

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena

Álvaro Vicente Ramírez Alujas

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 1
Jan-Mar 2002

Introducción

Consideraciones generales¹

“Al principio del siglo XIX decidimos que seríamos lo que eran ya los Estados Unidos: una nación moderna. El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos”.

Octavio Paz

Al hablar de modernización, surgen múltiples conceptos y dimensiones que requieren ser consideradas para obtener una aproximación coherente de ideas que nos permita profundizar sobre como ella se ha presentado en el devenir de nuestras sociedades, sobretodo en lo relativo al aparato estatal. Con frecuencia se distingue entre la noción de modernización y modernidad. La primera se vincularía al desarrollo de la racionalidad instrumental, contraponiéndola a la segunda en tanto racionalidad normativa (Lechner, 1990). Así, mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales. Al respecto, Jürgen Habermas (1994) nos señala que: “El vocablo modernización se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema del funcionalismo sociológico. El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas

Alvaro Vicente Ramírez Alujas es secretario ejecutivo del Programa de Modernización de la Gestión Pública (PROMOGES) del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Contato:
alamire@di.uchile.cl

productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas etc. La teoría de la modernización práctica en el concepto de modernidad de Max Weber es una abstracción preñada de consecuencias. Desgaja a la modernidad de sus orígenes modernos — europeos para esterilizarla y convertirla en un patrón de procesos de evolución social neutralizados en cuanto a espacio y a tiempo. Rompe además la conexión interna entre modernidad y el contexto histórico del racionalismo occidental, de modo que los procesos de modernización ya no pueden entenderse como racionalización, como objetivación histórica de estructuras racionales”. Es tal vez aquí donde al partir podamos prever la complejidad del proceso que entraremos a discutir en las siguientes líneas, donde la intención es ampliar y relevar nuevos conceptos en el tratamiento de los procesos de modernización del aparato público, tomando como referencia el caso chileno en los 90.

Visto lo anterior, la historia latinoamericana en materia de modernización es bastante heterogénea y difusa. Ahora si consideramos el papel que ha venido jugando el Estado en estos procesos, podemos observar que la encrucijada actual está ligada a constantes transformaciones discontinuas donde el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones entre las esferas económica, social y cultural, en una dialéctica de construcción y refundación histórica que va ligada a las nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar un nuevo paradigma de gestión pública.

El presente trabajo pretende servir de guía y orientación respecto de uno de los temas más debatidos y polémicos de los últimos años: la modernización de la gestión pública. La historia reciente en el contexto latinoamericano ha dado señales de que la llamada “reforma administrativa” es una historia de fracasos donde los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos. Al respecto, se ha señalado que la reforma administrativa (término en actual desuso por sus connotaciones negativas) es una inducción artificial de transformación contra la resistencia, donde lo que queda en evidencia es un “cambio de fachada” del aparato público en el que existe una rara simbiosis entre lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional), y en el que existiría un formalismo y racionalismo ingenuo al momento de abordar la complejidad de procesos que responden a distintas lógicas de acción dentro de la esfera pública.

De este modo, la llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede

ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis. Es por esto, que ni la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican en sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos, de allí que se posicione en la actualidad la idea de ver al Estado como matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo dentro de la noción de gobernabilidad democrática.² Es por ello que el exacerbado dogmatismo antiestado de los años 80 comienza a dar paso a un redefinición de su rol en las sociedades latinoamericanas donde el modelo normativo de racionalidad organizativa instalado en el viejo paradigma burocrático de funcionamiento del aparato público viene, poco a poco, dando paso a una visión más omnicomprendiva donde el cambio de un modelo de desarrollo — y del modelo de Estado correspondiente —, no es un mero mejoramiento de la lógica instrumental con que funciona. Al contrario, es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación. Mediante esto, nos vamos transformando nosotros mismos en un (a veces) doloroso proceso de aprendizaje, donde la “falacia tecnocrática” es insuficiente para pretender cambiar el sistema de incentivos de la administración pública.

Al respecto, los sistemas de incentivos que acaban determinando la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa correspondiente. Tanto más si lo que pretendemos con el rediseño de incentivos es un verdadero cambio en la naturaleza funcional de los servicios públicos. En tal sentido, el enfoque Neoinstitucional propuesto por Douglass North (1989) nos ilumina en las distinciones que operan en la nueva orientación de las reformas: las instituciones son realidades abstractas y por tanto, las percibimos como reglas y normas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones (visto de otro modo, son las reglas del juego social). Así, al articular la interacción entre actores, se expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman en lo que Mark H. Moore³ llama “valor público”. De tal forma, las instituciones nunca serían sólo el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado normalmente en leyes. Es por tal motivo, que las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto; de allí que los fracasos acumulados en materia de reforma administrativa no sean extraños toda vez que muchos esfuerzos desplegados se basaron en los cambios formales que lamentablemente, no resolvieron el arrastre de

problemas incubados en el aparato público sino que por el contrario, hicieron más compleja su resolución y contribuyeron (en algunos casos) a amplificar las falencias del Estado. Por otra parte, están las organizaciones propiamente tales que sí son realidades concretas y suponen un determinado ordenamiento de recursos disponibles para la consecución de ciertos objetivos. Ellas no deben ser confundidas con las instituciones ya que no son reglas del juego sino más bien equipos participantes en él, como tales nacen, se desarrollan y desaparecen dentro de un determinado entorno o marco institucional. De allí también, se deriva la complejidad del cambio institucional en nuestros servicios públicos: por un lado, es menester dismantelar la racionalidad instrumental implícita en el enfoque eficientista — económico si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social, y por otro, reconocer que a nivel institucional, los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el entorno. Además, en este esquema cobra vital importancia una esfera hasta hace poco redescubierta: los valores, actitudes y pautas de acción de la sociedad civil, es decir, el capital social y la cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran.

En última instancia el desafío de la presente investigación es superar el racionalismo constructivista que consideraba que las creaciones sociales sólo son racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo, asimismo racional. La idea de fondo es que para “actualizar” y “dinamizar” el funcionamiento de los servicios públicos, no sólo se requiere de esfuerzos sistematizados por cambiar “el modo de hacer las cosas” (que además, en la mayoría de los casos, son coyunturales, discontinuos y periféricos), sino que el paso crucial debe vincularse más a incorporar procesos de aprendizaje constantes que le permitan “hacerse conscientes de sí mismos” y adecuarse a los nuevos escenarios desde una perspectiva más “biológica” y no tan “mecanicista”, que privilegie la apertura e incorporación de la ciudadanía en un estrecho esfuerzo por fortalecer confianzas y hacer que la gestión pública sea una preocupación social permanente, y que comprometa recíprocamente a todos los actores. No obstante, reconozco que en estas materias existen algunos componentes indispensables en el actual contenido de la nueva gestión pública. Siguiendo al profesor Koldo Echebarría (2000), podemos observar que la tendencia de la nueva gestión pública considera como contenidos:

1) Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).

2) Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).

3) Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).

4) Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).

5) Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).

6) Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

La reforma y la modernización del Estado en Latinoamérica es una tarea que los gobiernos han ido jerarquizando con nitidez. La mayoría de ellos, con diferencias de grado y amplitud, han iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que están actualmente en curso (CEPAL, 1998). Es así, como durante mucho tiempo, tanto en Chile como en el resto del mundo, la discusión sobre el Estado estuvo restringida a cuánto debía éste reducirse o desmantelarse, para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico.

En tal sentido, organizaciones multilaterales como el BID, Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica promercado — e implícitamente antiestado — la piedra angular de su política para el desarrollo de los países de América Latina. Al cabo de dos décadas y media de este experimento el mundo ha sacado varias conclusiones al respecto. En primer lugar, que el mercado es el principal y mejor asignador de recursos en la economía y que en su libre desarrollo está la base de la prosperidad para los pueblos.

En segundo lugar, para que este desarrollo sea integral y sostenido en el tiempo, se requiere de un Estado de excelencia. Entre otras cosas, esto supone que el Estado sea ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos (Marcel, 1998).

Diversos estudios han comprobado que las reformas pro-modernización del Estado son un factor que potencia el crecimiento económico, crea nuevas y mejores formas de participación ciudadana y fortalece la capacidad del sector público como el principal articulador de los esfuerzos por alcanzar igualdad de oportunidades y proveer de satisfacción a las múltiples demandas sociales (OECD, 1994). De ahí la importancia de la modernización de la gestión en los Estados en las puertas del siglo XXI.

Es así que con el advenimiento de la democracia en Chile el año 1990, el concepto de reforma se vio fuertemente ampliado y enriquecido. En efecto, a los aspectos económicos de la reforma se agregaron las dimensiones política y social. En cuanto a la primera, se entendió que un Estado moderno debía ser profundamente democrático, para lo cual se articuló una agenda de reformas tendientes a lograr dicho objetivo, tales como la democratización municipal y la reforma a la Justicia. En el ámbito de la reforma social se han ido generando cambios que apuntan al fortalecimiento y mejoramiento de las políticas sociales clásicas como educación, salud, vivienda y subsidios sociales; y a la creación de nuevas políticas y su correspondiente institucionalidad. Así y todo, no fue sino hasta 1994 que el tema de la gestión pública se incorporó a la agenda de la modernización del Estado.

Es en este marco que con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994, se dio un impulso decidido al ámbito más olvidado de la modernización del Estado: la gestión. Es así, como Chile empezó lentamente a entender que la gestión pública era el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado. De acuerdo a lo anterior, para los servicios públicos esto se tradujo en un conjunto de desafíos que consistieron en optimizar el uso de los recursos financieros, elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contar con personal calificado y motivado, incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros.

Responder a dichos desafíos implicaba desarrollar nuevas y mayores capacidades e instrumentos de gestión. Con ese objetivo, el gobierno puso en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a proveer a los servicios públicos de orientaciones, marcos metodológicos y tareas concretas que sirvieran de base para que éstos mejoraran su accionar y avanzaran hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional.

En este contexto resulta fundamental comprender e indagar acerca de las bases en las que se sustentaron las líneas de acción y la pertinencia e impacto que dichas medidas generaron en materia de gestión pública y de satisfacción real a los requerimientos ciudadanos, para así propender a una correcta evaluación de lo realizado, un análisis crítico respecto de los avances sustantivos y a lo que queda por hacer, y esencialmente, a extraer los necesarios aprendizajes que permitan potenciar los cambios en el futuro inmediato para orientar la formulación de políticas que cumplan a cabalidad con el fin último de cualquier aparato público: procurar el bien común de todos los ciudadanos.

