



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad

Estructura del Estudio, Conclusiones y Recomendaciones

09 de enero de 2025

Expositor: Mario Waissbluth
Jefe de Estudio | Director Académico CSP (2010-2014)

Equipo de proyecto: Mario Waissbluth, Carlos Castro, Alejandro Barros, Andrea Peroni, Pablo Paredes, Ricardo Contreras.

www.sistemaspublicos.cl

Agenda



CSP

- ▶ Estructura del Estudio.
- ▶ Conclusiones.
- ▶ Un Estado para el siglo XXI: Recomendaciones.



CSP

Definiciones

Entenderemos por igual **“reformas”** y **“modernizaciones”**: todo tipo de cambios orientados a mejorar la eficiencia, eficacia, cobertura, calidad y legitimidad del Estado.

Una distinción relevante: algunas son **“institucionales”**, otras son **“sustanciales”**.

Objetivos del estudio



CSP

OBJETIVO GENERAL

Determinar las distintas iniciativas, políticas, agendas, estrategias y/o planes de acción relacionados con la Modernización del Estado en Chile impulsadas o generadas por el Estado de Chile desde 1990 hasta la actualidad, para determinar logros y brechas en cada periodo de gobierno y a la fecha actual.

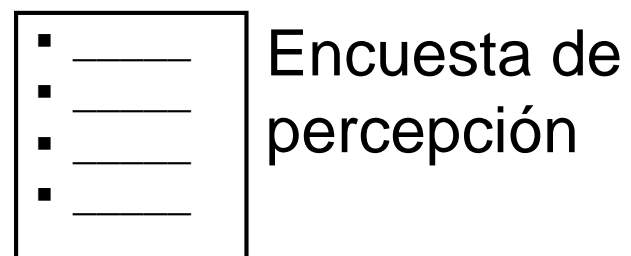
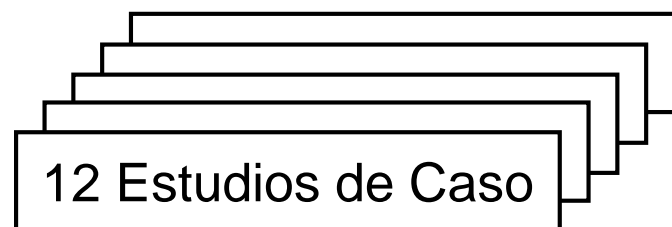
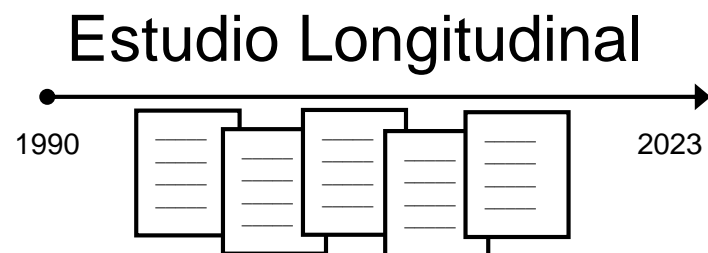
OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ▶ Identificar y caracterizar las etapas del proceso.
- ▶ Analizar las distintas medidas en materia de Modernización del Estado.
- ▶ Identificar instancias e instituciones que las promovieron o facilitaron.
- ▶ Señalar los principales factores que promovieron o ralentizaron el proceso.
- ▶ Recomendaciones orientadas a profundizar y dotar de sostenibilidad la Modernización del Estado.

Se utiliza una metodología de investigación mixta aplicando tres métodos en paralelo



CSP



Conclusiones y Recomendaciones

Estudio longitudinal en base a periodos diferenciados en reglas del sistema político



CSP

1990 - 2005

- ▶ Retorno a la democracia.
- ▶ Coalición de gobierno relativamente monolítica.
- ▶ Sistema político binominal.

77 reformas sustanciales materializadas.

2006 - 2017

- ▶ Primeras protestas masivas.
- ▶ Alternancia en el poder.
- ▶ Consolidación de reformas iniciadas en la etapa anterior.

