cobre, celulosa, agroindustria, acuicultura, pesca, así como de servicios financieros e informáticos—; favorecer políticas que disminuyan la desigualdad expresada por el Índice de Gini, desde el valor actual de 0,43 al promedio OCDE de 0,32; y que exista efectiva preocupación por mejorar la calidad y equidad educativa para alcanzar, como objetivo, resultados similares a los del promedio OCDE en la medición de PISA.

Propuestas concretas

Una vez establecidos estos conceptos de Visión de Futuro, entre las propuestas que señalamos en el documento, planteamos dotar de una institucionalidad sólida a las reformas que se vayan implementando a través de una Subsecretaría para la Modernización del Estado, que coordine todas estas labores.

Asimismo, fortalecer aún más el soporte político para las reformas, ubicando esta Subsecretaría en un ministerio donde se maximice su influencia política.

En tercer lugar, proponemos establecer en paralelo una Subsecretaría de Prospectiva y Planificación Nacional que defina estrategias a largo plazo y asegure que la modernización y la inversión del Estado esté alineada con los objetivos de desarrollo. Asimismo, una Dirección de Servicios Compartidos Transaccionales para operar las diversas plataformas tecnológicas transversales, separando las funciones de rectoría digital de las operativas y permitiendo un régimen contractual acorde a las necesidades del mercado laboral en este ámbito (como ejemplo, bordeando el absurdo, hoy los 345 municipios y muchos servicios licitan los mismos *software* administrativos y de recursos humanos).

Sería además beneficioso implementar la figura de dos subsecretarios en ministerios de alta complejidad como el MOP, MINSAL, MINVU o MINEDUC, uno para la gestión interna con el rol de Jefe del Servicio y seleccionado por ADP, y otro para los tradicionales roles políticos, mejorando así la administración de sus servicios.

Junto con lo anterior, proponemos propender a presupuestos plurianuales para las reformas del Estado, asegurando así la continuidad en la financiación de los nuevos proyectos. Tiene una importancia central crear consenso entre gremios, partidos políticos y otros actores para reformar el Estatuto Administrativo y diversificar las figuras contractuales en el sector público.

Las reformas que se implementen a partir de las visiones estratégicas señaladas permitirían dar un significativo salto hacia adelante no solo para el Estado, sino para Chile, aspirando a ser un país con parámetros equivalentes al promedio OCDE en sus prácticas gubernamentales y, más importante aún, en sus logros económicos y sociales. **M**