El origen y el contexto: la modernización de la gestión pública en Chile durante los años 90

“Dame fuerza y energía para modificar aquello que es posible transformar...

Dame resignación y paciencia para soportar el no poder cambiar...

Dame sabiduría para distinguir lo uno de lo otro...”

San Francisco

Modernización de la gestión pública: el origen en el contexto democrático

El origen del proceso modernizador en el Chile de los 90, lo encontramos fundamentalmente plasmado en dos fuentes: (1) la primera radica en las Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el período 1990-1994;⁴ y (2) la segunda la encontramos en el Informe de Misión 1990 del PNUD. En la primera, se señalan dos objetivos simultáneos en lo referente a la política orientada al aparato estatal y a la administración pública. A saber:

1) **La democratización del aparato estatal**, que involucra la elección directa de las autoridades municipales, la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local, lo cual incluía tanto el fortalecimiento de las organizaciones sociales como la plena inserción y participación en las estructuras del Estado, desarrollando líneas de acción adecuadas al nuevo contexto democrático; y

2) **La descentralización de la administración del Estado**, para lo cual se pretendía dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y comunales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia, y para enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos participando en la gestión local del desarrollo nacional.

La segunda, se sustenta en el análisis que se deriva del Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo⁵ (*Management Development Program*, 1990), que da cuenta de los principales desafíos que enfrenta el recién asumido gobierno democrático en marzo de 1990. Entre sus planteamientos básicos encontramos ciertos principios que debieran orientar el esfuerzo de transformación del aparato público en dicho contexto, ellos son:

- Mejoramiento de la eficacia y eficiencia del aparato público sin presionar por aumentos sustanciales en el gasto público.

- Más que un gran proyecto de modernización global, se recomienda “un conjunto coherente de líneas de acción en áreas estratégicas que

permitan mejorar la situación actual sacando el mejor partido de la realidad existente”. No obstante, se deja claro que no existe la pretensión de volver al modelo de Estado Benefactor.⁶

- Énfasis a los aspectos de participación activa de los diferentes actores sociales que intervienen en la implementación de las líneas de modernización a desarrollar.

Además, ya en este documento seminal se planteaba una idea que está en el centro del debate del presente estudio: “Los funcionarios en general carecen de costumbres y prácticas que favorezcan la coordinación organizacional horizontal, ni experiencias recientes de interacción desde el sector público con una comunidad que participe”⁷ (Informe de Misión — MDP, 1990:8). Por otra parte, la identificación de problemas (estructurales y funcionales) detectados en la administración pública chilena se circunscribió en las siguientes áreas:

- 1) Disfunciones en la coordinación global de políticas.
- 2) Problemas de funcionamiento interno de los ministerios.
- 3) Deficiencias en el ámbito de los recursos humanos.
- 4) Ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión.
- 5) Insuficiencias en el proceso de descentralización y participación ciudadana.

Tomando como base el anterior diagnóstico, la Misión propuso las siguientes líneas de acción para modernizar la gestión pública y así adecuarla al nuevo contexto democrático. A saber:

- 1) Fortalecer la coordinación de las políticas públicas.
- 2) Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los ministerios.
- 3) Desarrollar los recursos humanos en la administración pública.
- 4) Perfeccionar el proceso de descentralización.
- 5) Impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

Se sugería que si bien se trataba de acciones independientes, la gran mayoría de ellas se complementaban y reforzaban mutuamente. Ya en esta oportunidad se advertían aquellos aspectos que se relacionaban a la puesta en marcha de dichas iniciativas y no sólo al diseño contemplado para articular cada una de ellas. Es así, como se recomendaba prestar atención a “la gestión del proceso de modernización, a la estrategia de comunicación y ‘venta’ del proyecto, a la secuencia en que deberían tomarse las medidas y al desarrollo de las capacidades necesarias para su gestión” (MDP, 1990).

Es así, como efectivamente podemos afirmar que existió una preocupación en la elaboración de estudios y propuestas coherentes acerca de la necesidad de modernizar el aparato público desde comienzos de los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. No obstante, observamos que muchas de dichas líneas de acción recién comenzaron a

tomar cuerpo a fines del año 1993, cuando se implementa el llamado Plan Piloto de Modernización en cinco instituciones públicas que ya habían comenzado (de manera independiente) procesos de transformación en su gestión. Es más, si tomamos las ideas centrales del planteamiento del MDP es posible afirmar que gran parte de las recomendaciones sustantivas, que posiblemente ayudarían a gatillar procesos exitosos de modernización institucional no fueron consideradas de manera concreta ni en las postrimerías del Gobierno de don Patricio Aylwin ni durante gran parte del Gobierno de Eduardo Frei, como veremos más adelante.

El primer impulso, la segunda piedra

Es así como años de reclamos, pérdidas de recursos tanto por parte de los usuarios como del erario público y décadas de transformaciones insuficientes y fuertemente arraigadas a sesgos ideológicos dieron paso a comienzos de los 90, junto con la nueva democracia, a repensar la administración pública chilena.⁸ Tal como lo mencionamos antes, recién en 1993 se lleva a cabo la primera experiencia en materia de “calidad de servicio público”. No obstante, los avatares de la reconciliación nacional y las complejas negociaciones de la transición democrática encandilaron todo avance en este sentido y sumergieron las iniciativas modernizadoras en un velo de sombras que momentáneamente descansaba esperando una mejor oportunidad para germinar y dar frutos, toda vez que procesos de esta envergadura no provocan soluciones a corto plazo ni existen recetas mágicas que garanticen el alcanzar las metas de manera rápida y oportuna.

En este escenario, el desafío por consolidar la democracia si bien centró su foco de atención en los temas político-institucionales, encontró en términos prácticos un obstáculo no menor, cual era un aparato estatal débil y esclerotizado cuyos principales síntomas eran: un estilo burocrático de trabajo, desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos (y apego estricto al cumplimiento de las normas administrativas) más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y por cierto muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos.

De este modo, nos situamos en 1994, año en que se marca el inicio del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, año que a su vez será recordado como el comienzo (real) del proceso de modernización de la gestión pública bajo la óptica y estilo empresarial-gerencial que el Presidente don Eduardo Frei Ruíz-Tagle imprimiera durante el sexenio de su mandato a cargo de la nación. En este sentido conviene observar los planteamientos que en este ámbito figuraban en las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación (Cuadro 1):

Cuadro 1: Octavo compromiso — modernizar la gestión pública

Modernizar la gestión pública: un Estado eficaz

- Mientras el país se aproxima al siglo XXI, remontando muchos de los obstáculos que en el pasado fueron causa de frustración, el Estado parece renuente a incorporarse a la corriente modernizadora. Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocrática. Por consiguiente, modernizar la gestión pública y adecuar la organización del Estado a los desafíos de los nuevos tiempos será una prioridad del próximo gobierno de la Concertación.
- Ningún país puede avanzar en el camino de la democracia, crecer competitivamente en el mundo y superar la pobreza sin una gestión eficaz de sus asuntos públicos. Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente por mano del Estado; pero éste juega un papel fundamental en la sociedad moderna.
- Para abordar con éxito los desafíos que tenemos por delante, necesitamos un Estado que represente a todos en función del bien común; que apoye efectivamente a la gente en la solución de sus problemas concretos; que proteja los derechos de los individuos y de las familias; que sea eficiente en sus acciones, evalúe constantemente sus resultados y a su personal, y asuma el compromiso de un servicio público de calidad, oportuno y eficiente. En particular, nos proponemos mejorar la capacidad de regulación y fiscalización del Estado; acrecentar las capacidades de gestión del sector público y aumentar la eficiencia de sus empresas. Asimismo, avanzaremos hacia el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La conexión entre los servicios públicos y los usuarios representa de hecho la expresión de esas relaciones.
- Pondremos al Estado en condición de mejorar sus competencias ejecutivas e incorporar nuevas tecnologías de información y gestión, reforzando la asignación de responsabilidades individuales así como la flexibilidad en materia administrativa, financiera y de personal.
- Crearemos incentivos de desempeño, ligados al logro y superación de las metas relacionadas con el resultado de la gestión, así como sanciones al desempeño deficiente.

Fuente: “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos”. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (páginas 11 y 12).

Por otro lado, en el mismo documento citado se establece como Octavo Compromiso el de “Modernizar la Gestión del Estado”, y bajo el eslogan “El Estado como Agente de Progreso” se plasman las principales iniciativas que el Gobierno del Presidente Frei llevaría a efecto, ellas fueron:⁹

- 1) Una gestión pública al servicio de los ciudadanos.
- 2) Un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio a los ciudadanos.
- 3) Mayor eficiencia en la gestión del Estado.
- 4) Tecnologías y principios modernos de gestión y organización.

- 5) Sanción a la ineficiencia y premio al buen desempeño.
- 6) El liderazgo organizacional: aspecto crucial del nuevo estilo de gestión.
- 7) El plan de acción y el compromiso de desempeño de cada repartición como instrumentos de modernización de la gestión.
- 8) Evaluación y control por los ciudadanos.
- 9) La dignificación y capacitación de los funcionarios.
- 10) Carrera funcionaria y remuneraciones.
- 11) Respaldo institucional del esfuerzo modernizador.

Resulta evidente tras mirar los anteriores compromisos, que el desafío que asumía el Gobierno de Frei en materia de modernización de la gestión pública en Chile no era una apuesta sencilla ni humilde, por el contrario, pareciera que la propuesta era poner en el centro y de manera bastante ambiciosa el tema del funcionamiento de las instituciones y el “comportamiento adecuado” de los funcionarios públicos. Tal vez es esta una de las razones que explique el por qué de los resultados alcanzados después de seis años de mandato político.

Trayectoria del proceso de modernización de la gestión pública (1994-2000): una mirada a las acciones, un comentario a los resultados

“Cuando en su caída Alicia llegó al fondo del pozo vio varios caminos. Encontró un gato y le preguntó: ¿Puedes decirme qué camino debo tomar? El gato respondió: Eso depende de adonde debes llegar. Pero Alicia dijo: Es que no sé a donde quiero ir...”

Lewis Carroll, *Alicia en el País de las Maravillas*

En términos programáticos, es a partir del año 1994 que se asume el desafío de modernizar el sector público y para estos efectos, se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.¹⁰ En su decreto de constitución se establece que “tendrá por misión coordinar a los distintos ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad”.¹¹ De este modo, se

comenzaba un camino a través del cual se pretendía alcanzar el desafío de “cambiarle la cara” al aparato público (idea de un recorrido o itinerario de modernización).