103 reformas sustanciales materializadas.

2018 - 2023

- ▶ Fragmentación de partidos políticos.
- ▶ Nueva fuerza de izquierda.
- ▶ Estallido social de 2019.
- ▶ Pandemia en 2020.
- ▶ Primera figura de gobernanza estable de las reformas: **Consejo Asesor Presidencial, Comité de Modernización, y Secretaría de Modernización.**

74 reformas sustanciales materializadas.



CSP

A pesar de diversas restricciones políticas y crisis, hubo una elevada producción de reformas sustanciales, en total 254, más incontables reformas institucionales, que transformaron y complejizaron significativamente el Estado en Chile.

Estudios de caso consensuados con la Secretaría de Modernización y el Panel de Expertos



CSP

Casos transversales

Desarrollo Digital del Estado en Chile.

Sistema de Alta Dirección Pública.

Fortalecimiento de la Regionalización.

Gobernanza de la Modernización del Estado.

Sistema de Compras Públicas – ChileCompra.

Ley de Royalty Minero en Chile.

Casos sectoriales

De la municipalización a la Nueva Educación Pública.

El Régimen de Garantías Explícitas en Salud.

Reforma Procesal Penal.

Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.

Reforma Previsional.

Desarrollo de la institucionalidad ambiental del Estado.

Siete factores comunes en varios de los casos



CSP

- 1- Gradualidad en los procesos, cambio incremental a lo largo de varios gobiernos.
- 2- Muchos fueron acelerados por crisis.
- 3- Influencia del contexto internacional.
- 4- Tensión entre la continuidad y los cambios de prioridades de los distintos gobiernos.
- 5- Brechas entre el diseño de las reformas y los desafíos de su implementación.
- 6- Resistencia de grupos de interés o sectores políticos.
- 7- El liderazgo de ciertos directivos públicos o "intraemprendedores".

Encuesta de percepción (n=77)

Avances en el período 1990 – 2023

Pregunta

Califique en una escala de 1 a 5 el avance o retroceso de los siguientes ámbitos transversales de Modernización del Estado.

- 5 = Avanzó mucho.
- 4 = Avanzó.
- 3 = Se mantuvo.
- 2 = Retrocedió.
- 1 = Retrocedió mucho.



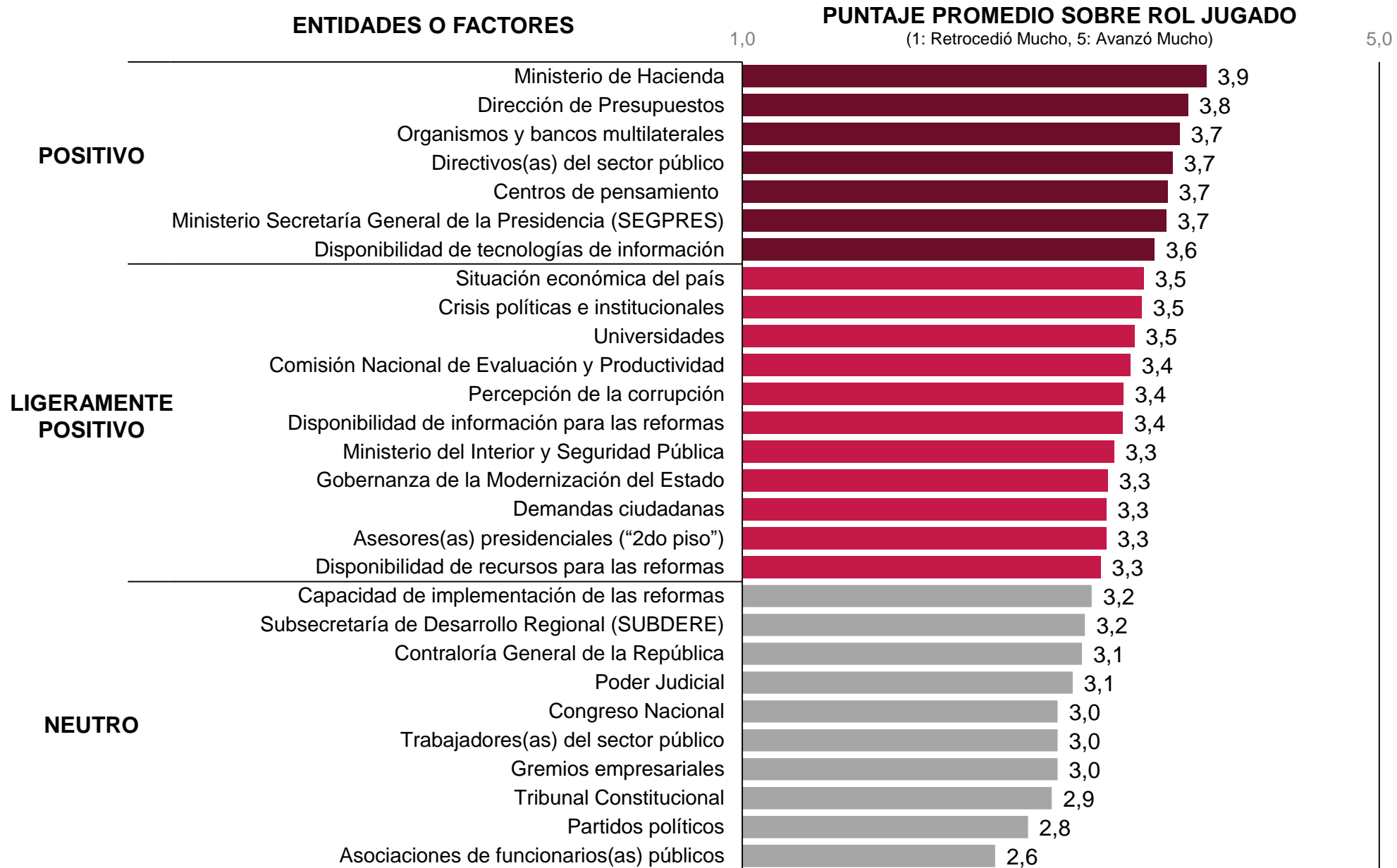
Encuesta de percepción (n=77)

Factores claves en las reformas

Pregunta

Califique en una escala de 1 a 5 el rol que jugaron las siguientes entidades o factores claves para la Modernización del Estado.

- 5 = Muy positivo.
- 4 = Positivo.
- 3 = Neutro.
- 2 = Negativo.
- 1 = Muy negativo.





CSP

Conclusiones.

La Sociedad Civil como hilo conductor informal de las reformas... en medio de las crisis



CSP

- **Consortio para la Reforma del Estado:** “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”. 2008 – 2010.
- **130 personas** de orientaciones muy plurales, muchas terminaron ejerciendo cargos importantes.
- Otras propuestas elaboradas por el Centro de Estudios Públicos y varios centros de pensamiento.
- Una suerte de “**ruta informal de modernización**” por vía de **personas**, que aprovecharon ventanas de oportunidad y les han dado continuidad a muchas reformas.
- **Las crisis políticas, de corrupción, o de catástrofes, marcaron todos los gobiernos** del período. Así, muchas reformas se detonaron (en materia de probidad) y otras se ralentizaron al punto de abarcar varios períodos.

La enorme Transformación de Chile y de su Estado entre 1990-2023.



De País Pobre a País Clase Media en sólo 33 años... **PERO... diversos indicadores** (PIB, productividad, educación, etc.) **constatan que el proceso se ha ralentizado del 2015 en adelante.**

Indicador	1990	2021
Población (millones)	13.3	19.5
▶ Esperanza de vida al nacer (años)	72,6	78,9
▶ Tasa de fertilidad, hijos por mujer	2,58	1,54
Población migrante	0,8%	7,6%
▶ Pobreza	68%	6,5%
▶ Mortalidad infantil	1,9%	0,56%
▶ Índice de Desarrollo Humano	0,71	0,86
▶ Hogares conectados a internet	4,4%	91,9%
▶ Desigualdad (Índice de Gini)	57	43
▶ PIB per cápita US\$ precios actuales	2.480	16.240
▶ Productividad de Factores	3,4	-0,4

El Estado creció y adquirió más complejidad institucional: Más eficiente y austero pero aún poco eficaz y de mediana calidad.