Según la evaluación que hace el propio Comité, la estrategia que se privilegió durante los seis años de gobierno fue básicamente gradual, incentivando las redes de colaboración y apostando al cambio cultural en la gestión pública. Inclusive al hacer un balance de lo realizado, se deja entrever una cierta paradoja ya que se afirma que el proceso fue un esfuerzo “macizo, sistemático e integral”, sin embargo, en palabras de los mismos actores existen sentimientos encontrados. Por un lado, la poca voluntad o la falta de urgencia en el plano político, una baja prioridad en el gobierno, falta de consensos y precariedad de diagnósticos adecuados, considerando que los grados de avance en materia de recursos humanos por ejemplo, o en lo relativo a gestión presupuestaria o participación ciudadana tuvo incipientes y dudosos resultados.¹²

A este respecto conviene señalar que al parecer no habría existido un “diseño modernizador”¹³ propiamente tal, por lo menos durante los primeros tres años de funcionamiento del Comité.¹⁴ Recién en el año 1997, se publica un documento que contendría las líneas de acción propuestas para avanzar en estas materias. Veamos entonces, la trayectoria y los principales resultados alcanzados durante los seis años de trabajo del Comité en materia de gestión pública.

Una de las primeras iniciativas impulsadas fue la firma de compromisos de modernización con 43 servicios públicos lo cual involucró promover una sensibilización a nivel directivo del sector público y a sus funcionarios, todo lo cual iría acompañado por un sistema de gestión estratégica basada en seis módulos de aplicación: desarrollo de planificación estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. Entre los años 1997-1998, 81 servicios incorporaron indicadores de gestión y 128 servicios suscribieron 374 compromisos de modernización. Con posterioridad, como prueba del supuesto perfeccionamiento del sistema, dichos compromisos serían incorporados a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).¹⁵ Lamentablemente como ocurre con toda buena idea o práctica que se transforma en una obligación normativa, los PMGs se han convertido hoy en un “ritual” más que deben cumplir los servicios, todo lo cual erosiona el potencial del instrumento y genera incentivos perversos en materia de compromisos viables o en la confección de indicadores realistas y adecuados que efectivamente den cuenta de las falencias en materia de gestión y calidad de las prestaciones. Además, como estos compromisos suponen la supervisión y apoyo de la Dirección de Presupuestos en su formulación y evaluación, la tarea se complica aún más ya que la capacidad instalada de esta agencia en estas materias

se ve sobrepasada y en no pocas oportunidades, se relajan criterios o se descarta de plano el plantear objeciones a dichos programas.

En este mismo marco se puso en marcha un programa de evaluación de proyectos gubernamentales, que se inició en 1997 con el análisis de 20 programas sociales, de fomento productivo, desarrollo social e institucional y que ha llegado a cubrir la evaluación de 101 programas en distintos ámbitos del quehacer público. El propósito original era extender esta modalidad a la totalidad de los programas e introducir una cultura de evaluación para fomentar la eficiencia, eficacia y responsabilidad de la función pública, así como la transparencia de la información y la apropiada asignación de los recursos. Sin embargo a juicio de muchos expertos, si bien con este mecanismo se ha venido privilegiando una evaluación exenta de presiones políticas y relativamente objetiva al ser desarrollada por consultores externos al Estado, no es menos cierto que en este ámbito se debiera avanzar a un sistema integral de evaluación que estuviera radicado en una institución autónoma con incorporación de distintos actores y con recursos y capacidades para realizar auditorías de gestión, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas, y con fuerte independencia de otras agencias como la Dirección de Presupuestos o Contraloría General de la República (la pregunta de fondo es: ¿Por qué el ente que asigna los recursos debe ser el mismo que evalúa la gestión y el cumplimiento de las metas?).

En el mismo período (1996-1998) se presentaron y elaboraron proyectos para cautelar la probidad y la transparencia de la administración y para incentivar el desempeño funcionario, y se han más que triplicado los recursos destinados a la capacitación orientada al desarrollo estratégico de las instituciones. Además, se avanzó en la incorporación de las nuevas tecnologías de información en importantes servicios, para agilizar y simplificar tareas y trámites, ha tenido efectos visibles en la economía de tiempo y en el mejoramiento de la atención a los usuarios.¹⁶

Adicionalmente, se destacan dentro del período otras iniciativas llevadas a cabo por el Comité. Entre ellas encontramos:

- 1) Realización de seminarios internacionales, nacionales y regionales sobre modernización.
- 2) Masivas muestras de avances y resultados del proceso por parte de los servicios públicos en Santiago.
- 3) Estudios sobre clima laboral, opinión pública y satisfacción de los usuarios.
- 4) Diversas publicaciones entre las que se destacan el Boletín de Modernización (trimestral con ocho números a enero de 2000), textos sobre los encuentros mencionados, guías metodológicas (PMG, Oficinas de Información y Reclamo, entre otros), seminarios y varios documentos de trabajo.

5) Creación del sitio *web* del Comité como medio de información permanente para los usuarios de *Internet*.

6) Creación de la Unidad de Tecnologías de la Información del Sector Público.

Por último y sin lugar a dudas, uno de los aspectos más importantes dentro del proceso lo constituye la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, publicado en octubre de 1997. Dicho documento responde a la necesidad de sistematizar de manera coherente e integrada, las líneas de acción a seguir en el período comprendido entre 1997 y el 2000. Es así, como en él encontramos las orientaciones y directrices básicas (avaladas por fundamentos teóricos y prácticos) para “promover la dinámica y las transformaciones necesarias para convertir a las instituciones públicas en garantes del bien común”.¹⁷ Además, encontramos en él una fuente básica para evaluar los resultados obtenidos considerando que en él se plasman las líneas de acción que se esperaba condujeran a modernizar el aparato público.¹⁸

Su estructuración fue concebida definiendo los siguientes elementos:

- 1) Principios;
- 2) Objetivos y aspectos innovadores, y
- 3) Líneas de acción.

Principios del plan estratégico

El Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (como diseño institucional) se articuló sobre la base de seis dimensiones y/o principios fundamentales que son:

- a. **Probidad y responsabilidad.** Las personas que se desempeñan en el servicio público deben observar una conducta laboral correcta basada en los valores de la honestidad, integridad, lealtad en el desempeño de su función y en concordancia con la misión institucional.
- b. **Igualdad y no discriminación.** Indica que no deben existir distinciones entre los usuarios en cuanto al acceso al servicio público y a la calidad de la atención.
- c. **Transparencia.** Todo servicio público debe otorgar el acceso a la información sobre su organización y gestión. La transparencia es una condición de diálogo y de concertación con los usuarios.
- d. **Accesibilidad y simplificación.** Significa que se deben buscar los medios para simplificar trámites, disminuir tiempos de respuesta, agilizar procedimientos, ser creativos en la búsqueda de soluciones y procurar la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios.
- e. **Gestión participativa.** Se deben generar espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades.
- f. **Eficiencia y eficacia.** La oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad son elementos necesariamente presentes en la entrega de un buen servicio, de forma que cumpla su objetivo de dar solución efectiva a un problema o necesidad concreta.

Fuente: Adaptado del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997.

Por otro lado, sus principales objetivos pueden desglosarse en:

1) Mejorar continua y permanentemente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el gobierno a la ciudadanía.

2) Perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, e incorporando en la administración pública una cultura de la evaluación.

3) Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.¹⁹

A la luz de los principios y objetivos descritos se trazaron las siguientes líneas de acción para el período 1997-2000, definiéndose los proyectos respectivos para su implementación. Veamos a continuación las líneas de acción y los resultados obtenidos.

Breve reseña de los principales resultados del proceso

Recursos humanos

Incentivos vinculados a la calidad de la gestión: en esta línea se implementó, a través de la Ley nº 19.553, un sistema de incentivos salariales vinculado a los resultados institucionales (PMG) e individuales en el año inmediatamente anterior. Para estos efectos se readecuaron los reglamentos de calificaciones del sector público. Con esto, por primera vez en la historia del país los funcionarios públicos han recibido incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas, como se acordó con la ANEF en 1997.²⁰

Creación de un sistema de gerencia pública:²¹ esta es una de las iniciativas más significativas en materia de modernización de la gestión pública. Pretende que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacitados y motivantes, que reúnan un adecuado equilibrio entre los componentes políticos y técnicos que se requieren para servir los cargos de alta dirección en el Estado. Lo anterior supone un procedimiento de selección concursable, la celebración de convenios de desempeño con indicadores de gestión y la evaluación de los compromisos y remuneraciones en forma rigurosa y periódica. La propuesta elaborada por esta División está siendo analizada al interior del gobierno, dado que su implementación requiere de una iniciativa legislativa.

No obstante lo anterior, se hace necesario el replantear de manera radical el tema del manejo de los recursos humanos en la administración pública chilena, ya que la inserción de un sistema de gerencia pública, si bien es un primer paso de relevancia, supone avanzar paralelamente en

una nueva concepción respecto a los criterios sobre los que se sustenta el servicio civil en general en términos de carrera funcionaria, evaluación del desempeño, ascensos en base a méritos y no sólo sobre la base de antigüedad, remuneraciones, entre otros (para tener una idea sobre el número de funcionarios públicos en el nivel central de gobierno ver Cuadro 2 en la siguiente página).

Más oportunidades de capacitación: en 1990 más de 10 mil funcionarios públicos recibieron capacitación. En 1998 fueron cerca de 6 mil.²²

Magíster de Gerencia Pública:²³ 25 directivos públicos se graduaron durante 1999 en este programa, impulsado por el Comité, iniciativa indispensable para el desarrollo de nuevas habilidades en los más altos directivos, y que busca favorecer una gestión cada vez más eficiente en las instituciones del aparato público.

Cuadro 2: Personal de la Administración del Gobierno Central

Personal de la Administración del Gobierno Central del Estado chileno según vínculo jurídico (años 1995 a 1998)				
Gobierno Central ¹⁻²				
Dotación de personal	Años			
	1995	1996	1997	1998
Planta	81.676	79.363	77.994	74.971
Contrata	27.278	32.736	34.938	40.099
Ley n° 15.076 ³	9.891	9.572	9.794	9.981
Otro personal ⁴	5.192	2.921	2.751	2.479
Total dotación	124.037	124.592	125.477	127.530

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en la Dirección de Presupuestos.

Notas:

1. Comprende el personal de los ministerios y servicios públicos. No incluye al personal de las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, Poder Judicial, Congreso Nacional ni Contraloría General de la República.
2. Este cuadro no incluye los contratos con personas naturales sobre la base de honorarios a suma alzada, los que jurídicamente no constituyen dotación. Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo. En efecto, no bastaría saber cuántos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea de su incidencia. Sería necesario, además, determinar cuáles de esos contratos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas (como un informe en derecho, por ejemplo). Además, cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) los decretos respectivos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la Contraloría, sino sólo a registro, que es una modalidad de control *a posteriori* de esta entidad (a diferencia de la toma de razón que es un control *ex ante*).
3. La Ley n° 15.076 (texto refundido fijado por D.S. n° 252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.
4. Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el código del trabajo.