CSP

Indicadores asociados al tamaño del Estado y su gasto.

Indicador	1990	2023
N° de Regiones	13	16
N° de Provincias	47	56
N° de Ministerios	18	23
N° de funcionarios públicos (miles) en nivel central	114	433
Número de funcionarios en municipios (miles)	57	376
Gasto público (%PIB)	21%	25%
Gasto público social (%PIB)	10%	20%
Deuda bruta del fisco (%PIB)	37%	36%

El número total de funcionarios aumentó en cerca de **5 veces**

Comparación de Chile y países OCDE al 2022.

País	Gasto Público (% del PIB)	Deuda Pública (% del PIB)
Chile	34%	36%
Promedio OCDE	41%	109%



Un dato contracultural

Entre 2005 y 2017, **Chile se situó entre los cinco países más eficientes de la OCDE** en términos de gasto público. En 2017, Chile solo fue superado por Corea del Sur, Irlanda y Austria.

La Gran Transformación del Estado, 1990-2023



CSP

- Nuevas instituciones y servicios públicos en sectores que no existían antes de 1990, como: género, pueblos originarios, derechos humanos, medioambiente, desarrollo digital.
- A pesar de grandes logros fiscales, la **DIPRES enfrenta críticas** por su falta de comprensión técnica en la asignación de recursos. Según el Consejo Fiscal Autónomo: "...el proceso presupuestario es principalmente **'incrementalista'**: la asignación para el año siguiente corresponde a la del ejercicio anterior más un pequeño cambio en las distintas líneas".
- La **falta de articulación de la oferta programática a nivel territorial y la extrema centralización de decisiones en el Ejecutivo** son problemas persistentes.
- **Gran aumento de personal a contrata y honorarios, rigideces laborales, y evaluaciones de desempeño inconducentes.**
- **A pesar de estos desafíos estructurales, la transformación del Estado chileno entre 1990 y 2023 es ampliamente positiva.**

Avance general y brechas pendientes de las reformas



CSP

- Hasta 2018, las reformas del Estado fueron mayormente reactivas. Esto cambió **en 2018, cuando se estableció por primera vez una estructura estable de gobernanza dedicada a la planificación de reformas del Estado.**
- El cumplimiento promedio de las medidas establecidas en los programas de gobierno en todo este período fue de un **39%**, complementado por un 27% adicional de reformas no previstas en los programas.

Grandes brechas pendientes:

- Estatuto Administrativo del Empleo Público.
- Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.
- Profundización de la descentralización fiscal y administrativa.
- Optimización de procesos para la obtención de permisos.
- Ampliación de la ADP a más cargos clave, y mayor “blindaje” frente a las elevadas rotaciones de cargo.
- Consolidación legislativa de la gobernanza de reformas del Estado.

Once factores claves de las Reformas:

El “*check-list*” del éxito



CSP

1. **Apoyo presidencial** en todas las etapas, en un país MUY presidencialista.
2. Adecuada **socialización del problema a solucionar**.
3. Construcción previa de una **visión estratégica común para el futuro de la reforma**.
4. **Contraste con experiencias internacionales**, y la recomendación de centros de pensamiento.
5. **Disponibilidad previa de estudios técnicos y datos**.
6. El **Ministerio de Hacienda, condiciones habilitantes** y la **DIPRES** prestando su respaldo.
7. Adecuada **relación de SEGPRES y del ministerio sectorial pertinente con el Congreso**.
8. Adecuada **coordinación interinstitucional** entre todos los Servicios involucrados.
9. En casos de prestación masiva de servicios, **adecuado diseño previo de la arquitectura de procesos**.
10. **Capacidad de conducción, liderazgo, gestión y control de riesgos**.
11. En casos pertinentes, **gradualidad regional o de pruebas piloto**, y en todos los casos, adecuada evaluación, retroalimentación, y eventual mejora continua.

La gran mayoría de reformas sustanciales y relevantes **NO se logró en un solo intento legislativo**: dos, tres o cuatro intentos a lo largo de varios períodos de gobierno.



CSP

Un Estado para el Siglo XXI: Recomendaciones.

Un Estado para el Siglo XXI



CSP

Visión de Futuro

Para elaborar recomendaciones de largo plazo, comenzamos por elaborar una **Visión de Futuro** para el Estado en Chile hacia el 2050.

Es, por supuesto, **debatible**, pero creemos que alguna es **imprescindible**.

Corto plazo

A continuación, proponemos nueve propuestas para el **corto plazo, 2024-2025** (lo más prioritario y urgente).

Largo plazo

Finalmente, nueve propuestas para el **período 2026 en adelante**.

Elementos estratégicos para el Estado de Chile hacia 2050



CSP

Logros institucionales
como
prioridades de
largo plazo.

**Logros sociales,
económicos y
productivos**
como
prioridades de
largo plazo.

En conjunto, representan **16 prioridades** (o similares) que debieran orientar constantemente el proceso de **planificación**, **presupuestación** y **legislación** del Ejecutivo y el Congreso.

Elementos estratégicos para el Estado de Chile hacia 2050



Logros institucionales como prioridades de largo plazo.

Logros sociales, económicos y productivos como prioridades de largo plazo.

1. Visionario, capaz de hacer prospectiva y planificar a mediano y largo plazo. Capacidad que estuvo en ODEPLAN, pero se desdibujó en el tiempo.
2. Mantiene sus elevados niveles de eficiencia en el gasto público, pero a la vez aumenta su eficacia y logros sociales, con un gasto que se irá acercando casi inevitablemente al promedio de la OCDE. Esto implica la capacidad para recaudar aproximadamente el doble que hoy, utilizar esos recursos eficientemente, y mantener las normas de responsabilidad fiscal.
3. Su proceso de modernización se sustenta en aumentar el valor público de las instituciones y sus servicios, en su impacto social, confianza, legitimidad y satisfacción usuaria.
4. Diseños e implementaciones ciudadano-céntricas.
5. Elevado grado de flexibilidad institucional, actuando como “Estado en red”.

Elementos estratégicos para el Estado de Chile hacia 2050



Logros institucionales como prioridades de largo plazo.

Logros sociales, económicos y productivos como prioridades de largo plazo.

6. Tiene y mantiene activamente una **Carrera de Directivos Públicos**, los de mejores resultados y especialmente seleccionados por sus habilidades y competencias.
7. Tiene **funcionarios públicos 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.
8. Con un **desarrollo de infraestructura digital de nivel internacional**, intensiva en el uso de la inteligencia artificial, que sirve de soporte habilitante para todas sus instituciones, al servicio de ciudadanos y empresas; y con un uso intensivo de los datos
9. Unitario, aunque **profundamente descentralizado** en lo político, fiscal, administrativo, educativo y cultural. **Los ciudadanos y empresas considerarán deseable residir en ciudades diferentes a las conurbaciones del Gran Santiago, Concepción y Valparaíso-Viña.**

Elementos estratégicos para el Estado de Chile hacia 2050



Logros institucionales como prioridades de largo plazo.

Logros sociales, económicos y productivos como prioridades de largo plazo.