Calidad de servicio y participación ciudadana

Simplificación de trámites:²⁴ 91 servicios se comprometieron en 1999 a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos, produciendo ahorros considerables en el tiempo de espera de empresas y ciudadanos. Se estima un ahorro de más de 13 mil horas hábiles al año por reducción de tiempos de respuesta al usuario.

Cartas de Derechos Ciudadanos: 12 servicios han establecido Cartas de Derechos Ciudadanos, que constituyen compromisos públicos explícitos sobre las características que tendrán las prestaciones que el servicio entrega en cuanto a tipo de atención, forma de trato, tiempos de espera, de respuestas etc. También se establecen las compensaciones que tendrán las personas en caso de no cumplimiento.

Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos: reconoce y estimula el esfuerzo y desarrollo de los servicios por cumplir eficaz y eficientemente sus roles sociales en el marco de una gestión de calidad moderna, y ha sido un verdadero hito en la historia de los servicios públicos en Chile. El año 1998 más de 107 instituciones concursaron y los ganadores en las diversas categorías fueron Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Registro Civil de la XII Región, el Servicio de Impuestos Internos, el Hospital San Martín de Quillota y Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). El año 1999 resultaron ganadores la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Dirección de Finanzas del Ministerio de Obras Públicas, los INPs de la IX y XI Regiones y el Hospital de Quirihue, de un universo que contempló 51 servicios postulantes.²⁵

Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública:²⁶ premia iniciativas innovadoras en la administración pública con el ánimo de replicarlas a lo largo del país. El año 1999 se realizó su primera versión con diez ganadores. Entre ellos podemos mencionar la transformación de la Central Nacional de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST), el proyecto “Un libro para sanarme” llevado a cabo por la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) y “Tiempo máximo de espera: 30 minutos” del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Transparencia y probidad

Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas: ya está en vigencia y disponible en la *web* (www.compraschile.cl) con 11 servicios en línea. Cuando esté en plena operación, tras el ingreso gradual de todos los servicios públicos en el plazo de un año, informará un mercado de más de 7 millones de dólares, con más de un millón 400 mil transacciones potenciales y ahorros por más de 200 millones de dólares para el Estado. El sistema permitirá un desarrollo más profundo del mercado, gracias a una mejor información entre los actores involucrados,

favoreciendo la competencia, el acceso a la información y la adjudicación transparente y eficiente de bienes y servicios como nunca antes ha podido experimentarse, gracias a la incorporación de tecnologías de la información a la gestión estatal. Cualquier ciudadano a través de *Internet* conocerá los datos de todas las licitaciones y compras realizadas o por efectuarse, indicándose las características y condiciones del contrato, información sobre el organismo contratante y la empresa adjudicada; el objeto, precio, plazos del contrato y tipo de bienes o servicios que se licitan; y el procedimiento de contratación empleado, entre otros aspectos. Tras una marcha blanca los servicios involucrados experimentaron ahorros que fluctúan entre el 7% y el 20%.

Proyecto de Ley de Probidad Administrativa: con la reciente aprobación de esta normativa, Chile se ha convertido en unos de los pocos países del continente dotado de una legislación moderna en la materia. El proyecto recoge normas sobre la responsabilidad del Estado; legisla sobre el acceso a la información administrativa, consagrando el carácter público de los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado; incorpora a la Ley de Bases de la Administración del Estado, un título nuevo relativo a la probidad administrativa, que busca garantizar una conducta funcionaria y un desempeño honesto y leal de la función o cargo; incorpora a la legislación un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades administrativas para el ingreso como funcionario de la administración del Estado; y obliga a las más altas autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración pública de intereses al asumir el respectivo cargo, entre otras materias.

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno: órgano asesor del Presidente de la República. Está encargado, entre otras funciones, de coordinar una política de auditoría y control para fortalecer el diseño organizacional del Control Interno del Ejecutivo, al incorporar en su modelamiento una institucionalización intermedia, de carácter reglamentario, orientada a la consolidación de una capacidad rectora del autocontrol en el ámbito público. El Consejo coordina una red de auditores ministeriales encargados del control interno de la administración desde una óptica preventiva y de apoyo a la gestión. Anualmente ha seleccionado un tema para realizar una auditoría general, encontrándose los informes disponibles en *Internet*.

Implementación de Oficinas de Información y Reclamos: más de un 65% de las oficinas públicas ya las tienen,²⁷ de manera de dar una solución expedita a los requerimientos de los ciudadanos, recepcionar reclamos y sugerencias para mejorar la gestión de cada institución e incorporar elementos de transparencia en la información y relación con la ciudadanía. Estas oficinas deben estar en la totalidad de la Administración Pública el año 2000.

Portal del Estado: desde este sitio *web* la ciudadanía accede a servicios del Estado en línea y a información casi 400 instituciones públicas, siendo una señal contundente en orden a acercar el Estado a la gente, favoreciendo la transparencia y el libre acceso a la información pública. A la fecha, registra más de 360 mil visitas, con un promedio de 1.700 visitas diarias.

A partir de 1998, los servicios públicos realizan **Balances Integrales de Gestión**, en orden a abrir el camino a una gestión cada vez más transparente y eficiente. Hoy, estos balances están disponibles en *Internet* e incluyen aspectos sustantivos cuantificables y demostrables de la gestión de cada servicio público, basándose en los Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMGs) diseñados anualmente.

Gestión estratégica

Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG): a partir de 1997, todos los servicios públicos se han comprometido con el desarrollo de PMG, cuyos resultados permiten realizar un diseño estratégico de metas y trabajo por resultados. Consecuentemente, ello permite otorgar incentivos a los funcionarios según el grado de cumplimiento de los mismos, en acuerdo con la asignación de modernización convenida con la Asociación de Empleados Fiscales (ANEF) en 1997.

Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales: por primera vez de forma pública y sistemática, se ha implementado un Sistema Integral de Evaluación de Programas destinado a lograr una gestión moderna que responda a los principios de transparencia, eficiencia y efectividad. A la fecha, se han evaluado 101 programas y el 80% de ellos ha cumplido en forma adecuada los objetivos comprometidos.²⁸

Planes pilotos:²⁹ buscó transformar el sistema de gestión presupuestaria actual, que atiende fundamentalmente a la pura ejecución del gasto, en un sistema que exprese el cumplimiento de los programas y planes de desarrollo, debidamente compatibilizados con las políticas públicas y con las metas ministeriales y políticas que son generadas por los ministerios respectivos, bajo la coordinación y responsabilidad del ministerio, Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Por último, un claro ejemplo del grado de avance en estas materias radica en la elaboración de indicadores de desempeño por parte de los servicios públicos, todo lo cual va ligado (como ya se dijo antes) a la confección de balances integrales de gestión, a los convenios y esquemas de bonificación por desempeño institucional. En términos del enfoque microeconómico, los convenios e indicadores de desempeño³⁰ suponen acuerdos entre el directivo a cargo de un servicio público (agente) y el

ministro del ramo (principal), en el que queda explicitada la misión y objetivos estratégicos de la institución, como también los compromisos (en forma de un conjunto de metas) asumidos por cada una de las partes involucradas para lograrlos.

Cuadro 3: Indicadores de desempeño en el sector público chileno

	1995	1996	1997	1998	2001
Instituciones públicas	26	49	67	66	149
Indicadores	107	197	291	285	275
Promedio anual ¹	4,11	4,02	4,34	4,31	1,84
Según tipo o dimensión evaluada					
Economía	4	16	33	n.d.	n.d.
Eficacia	76	80	96	n.d.	n.d.
Eficiencia	16	37	78	n.d.	n.d.
Calidad de servicio	11	64	75	n.d.	n.d.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Nota:

1. Promedio de indicadores por institución.

Tal como se aprecia en el Cuadro 3, ya en 1995 se habían acogido de manera voluntaria a esta iniciativa 26 instituciones, para las cuales se habían seleccionado 107 indicadores de desempeño. Por otro lado, en 1997 se amplió a 67 instituciones con 291 indicadores. En cualquier caso, el crecimiento potencial en el tiempo se ha ido reduciendo (ver la proyección al 2001), ya que en la actualidad la mayoría de los servicios que están afectos a la aplicación de esta metodología ya se han integrado al uso del sistema.³¹

Descentralización e institucionalidad

Compromisos de desconcentración: el Comité, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), formuló una serie de medidas y normas a fin de desconcentrar los servicios públicos en conjunto con los mismos servicios, las que fueron formalmente suscritas por todos los ministros de Estado a inicios de 1998. Por otro lado, desde 1993 existen en Chile Gobiernos Regionales y a la fecha ya un 37% de la inversión pública es decidida por las propias regiones y no por el nivel central.³²

Institucionalidad reguladora: se elaboró un informe propositivo sobre la modernización de la institucionalidad reguladora que incluye una

serie de reformas legales y de carácter administrativo para reordenar la actual composición de los entes reguladores y fiscalizadores en materias de utilidad pública, competencia, recursos naturales y medioambiente.³³

Eficiencia y aplicación de nuevas tecnologías de información en la administración pública

Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación: su misión principal fue elaborar una visión prospectiva sobre las tendencias e impactos del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones en nuestro país y elaborar una propuesta con lineamientos estratégicos y acciones concretas para potenciar la difusión de las nuevas tecnologías y redes a lo largo del país. El informe contiene un conjunto de recomendaciones e iniciativas (61 medidas), una serie de las cuales ya fueron implementadas por el Comité y otras reparticiones.

Decreto Supremo que valida el documento electrónico y firma digital en el Estado: mediante él se valida, dentro de la administración pública el documento electrónico y la firma digital. Esta iniciativa permitirá que el Estado de Chile ingrese plenamente a la era digital, incorporándose gradualmente las reparticiones públicas a partir de un plan piloto, actualmente en implementación.³⁴

Creación de una *Intranet* gubernamental y la implementación de un sistema nacional de comunicación de videoconferencias: esta *Intranet* pública³⁵ hará posible un ahorro para el fisco de más de 100 millones de dólares en cinco años, junto con permitir una conexión sustancialmente mejor para todos los servicios públicos a lo largo de Chile, abriéndose tremendas posibilidades para mejorar la gestión pública. De igual forma, permitiría implementar sistemas de videoconferencia en todas las regiones del país.

Las tareas pendientes frente a los resultados obtenidos: una mirada crítica...

Parece natural el observar los anteriores resultados e identificar cuáles son los aspectos que aún quedan por resolver en materia de modernización de la gestión pública, tomando como base las orientaciones y desafíos preliminares definidos tanto por el Comité Interministerial como por las líneas de acción establecidas en el plan estratégico diseñado y ejecutado durante el período mencionado.

Un primer elemento que se destaca, es que en los seis ámbitos de acción definidos se avanzó de manera heterogénea, esto es que en algunas áreas existió efectivamente un grado de desarrollo que puede tildarse de

exitoso mientras que en otras queda la sensación de que, si bien se pudo hacer mucho más, no habrían existido las condiciones ni la voluntad (o el contexto) para completar de mejor manera los objetivos propuestos.

Al respecto, en la perspectiva de contribuir de manera objetiva a la presente discusión, se procedió a entrevistar a un número de actores que — a juicio del autor de estas líneas — se destacaron por la tenacidad, ahínco y capacidad de llevar a efecto la estrategia modernizadora.³⁶ Ellos son la principal fuente de información para observar de manera crítica y rigurosa la experiencia desarrollada toda vez que como “protagonistas activos” del proceso pueden mirar retrospectivamente lo realizado y contribuir con reflexiones desde lo vivido, desde la experiencia personal desarrollada, desde sus propias aprehensiones y miradas.³⁷

En primer lugar, la mayoría de nuestros entrevistados al ser consultados acerca de las razones que llevaron a modernizar la gestión pública, tienen opiniones bastante coincidentes. La mayoría menciona que el origen de los esfuerzos lo encontramos en:

- Cambios sustantivos en el rol y en las maneras de actuar del Estado frente a la sociedad civil y frente al mercado en los 90 (existiría un agotamiento del modelo “fordista” de organización estatal que habría superado los límites de las economías de escala y dio muestras de ineficiencias generalizadas). En este escenario, existirían sectores desarticulados, con un conjunto de acciones y programas dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales que inhiben o paralizan las acciones públicas.

- Cambios acelerados en los ámbitos tecnológicos y en los paradigmas y herramientas de gestión moderna, lo que adicionalmente se ve acrecentado e impulsado por los procesos de globalización en lo económico, político, social y cultural.

- Fuertes presiones desde el sector privado y productivo hacia el mejoramiento de la institucionalidad pública en un escenario de cambios estructurales en la economía, apertura de mercados internacionales, complejos y elevados niveles de competitividad sistémica (Porter, 1990 en Ramírez, 2000), entre otros.

- Fuerte aumento de demandas por prestaciones sociales de calidad, oportunas y adecuadas a la realidad de los beneficiarios.

- Crecientes expectativas de fortalecimiento de la sociedad civil.

En segundo lugar, al consultarles acerca de las limitantes u obstáculos que enfrentó el proceso de modernización en Chile, el abanico de respuestas es mucho más amplio y heterogéneo. En tal sentido, las principales trabas identificadas son:

- Resistencia al cambio y problemas en la cultura organizacional de los servicios, donde campos completos de la actividad pública quedan sometidos a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las

inercias burocráticas y a las presiones de los actores involucrados tales como los funcionarios, políticos y autoridades públicas.

- Ritualismo administrativo expresado en una persistente cultura del trámite aún no superada en el fondo de la gestión de los servicios. De este modo, los aspectos administrativos compiten con los sustantivos, fomentando la permanencia de un sistema de relaciones procedimental y de cuestionable eficiencia y eficacia lo cual, en definitiva, duplica esfuerzos, neutraliza los canales de innovación y atrofia (distorsiona), en última instancia, el sentido de la función pública.

- Insuficiencias tácitas en las formas de gestionar los recursos humanos en la administración pública, todo lo cual obedece en parte a la existencia de un marco normativo anacrónico, inflexible y poco adaptable a los nuevos requerimientos del aparato público (Estatuto Administrativo — Ley nº 18.834).

- Ausencia de personal calificado en las competencias requeridas para la función pública.

- Fuertes restricciones legales en materia de organización, funciones y flexibilidad estructural (la crítica normalmente apuntó a la rigidez presente en la Ley de Bases Generales de Administración del Estado — Ley nº 19.575 — y a las respectivas Leyes Orgánicas Constitucionales de Servicios existentes).

- La transformación de la gestión se ve inhibida por las restricciones presupuestarias y la carencia de incentivos bien diseñados para mejorar los servicios públicos. Lo anterior dice relación tanto con el modelo de asignación presupuestaria que se basa más en insumos que en resultados obtenidos y por otro, al casi incuestionable y omnipresente rol que juega la Dirección de Presupuestos en la supervisión de la ejecución presupuestaria de cada institución pública.

- Centralismo extremo en las propuestas llevadas a cabo, lo cual se asocia a patrones de decisión jerárquica — formal que no permitirían romper el círculo de dependencia y el fomento de acciones más autónomas y responsables por parte de los servicios públicos.³⁸

- Por último, se observa que casi todos los entrevistados manifiestan que no habría existido en la práctica una “alta prioridad en la agenda de gobierno” de los temas relativos a modernizar el aparato público (en tal sentido, parece al menos paradójico que desde la publicación del Plan de Modernización donde el Presidente de la República reafirmaba “el compromiso por mejorar la gestión pública”, la percepción práctica de los involucrados a la ejecución del mismo sea tan divergente y alejada del “discurso”). La falta de voluntad política y del correspondiente apoyo de recursos al desafío son las opiniones más frecuentes de los actores.

Un tercer nivel de opiniones radica en la evaluación global que los entrevistados asignan a la experiencia modernizadora en los últimos años.

Al respecto, la mayoría considera que puede calificarse como “regular”, aunque se perciben avances positivos en varias esferas, algunos plantearon que inclusive “es hoy cuando el proceso recién comienza”. Reconocen de manera coincidente, que durante el período se avanzó en posicionar el discurso y la preocupación por modernizar la gestión pública, pero que gran parte de los resultados se habrían derivado de los liderazgos ejercidos de manera independiente por cada uno de los servicios en sus respectivos ámbitos de acción. En este mismo sentido, la evaluación que hacen del trabajo realizado por el Comité de Modernización durante su vida útil³⁹ oscila entre un 5,2 y 5,7 (en una escala de 1,0: mala a 7,0: excelente). Además, queda claro en los comentarios de los entrevistados que existen sentimientos encontrados: por un lado, se alaba la capacidad comunicacional del Comité que habría permitido posicionar un tema que no estaba inserto en la opinión pública ni en la agenda política (la figura de su Ex-Secretario Ejecutivo Sr. Claudio Orrego, goza de credibilidad en el sentido de convocar y predicar respecto a la necesidad de modernizar la gestión pública). Por otro, se reconoce la “falta de voluntad política” manifestada en mayores recursos al desafío y a la falta de un espacio crítico de articulación orgánica respecto a propuestas que emergieron en la particular experiencia de los servicios que fueron involucrándose al proceso (se argumentó que “faltó consistencia entre los hechos y el discurso” con una nula capacidad de levantar acuerdos de fondo, viables y creíbles en el espacio público).⁴⁰ Lo anterior dice relación con la premisa de que siempre “quedan cosas por hacer” y el desafío es encararlas en el corto y mediano plazo, toda vez que cambios sustantivos en el aparato público no se dan “del día a la mañana” sino que son producto de un largo recorrido y aprendizaje que genera frutos en el tiempo (sobre todo en lo relativo a la cultura presente en los servicios públicos).⁴¹

Por último, las principales recomendaciones que hacen los entrevistados cuando se les consulta sobre el instrumental sugerido para dirigir de manera adecuada procesos de transformación y fomentar una gestión óptima en los servicios públicos, son a grandes rasgos.

En el ámbito de las herramientas de gestión global:

- Categorizar y definir claramente productos, servicios, objetivos, usuarios y estándares de calidad mínimos para establecer sistemas de control de gestión y evaluación adecuados.
- Mejorar los canales de información y comunicación para imprimir una gestión transparente y de “cara a los ciudadanos” (y no a espaldas de ellos). Lo anterior es recomendado tanto al interior (con, para y a través de los funcionarios) como el exterior (ciudadanía, gobierno, opinión pública etc.).
- Verdaderos instrumentos de incentivo como elemento dinamizador y gatillador de mejoras en el trabajo. Lo anterior involucraría flexibilizar aún más la ejecución de recursos presupuestarios que le es asignada a

los servicios públicos y cuyo mediador fundamental (y en no pocas oportunidades, arbitrario) es la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.⁴²

En la esfera de las herramientas de gestión con las personas:

- Poner en el centro el liderazgo y las prácticas de trabajo en equipo.
- Potenciar la flexibilidad y rotación del personal (vertical, horizontal, transversal, funcional) dentro de los servicios y entre ellos.
- Descentralizar y delegar (en la medida de lo posible), otorgando y dotando de capacidades a las personas lo cual va de la mano con permitir adecuados niveles de autonomía frente al manejo de recursos y procesos.
- Ampliar la participación activa de los ciudadanos y funcionarios en la configuración moderna del servicio.

Reflexiones finales (a modo preliminar)

Así, luego de haber observado la opinión de los entrevistados queda la sensación que se está en presencia de variados y no pocos desafíos por delante. Se reconoce casi de manera explícita, que existe una “baja capacidad de innovación institucional” cuyo origen estructural lo encontramos en las serias rigideces en la esfera presupuestaria y normativa que rodean y definen el campo de acción “posible” de los servicios públicos. Al mismo tiempo, las herramientas de gestión definidas institucionalmente (como son los PMGs, los convenios de desempeño, la definición de planes estratégicos e indicadores de gestión) si bien son trasfondos interpretativos comunes, no responden a la heterogeneidad y polifuncionalidad de los servicios públicos dados sus diversos y a veces múltiples espacios de acción. De este modo las reglas o normas como basamentos a la acción administrativa no generan ni agregan valor alguno a las actividades desarrolladas (en el caso de los usuarios el impacto es, por decirlo de algún modo, menos que marginal) y se transforman a la larga en “informes que si no se hacen ni se cumplen los plazos establecidos se sanciona”, todo lo cual restringe aún más las posibilidades de aprendizaje de las organizaciones públicas. Visto de este modo, si bien el proceso descrito tiene la ventaja de la llamada “transición semántica” esto es que los servicios han ido incorporando crecientemente conceptos como “calidad, eficacia y eficiencia, y productividad”, entre otros, no ha podido romper con las ataduras necesarias para que el mejoramiento no sea un estado en el tiempo, sino que sea un proceso permanente de construcción y reconstrucción de legitimidad en las acciones desarrolladas, con un fiel apego a cumplir con las expectativas de todos los actores involucrados a fin de garantizar (en la práctica) el concepto de bienestar colectivo.