10. Instituciones y procedimientos de clase mundial, con los recursos humanos y la cooperación internacional necesarios para el control y reducción del crimen organizado.
11. Capaz de controlar y revertir la degradación ambiental y la desertificación del país.
12. Cuida y protege a su niñez y a sus adultos mayores.
13. Promueve, atrae y facilita la inversión privada, el emprendimiento, la innovación y las exportaciones, en una cooperación activa y constructiva entre el Estado y el mercado.
14. Que proporciona la infraestructura necesaria y promueve la exportación de sus recursos naturales de alta ventaja comparativa, así como de servicios financieros e informáticos de alto valor agregado.
15. Que reduce el Índice de Gini, desde el valor actual de 0.43, al promedio OCDE de 0.32.
16. Resultados de calidad y equidad educativa en la PISA similares al promedio OCDE.

Recomendaciones para profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso

Corto plazo, 2024-2025 (Lo más prioritario y urgente)



CSP

1.

Avanzar decididamente en la reingeniería de procesos para las Empresas.

2.

Afianzar el Desarrollo Digital del Estado.

3.

Fortalecer la actual Secretaría de Modernización

4.

Crear la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas (C).

5.

Establecer y formalizar una cadena de valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado.

6.

Dotar de Flexibilización Institucional al Poder Ejecutivo (C).

7.

Ampliar la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública y mitigar aún mas las rotaciones.

8.

Fortalecer la Gestión Regional y Municipal.

9.

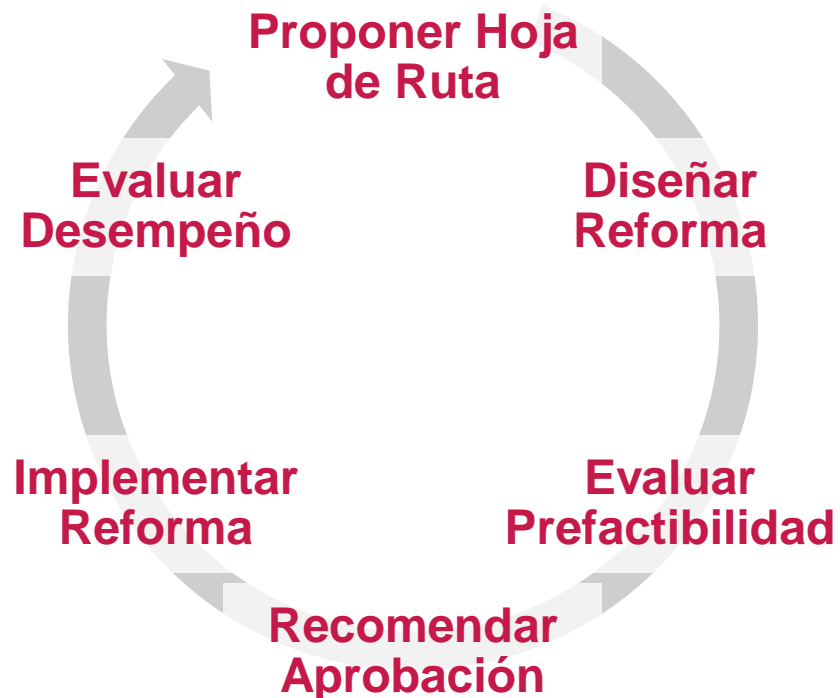
Evaluar la eficiencia y eficacia de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Recomendación 5: Establecer y formalizar una cadena de valor de la Gobernanza de la Modernización del Estado.

- Consejo Asesor Presidencial.
- Secretaría de Modernización.

- Agencia de Calidad de las Políticas Públicas

- Secretaría de Modernización.
- Ministerios/Servicios respectivos.



- Secretaría de Modernización.
- Ministerios/Servicios respectivos.
- Comité de Modernización.

- Secretaría de Modernización.
- Ministerios/Servicios respectivos.

- Comité de Modernización.
- Consejo Asesor Presidencial.

Recomendaciones para profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso

Mediano y largo plazo, 2026 en adelante.



CSP

10.

Institucionalidad permanente a través de una Subsecretaría de Modernización.

11.

Dotar de real soporte político a la Reforma del Estado.

12.

Fortalecer la función de Prospectiva y Planificación Nacional.

13.

Establecer una Dirección de Servicios Compartidos Transaccionales del Estado.

14.