Finalmente, cuando los esfuerzos son tan dispersos y poco “conversados o consensuados” con quienes son los verdaderos protagonistas

(usuarios y funcionarios), se corre el peligro de no llegar a ninguna parte o, en el mejor de los casos, avanzar tres pasos y retroceder dos.⁴³ Visto de esta manera, es necesario redefinir el concepto de estrategia⁴⁴ como la capacidad de hacer gestión en un entorno inestable, impredecible y perturbador, donde las personas buscan a alguien que se haga cargo de la volatilidad e incertidumbre, donde la confianza sea una alternativa para refundar las tradicionales relaciones entre el Estado y la ciudadanía, donde nos sintamos llamados a construir comunidad y hacer reales esos grandes sueños⁴⁵ que poco a poco se han ido esfumando en nuevos formularios y barreras que casi indisolublemente han decidido quedarse entre nuestras instituciones.

Conclusiones, recomendaciones y desafíos

Conclusiones

A partir de los antecedentes presentados, es posible afirmar que el contexto en el que se desarrolló la llamada estrategia de modernización de la gestión pública en Chile podría subdividirse en dos grandes períodos. A saber:

1990 — 1994: donde se privilegió la nivelación de condiciones en el funcionamiento de la administración pública chilena (se incluye la mejora de remuneraciones del personal público; establecimiento de las metas ministeriales; fomento y estímulo a los servicios públicos en la introducción de mejoras al desempeño institucional; entre otros).

1994 — 2000: modernización de la gestión pública como eje incluido dentro de las prioridades de la agenda gubernamental. A su vez, de acuerdo al análisis desarrollado, es posible desagregarlo en dos etapas fundamentales:

- 1994 — 1996: primeras iniciativas piloto en materia de mejoramiento de servicios públicos: aprendizaje metodológico y generación de un lenguaje común.

- 1997 — 2000: definición y consolidación de la estrategia de modernización: Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.⁴⁶

En este sentido, el programa de Gobierno del Presidente Frei definió a la modernización de la gestión pública como una de sus principales prioridades y fue consolidando una perspectiva “gerencialista”, que “rechazaba la idea de la gran reforma administrativa y concebía el cambio como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales factibles de ser implementadas sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y las orientaciones sobre los gestores institucionales jugaran un rol central” (Marcel, 1998).

Ahora bien, si en los hechos no existió una demanda explícita por parte de la ciudadanía ni presiones por mejorar el funcionamiento en la provisión de servicios públicos, es reconocible el hecho de que el gobierno de turno recogió las inquietudes en esta esfera y logró posicionar un tema que hasta entonces se mantenía sólo en el plano del discurso político. De tal modo, las iniciativas llevadas a cabo durante el período contemplado, fueron respondiendo de manera heterogénea y dispersa a los objetivos de un desafío como éste: centrar la gestión pública en las necesidades de los usuarios, avanzar en el tema de la transparencia y rendición de cuentas e incorporar criterios de racionalidad económica y técnica al uso de los recursos fiscales que manejan las instituciones gubernamentales.

Es así, como el proceso de modernización de la gestión pública en Chile obedeció a la categoría de los llamados cambios discontinuos donde no se cuestiona la lógica de acción dominante o la identidad propia de los servicios públicos en sus formas y actuaciones. Al observar los distintos componentes desarrollados en los nodos precedentes, queda la sensación de que en el caso chileno, los cambios obedecieron a la noción de “adaptación espontánea” (y muchas veces forzada desde la cúpula de gobierno), lo cual se refleja en los fuertes contrastes entre los esfuerzos realizados y la opinión de los múltiples actores involucrados (en especial los usuarios y los directivos públicos entrevistados). Al parecer, estaríamos frente a un proceso cuyo resultado fue el conservar de manera dinámica las patologías acumuladas en la burocracia pública bajo el maquillaje de cambios espontáneos e incrementales de carácter periférico y no sustantivo.⁴⁷

Seguimos entonces frente a servicios públicos que no renuevan en el fondo sus prácticas y vínculos dentro y fuera de las paredes que los cobijan. El usuario continúa sintiéndose como un forastero en una tierra extraña, donde la mera adaptación marginal de los servicios públicos es vista como insuficiente y poco comprometida. Sin embargo, estos factores son la oportunidad que se presenta para atacar los temas de fondo, recreando el tejido de confianza y apertura que permita acercar a los ciudadanos a la gestión de los servicios y a la articulación de sus prestaciones. No es de extrañar que los casos exitosos no sólo involucraron nuevas herramientas de gestión y tecnología, sino que colocaron en el centro de los esfuerzos el contacto permanente y fluido con quienes son depositarios esenciales de la función pública: los ciudadanos. Por tanto, la crítica se focaliza en la notable “ausencia” de procesos constantes y activos de participación de actores que permitan legitimar y facilitar las transformaciones necesarias para incorporar en la gestión pública una lógica de aprendizaje permanente para, con y a través de las personas, ya sean estas funcionarios, usuarios, autoridades políticas, empresarios, universidades, entre tantos otros.

Para alcanzar una fase de desarrollo más integral se requiere superar el enfoque hegemónico de considerar a las organizaciones públicas como la parte meramente instrumental del Poder Ejecutivo. Dicha observación se basa en que los servicios públicos son aún vistos como una prótesis del gobierno perfectamente articulada a través del engranaje mecánico de la legalidad, de tal modo que la burocracia estatal se concibe como la emanación organizativa de la racionalidad jurídica, dentro de un marco garantista que se complementa con una orientación eficientista, donde la racionalidad económica supera cualquier intento por incorporar infraestructuras administrativas que fomenten la adhesión e incorporación de funcionarios y ciudadanos a la toma de decisiones y a la gestión propia de la institución, generando una suerte de “babelismo” donde las lógicas de acción se contraponen unas a otras, y esto provoca una parálisis casi insuperable en la práctica cotidiana del quehacer público.⁴⁸

Un elemento que no debe escapar a lo desarrollado dice relación con que la modernización no es el resultado de la aplicación puramente técnica de principios generales de organización, ni de la incorporación de nuevas plataformas tecnológicas. En su sentido amplio, debiera reconocerse como parte de un posicionamiento institucional en permanente examen y aprendizaje, con una vinculación estrecha con el papel del Estado y la legitimidad democrática, aspectos que presuponen que la política y la administración no son compartimentos estancos. De este modo, supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, relevando su dimensión política toda vez que la eficacia de un procedimiento o estructura no es inmutable y universal, y varía en función de las condicionantes en las que se aplica; en tal situación la “renovación estética” surte efectos de demostración en el corto plazo pero es inconsistente con proyecciones de mayor continuidad y suficiencia en el mediano y largo plazo. La paradoja entonces es tal vez reconocer que en algunos casos se hizo “eficientemente lo incorrecto”, esto es, que al poner en el centro de las preocupaciones las variables cuantitativas, financieras y de medición y control del gasto público en las instituciones se perdió de vista el norte final de las acciones que los servicios desempeñan en su compromiso con el bien común. Recordemos que las técnicas de gestión en la esfera pública no operan en un vacío valorativo, si a esto le agregamos que la mayoría de los problemas de origen siguen estando presentes, nos encontramos con la sorpresa de que “después de tanto andar, estamos en el mismo lugar”.

Es necesario asimilar que la racionalidad jurídica o financiera en el actual desarrollo del aparato público chileno está en consonancia con una administración que cumple el papel de un agente que se esfuerza en conservar el *statu quo* en una sociedad que se supone estable, mientras que la racionalidad de gestión se corresponde con una administración que

asume el rol de agente de cambio en una sociedad en constante flujo de transformación.⁴⁹

La ciudadanía (salvo algunas excepciones) continua siendo un conjunto de inválidos frente a la “buena voluntad” de los funcionarios y servicios públicos. Si bien, la lógica de moda de definir al usuario como “cliente” y, por tanto, como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada — cuyo incumplimiento debería ser compensado —, ha sido un elemento de interesantes efectos en materia de Cartas de Derechos Ciudadanos o Compromisos con los beneficiarios, aún no logra incorporar integralmente al ciudadano común como agente partícipe de la acción pública.

Los desafíos y las propuestas: por un modelo de gestión pública dinámico y comprometido a escala humana (capital social como eje del nuevo desafío)

Quisiera finalizar presentando un cúmulo de ideas o propuestas que surgen de la natural “integración de componentes” de la red de información que configura y sostiene este estudio. En primer lugar (y como es obvio), parece necesario a la luz de los resultados y la experiencia desarrollada en Chile, posicionar el debate sobre la necesidad de contar con un nuevo marco normativo más acorde con las tareas propias de un gobierno moderno. Esto está vinculado a la modificación sustantiva de dos cuerpos legales que más que facilitar el proceso descrito, lo han entorpecido: la Ley nº 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado, y la Ley nº 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Ambas normativas, por su rigidez y obsolescencia, han ido transformándose en fuertes barreras al mejoramiento del aparato público en pro de mayores niveles de flexibilidad y adecuación a las cambiantes circunstancias sociales, políticas y económicas que ha experimentado el país en los últimos años.

Por otro lado, aún en el plano de las modificaciones estructurales y normativas, se hace necesario avanzar en los siguientes aspectos:

a) La necesidad de contar con un Estado fuerte, ágil, flexible, oportuno y “sin grasa”; con prestigio y legitimidad en la ciudadanía, de modo que ésta se vea realmente convocada a participar en la gestión de los servicios públicos. Esto requiere de componentes gubernamentales que potencien un sistema de funcionamiento “socialmente integrador”, que proporcione equilibrio y coherencia a las estrategias de provisión de servicios y bienes, y que limite o erradique las tendencias a la segregación social o exclusión de cualquier tipo. Lo anterior supone un gran esfuerzo de apertura de los servicios públicos hacia la sociedad, ya no como meros articuladores de la demanda social, sino como dimensiones complementarias

que sustentan la esencia (en última instancia) del quehacer público: los servicios públicos y la ciudadanía son las dos caras de una misma moneda, que deben ser integrados como una red o tejido de apoyo recíproco y mutuamente incluyente.

b) Se requiere avanzar en la reducción del número de ministerios actualmente existentes ya que esto puede ser una gran contribución a darle mayor racionalidad y coherencia al accionar estatal (reduciendo al mismo tiempo el fenómeno de multiprincipalidad de agentes y la reducción de los costos de transacción e información para con los usuarios del sistema). Lo anterior se fundamenta en que, menos ministros con miradas más omnicomprendivas debieran redundar en mayor coordinación de las políticas públicas, y más eficaz focalización de su intervención.⁵⁰

c) Uno de los desafíos más importantes en estas materias consiste en “descentralizar” las acciones de modernización de la gestión pública en el futuro, ya que justamente donde más problemas existen (y donde más se ha notado la carencia de esfuerzos sistemáticos) es a nivel local, en las diversas municipalidades existentes en Chile. Esto presupone que también exista una política de modernización y fortalecimiento institucional a nivel de los gobiernos regionales (Intendencias) y provinciales (Gobernaciones). Recordemos que al observar la experiencia, uno de los terrenos más olvidados (y con más pobres resultados) por la estrategia modernizadora es el ámbito de los gobiernos subnacionales.

d) Profundas modificaciones en el marco de manejo de recursos humanos, para lo cual se requiere modificar los incentivos perversos que están vigentes en el marco legal existente. La idea de fondo, es avanzar a un sistema “meritocrático” que permita dignificar la función pública y la vocación de servicio público, aumentando las remuneraciones en estricto apego al desempeño y flexibilizando las normas relativas a la estabilidad laboral (pasar de la noción de “inamovilidad” a “empleabilidad”).

e) Además, se hace necesario contar con instrumentos legales que faciliten el cumplimiento de los compromisos que son definidos para con los usuarios por los servicios públicos. Esto dice relación con la generación de mecanismos que garanticen la adecuada y oportuna respuesta al ciudadano, la satisfacción de sus requerimientos, la celeridad de sus trámites y la posibilidad de recompensarlo en caso de no cumplimiento. Lo anterior está ligado a fomentar el “control ciudadano” de las instituciones, materias en las que aún no se han establecido iniciativas latamente discutidas como son: los tribunales y procedimientos sobre lo contencioso administrativo y el llamado *ombudsman* o defensor del pueblo.

Por otra parte, se hace necesario para pasar a una fase de consolidación de los dispersos esfuerzos modernizadores, el superar la ambigüedad en materia de política pública vinculada a los temas de gestión y desarrollo

de la administración pública. Al respecto conviene señalar la opinión de Ex-Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización en relación a la falta de un marco institucional y apoyo político en estas materias: “A pesar de que el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue creado por el Presidente y está compuesto por los ministerios más importantes del gobierno (Hacienda, Presidencia, Interior, Trabajo, Economía), lo cierto es que éste no tiene la radicación institucional que le permita llevar a cabo en forma óptima su tarea, al menos por las siguientes razones: a) en la práctica está lejos del Presidente; b) su coordinador (Secretario Ejecutivo) tiene rango de jefe de división, no es un ministro; c) demasiados responsables al final también significa ninguno; d) precariedad de medios, tanto financieros, humanos y jurídicos”⁵¹

De ahí que parezca necesario el revitalizar la idea de contar con una institucionalidad que permita enfrentar los retos que impone un constante mejoramiento del aparato público, a través de la creación de un organismo que concentre las tareas vinculadas al desarrollo permanente de la administración pública chilena. Al respecto, conviene señalar la exitosa experiencia de la Escuela de Administración Pública de Francia (ENA) o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en España, que funciona en coordinación directa con el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), o el caso de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil. Visto de este punto de vista se proponen dos alternativas:

- La creación de un **Instituto de Servicio Civil** de carácter autónomo, que se responsabilice por capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos en todos los niveles de la administración pública, con criterios de selectividad, pertinencia, actualización y de manera descentralizada (a fin de fomentar avances en los gobiernos subnacionales). Asimismo, debiera desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con las universidades y otras organizaciones afines, con una perspectiva de largo plazo, continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de administración pública.⁵²

- La creación de una institución de carácter ministerial (o por lo menos, como subsecretaría) que se encargue de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos, posibilitando reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo a la realidad de cada servicio público en particular (evitando homogeneizar la diversidad y fomentando innovaciones acordes con las necesidades propias de cada repartición). Dicha institución será responsable por generar y desarrollar la política de *management* público, lo cual debiera incluir el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de

carrera funcionaria en base a mérito, evaluar periódicamente y orientar a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento con el basamento en la lógica de aprendizaje, y que sirva de antesala para la participación activa de los distintos actores (organizaciones sociales, empresariales, gremiales, universitarias) en los procesos de cambio del sector público. Entre sus principales desafíos podemos mencionar:

- Rediseño y adecuación de los órganos centrales de administración desde un enfoque de renovación permanente de las estructuras, perfiles y diseño de puestos de trabajo.

- Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria en colaboración con la Dirección de Presupuestos.

- Desarrollar efectivos instrumentos de evaluación imparcial, transparente y abierta a la ciudadanía.

- Velar por la idoneidad de los directivos y funcionarios públicos a través de mecanismos de acceso flexibles, procesos de selección fuertemente tecnificados y transparentes, y sistemas adecuados de recompensa, desarrollo y remoción en un marco de responsabilidad por resultados y mérito.

- Flexibilizar la gestión de recursos humanos.

- Configurar una tipología plural de reparticiones (recordemos que la realidad administrativa es heterogénea y diversa. En ella encontramos actividad reguladora, prestadora y promotora, por tanto, es necesario diseñar organizaciones que puedan innovar en entornos de extrema fluidez y conservar la esencia de la función pública).

- Configurar el cambio como un proceso, pero clarificando previamente el modelo consensuado en el diseño y la ejecución con los principales protagonistas de la acción pública, fortaleciendo una red de compromisos estables y cooperativos.

Es así, como la evidencia presentada nos hace pensar que el avanzar en las llamadas “destrezas relacionales” permitirían hacernos conscientes de que la tarea por mejorar la gestión pública de manera permanente no es sólo la responsabilidad de un comité o de un grupo de personas técnicamente idóneas, sino que supone un espacio de reflexión permanente donde se privilegie la gestión participativa, se facilite el aprendizaje de las personas que conforman las instituciones públicas (tanto en la esfera de los funcionarios como los usuarios) y por ende, se reconozca que en última instancia toda organización está constituida por seres humanos que no sólo trabajan sino que operan en base a emociones (como dinámicas corporales que especifican los dominios de acción en que nos movemos). Si queremos convivir en un contexto de servicios públicos adaptables y sensibles a las múltiples necesidades sociales, que respondan de manera adecuada a éstas y que expandan su campo de acción al deseo de incorporar

al ciudadano, es necesario cambiar el “lenguajear” del espacio relacional en el que opera la gestión pública.

“En efecto, el lenguaje, como fenómeno que nos involucra como seres vivos y, por tanto, como un fenómeno biológico que se origina en nuestra historia evolutiva, consiste en un operar recurrente, en coordinaciones de coordinaciones conductuales consensuales. De esto resulta que las palabras son nodos en redes de coordinación de acciones, no representantes abstractos de una realidad independiente de nuestro quehacer. Es por esto que las palabras no son inocuas y no da lo mismo que usemos una u otra en una situación determinada. Las palabras que usamos no sólo revelan nuestro pensar sino que proyectan el curso de nuestro quehacer. Ocurre, sin embargo, que el dominio en que se dan las acciones que las palabras coordinan no es siempre aparente en un discurso, y hay que esperar el devenir del vivir para saberlo. Pero no es esto último lo que quiero destacar, sino que el contenido del conversar en una comunidad no es inocuo para esa comunidad porque arrastra su quehacer” (Maturana, 1989).

“En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes y servicios públicos” y “bienes de valor social”(…) El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En efecto, todas las sociedades de la región vienen experimentando, con mayor o menor intensidad, una pérdida de sentido de pertenencia de las personas a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Este hecho destaca la importancia de fomentar lazos de solidaridad, desde el Estado o desde la propia sociedad civil. Significa que “lo público” debe ser visualizado como el espacio de los intereses colectivos más que como “lo estatal” (...) que permita fortalecer una cultura de la convivencia y desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos”(CEPAL, 2000).

Es así, como la modernización de la gestión pública debiera ser entendida como un proceso permanente de rearticulación y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados a la esfera estatal, a partir de una lógica que fortalezca a las instituciones desde la óptica del aprendizaje

organizacional y el incremento del capital social en el sentido de fortalecer la generación de espacios de confianza y apertura entre los servicios públicos y los ciudadanos. Lo anterior supone la generación de estrechos vínculos entre la sociedad civil, el sector público y la esfera privada, todo lo cual pasa por reconocer abiertamente que “la calidad de la gestión pública se juega en la ventanilla de atención” y que para ello es menester incorporar a los funcionarios públicos y a los usuarios en la creación de valor público sobre la base de principios y valores compartidos, en un contexto de participación democrática que posibilite la superación de la conocida paradoja del “yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden”.

Ese es el desafío... Esa es la gran oportunidad que se nos abre a la entrada de un nuevo milenio, para mejorar la gestión pública y posicionarla como eje articulador del desarrollo. En última instancia, para saber que queremos cambiar en el aparato público, debemos preguntarnos por lo que queremos conservar de él y en ese contexto, al conservar lo fundamental (que suponemos es el “bienestar de la sociedad como totalidad”) abrimos espacio para que todo cambie en torno a lo que se conserva y de este modo, se facilitan los procesos que fomentan la innovación y la adaptación permanente de los servicios públicos en su relación sistémica con las esferas del quehacer político, social, cultural y económico de la comunidad en la que se insertan y evolucionan.

Apuntes

¹ El presente trabajo corresponde a la versión resumida del Estudio de Caso “Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994-2000)” y fue preparado especialmente para ser presentado en el Curso “Reforma Gerencial en Países Iberoamericanos” organizado por la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) — Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Brasilia — Brasil, entre el 18 de febrero al 1 de marzo de 2002. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión de ningún tipo, son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en las que se ha desempeñado. Prohibida su reproducción total o parcial sin citar la fuente.

El autor agradece los comentarios, sugerencias e ideas de Carlos Vignolo, Sergio Spoerer y Koldo Echebarría.

² Se plantea que “han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (Banco Mundial, 1997: 26).

³ MOORE, Mark H. (1998), *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Editorial Paidós.