Crear Subsecretarías de Gestión en ministerios altamente transaccionales (MOOPP, MINEDUC).

15.

Establecer Presupuestos Plurianuales para las Reformas del Estado.

16.

Acelerar la Modernización de la Contraloría General de la República (C).

17.

Modificar las Normas Laborales del Sector Público (C).

18.

Dar estabilidad de largo plazo y estructura a la Reforma del Estado a través de Una Ley Marco Constitucional.

A la hora de presupuestar y legislar, siempre será deseable priorizar cuatro líneas de reformas, **habilitantes** para todas las demás.



CSP

Muy buenos directivos.

Muy buenos funcionarios.

Capacidades tecnológicas de excelencia.

Flexibilidad institucional para su abordaje.

Comentarios finales



- Hemos sugerido varias reformas de fortalecimiento o creación de nuevas instituciones al nivel de Subsecretarías o Agencias. Podría pensarse que hay “dispendio” o gasto excesivo.
- Sin embargo, estos son gastos en sólo algunas decenas de funcionarios adicionales de alto nivel. Estos gastos incrementales palidecen frente a la existencia hoy de 925 mil funcionarios públicos, y el beneficio sería estratégico y muy concreto.
- Hemos planteado 16 elementos estratégicos, que podrían configurar una visión de largo plazo, mediante la construcción de consensos políticos para el desarrollo de Chile y la modernización del Estado, y que debieran trascender a varios gobiernos
- Si no son estos, nuestra recomendación fundamental es que en alguna instancia política transversal se perfeccione y modifique esa lista. Es el gran paso conceptual para poder avanzar hacia el verdadero desarrollo.
- Hemos propuesto 18 recomendaciones de reformas más específicas, orientadas a profundizar y dotar de sostenibilidad al proceso de Modernización del Estado. 4 de ellas ya han sido propuestas por el Consejo Asesor.

Agradecimientos



El equipo del Centro de Sistemas Públicos (CSP) del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

El Panel de Expertos emitió valiosas recomendaciones en torno a los criterios de selección de los estudios de casos, el estudio longitudinal, los propios estudios de casos, así como a las conclusiones y recomendaciones finales.

El estudio contó con el apoyo de especialistas que para la elaboración de los estudios de caso.

Mario Waissbluth Subelman (Jefe del Estudio), Carlos Castro González (Director Ejecutivo del Estudio), Ricardo Contreras Villanueva (Coordinador del Estudio), Alejandro Barros Cabero (Especialista en gestión pública y tecnologías de información), Andrea Peroni Fiscarelli (Especialista en ciencias sociales), Pablo Paredes Navarro (Especialista en análisis histórico).

Patricio Meller Bock, Marcos Lima Aravena, Claudia Serrano Madrid, Enrique Rajevic Mosler, Enrique Paris Horvitz, Óscar Arteaga Herrera, Carlos Cruz Lorenzen y Rodrigo Jiliberto Herrera

Enrique Paris Horvitz, Marcelo Ramírez Valenzuela, Gustavo Lagos Cruz-Coke, Máximo Quiero Bastías, Óscar Arteaga Herrera, Claudio González Guarda, Carlos Cruz Lorenzen, Patricio Coronado Rojo, Rodrigo Jiliberto Herrera y Pablo Galaz Painecura.

Durante la ejecución del proyecto se mantuvo un proceso de validación permanente con la Subsecretaría de Hacienda. Esta colaboración continua fue fundamental para el desarrollo del estudio. Las responsabilidades finales son del equipo de la Universidad de Chile, a través de su Centro de Sistemas Públicos.



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad

Estructura del Estudio, Conclusiones y Recomendaciones

09 de enero de 2025

Expositor: Mario Weissbluth
Jefe de Estudio | Director Académico CSP (2010-2014)

Equipo de proyecto: Mario Weissbluth, Carlos Castro, Alejandro Barros, Andrea Peroni, Pablo Paredes, Ricardo Contreras.

www.sistemaspublicos.cl