- ⁴ Programa de Gobierno (Patricio Aylwin), Concertación de Partidos por la Democracia. Santiago de Chile.
- ⁵ Véase el documento “Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de Su Gestión”, Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública (MDP), Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). Informe de Misión, Julio, 4 de 1990. En este se despliega la opinión y evaluación sobre la situación de la administración pública chilena al comienzo del gobierno de don Patricio Aylwin Azócar, definiendo las principales problemáticas detectadas y algunas medidas para superarlas. Dicha misión estuvo compuesta por los consultores internacionales Sres. Charles Downs (Jefe de Misión), Mauro Brusa y Carlos Losada, y por los consultores nacionales Sres. José Alvarez, Roberto Mayorga, Mario Valdivia y Carlos Vignolo.
- ⁶ Se apela además a que a partir del año 1974 bajo la dictadura militar, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) llevó a cabo la llamada “Reforma Estructural” en donde encontramos algunos aspectos relevantes como fueron: el sobredimensionamiento del aparato público, la duplicidad e interferencia de funciones, la materialización del principio de subsidiariedad, la reforma funcional (en cuanto a métodos, procedimientos, sistemas de información y apoyo), la regionalización del Estado y la municipalización de los principales servicios sociales (salud y educación). Cabe destacar que según cifras estimadas por la misma Misión, la reducción de personal público fue de 241.000 empleados en 1976 a 131.000 en 1984 (adicionalmente, el gasto corriente se redujo de un 30,1% en 1984, a un 22,9% en 1988).
- ⁷ Este elemento pareciera responder principalmente a una cultura autoritaria bastante asentada en la esfera de los servicios públicos y llevada al extremo (en la lógica del sometimiento) durante los años 80.
- Paralelamente, se explicitan una serie de factores de amarre y rigidez heredados en el cambio desde la dictadura militar al régimen democrático, entre ellos figuran: la fijación del presupuesto para el primer año del nuevo gobierno; congelación de las plantas de personal; limitación de los nombramientos políticos o de exclusiva confianza; y sanciones a través de un conjunto de normas legales y administrativas que restan flexibilidad a la gestión pública.
- ⁸ En este sentido tal vez convenga citar un fragmento del mensaje presidencial de don Patricio Aylwin en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional en Valparaíso el 21 de mayo de 1993: “Tengo la convicción de que la Administración Pública chilena es honesta y proba. Podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aún, en muchos casos, ineficiente; pero no de falta de honradez... (...) Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es ésta tarea fácil, ni se cumpliría anunciando “reformas” más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que pueda legar al futuro gobierno un aporte útil en esta importante y delicada materia...” (Nótese que se deja de manifiesto que en materia de modernización de la gestión pública, las prioridades no eran las más altas y ya se pensaba en heredar el desafío a la administración siguiente).
- ⁹ Junto a las líneas de acción propuestas se argumentaba de la siguiente manera la necesidad de modernizar el aparato público: “No se conoce el caso de ningún país que haya logrado avanzar sustancialmente en la profundización de la democracia, la superación del subdesarrollo y de la pobreza, sin una adecuación y un protagonismo claro de su gestión

estatal. No somos nostálgicos del Estado intervencionista del pasado, pero rechazamos rotundamente la visión neoliberal ideologizada que ve en él un mal necesario, cuyo rol debe ser reducido al mínimo (...) El Estado cumple hoy nuevas funciones. Adecuar la gestión pública a ese nuevo rol no equivale a desmantelar el Estado, sino a transitar gradual y sostenidamente, a partir de las bases consolidadas durante el gobierno del Presidente Aylwin, hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental efectivamente moderno”. Bases programáticas, página 133.

- ¹⁰ Dicho Comité estaba constituido originalmente, por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia (éste último en calidad de presidente). Su estructura contaba con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Técnica integrada por especialistas en materias de gestión y desarrollo organizacional. Al mismo tiempo dentro del propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) existe una división de modernización que al mismo tiempo era dirigida por el mismo Secretario Ejecutivo del Comité.
- ¹¹ Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994 que Crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. MINSEGPRES (D. EJEC) n° 012.
- ¹² En entrevista realizada a Claudio Orrego, Ex-Secretario Ejecutivo del Comité en julio del presente año, declaraba que estos aspectos eran los que le provocaban cierta “sensación de que quedaron muchos asuntos pendientes” y que lamentablemente, no contó “con todo el apoyo que hubiese querido para avanzar de mejor manera”. Sobre el particular, véase el Balance 1994-2000 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (páginas 11-14).
- ¹³ Fernando Flores señala que el término diseño se usa para “denominar todas las prácticas cuyo propósito es anticipar (o resolver) quiebres”, o dicho de otro modo, “supone la práctica interpretativa de producir un discurso para administrar los tipos recurrentes de quiebres que impregnan las prácticas humanas”. De allí, que el diseño no sea un tema trivial sino que fundamental en cualquier tarea que involucre mejorar de manera sustantiva las prácticas y efectividad de las organizaciones. Véase FLORES, Fernando. (1989) “Inventando la empresa del siglo XXI”, *Colección Hachette Comunicaciones*, (54-69).
- ¹⁴ Ya en 1995, se expresaba que “los avances habidos durante los últimos años en este campo sólo han tenido un carácter parcial y fragmentario, surgiendo de iniciativas de determinados jefes de servicios con clara vocación y experiencia en una gestión moderna orientada por resultados”. Para mayor información consultar el documento “Modernización de la Gestión Pública. Reunión de Trabajo” del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 16 de diciembre de 1994.
- ¹⁵ Los PMGs (Ley n° 19.553) buscan incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones públicas y lograr mayor eficiencia y eficacia de sus resultados, mediante la suscripción de compromisos de desempeño que premian con un incentivo económico institucional el cumplimiento de objetivos de gestión anual. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño, el cual se formaliza mediante un Decreto Supremo en que se establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional para todo el personal del servicio en sus remuneraciones durante el año siguiente, pagadero acumulativamente cada tres meses, de un:
- 3% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento del servicio es mayor o igual a un 90%;
 - 1,5% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento es mayor o igual a un 75% e inferior al 90%; y
 - 0%, si el grado de cumplimiento es menor al 75%.
- ¹⁶ Para mayor información sobre estos y otros resultados o avances consultar el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000). El Estado al Servicio de la Gente; y el Balance 1994-2000.

- ¹⁷ Nótese que el solo hecho de definir un marco orientador a la estrategia de modernización involucra en sí el establecimiento de un determinado “diseño” o plan de acción con fuertes dosis de pragmatismo, cuyo basamento lo encontramos en las experiencias piloto que desde 1993 comenzaron a desarrollarse en algunos servicios públicos. Además, como dice Flores (1989), “la eficacia de un trabajo de diseño, y de una teoría como base para un diseño, ha de valorarse dentro del contexto de las consecuencias de la intervención” (en la perspectiva que considera a las organizaciones como estructuras para la coordinación social de la acción), por tanto, “implica siempre una intervención en las prácticas, quiebres y posibilidades ya existentes”. De este modo, el diseño de la estrategia modernizadora será la prueba de validación de la interpretación que se tenga y haga sobre la situación en que se encontraría el aparato público.
- ¹⁸ En este plan se establece claramente que el principal norte del desafío modernizador es optimizar la calidad de atención al usuario para lo cual implicaría ocuparse de las modalidades y contenido de las prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados de las mismas. Además, se deja consignado que “la aspiración gubernamental es conferir un carácter participativo a la modernización” lo cual supone impulsarla en acuerdo a la “formación de instancias de coordinación e interlocución” entre las “reparticiones públicas, funcionarios, representantes del ámbito privado, el mundo académico y político, y el conjunto de la sociedad civil” (Plan Estratégico, 1997: 13-14).
- ¹⁹ A estos objetivos se suman ciertos aspectos innovadores que permitirían asumir este “complejo proceso, gradual y de largo plazo”. El énfasis en tal sentido apuntaba a: incorporar una visión estratégica; dignificar la función pública; orientar la acción a la obtención de resultados y hacia el usuario final de los servicios; descentralizar la gestión; flexibilizar el manejo de los recursos involucrados y fomentar sistemas de estímulo e incentivos a la innovación y creatividad en las reparticiones.
- ²⁰ El Acuerdo Gobierno — Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) fue firmado el 5 de octubre de 1997 y en este se plantean una política salarial ligada a desempeño, a la responsabilidad y a la calidad del trabajo realizado; políticas de capacitación y entrenamiento laboral acordes con los desafíos que representan el desarrollo del país y las políticas de modernización; y el mejoramiento del clima laboral y las condiciones de trabajo (se destaca el compromiso por mejorar los mecanismos de ascenso y movilidad vertical y horizontal a través de concursos basados en el mérito; un plan de retiro anticipado y otros beneficios sociales adicionales). El acuerdo tuvo una vigencia de dos años a partir del 1^o de enero de 1998.
- ²¹ Al respecto, el Comité elaboró un proyecto que proponía un sistema integral de Gerencia Pública que no alcanzó a concebirse durante el gobierno de Frei. Sin embargo, en el Balance de modernización mencionado se afirmaba que “el proyecto servirá de base para las políticas que se adopten al respecto en el tercer gobierno de la Concertación”. Conviene señalar que en la actualidad el tema ha vuelto al debate público producto del escándalo de los pagos por concepto de indemnización a altos directivos de empresas públicas. Se pueden consultar los artículos de Mario Waissbluth en el diario La Tercera del 5 de octubre de 2000, y otros en el Diario Financiero del 20 de octubre de 2000, páginas 34 y 35. Por otra parte, dada la importancia de este tema se deja de manifiesto que, si bien en materia de gestión pública cada vez se hace más necesario implementar un sistema de estas características en un país como Chile, que al parecer ha alcanzado una “fase de meseta” en materia de modernización, queda fuera de las ambiciones del presente estudio profundizar en él dado que en sí constituye un ámbito muy amplio de discusión, y al respecto existe un variado abanico de investigaciones y propuestas.
- ²² Entre 1994 y 1999 se incrementaron los recursos institucionales destinados a este ítem de un 0,4% a un 1%.
- ²³ La duración de este programa fue de un año calendario, e incluyó asistencia a clases teóricas y prácticas. La malla curricular se preparó pensando en un público objetivo de

directores de servicios o gerentes de empresas públicas, por lo que se procuró especialmente desarrollar habilidades gerenciales, sin descuidar la actualización de los conocimientos técnicos en materia de gestión organizacional. El Comité Interministerial mencionado actuó como contraparte de las instituciones académicas involucradas (Universidad de Barcelona y el Instituto IEDE de España), velando porque el diseño de los contenidos concordara con los requerimientos de capacitación definidos y coordinando el proceso de selección de los alumnos. Es así, como dichos contenidos se dividieron en tres módulos: a) visión estratégica y gestión del cambio; b) áreas funcionales de la gestión; y c) liderazgo y habilidades directivas.

- ²⁴ Este proyecto tuvo como propósito racionalizar, simplificar o eventualmente, eliminar trámites de demanda masiva. Además, la iniciativa fue respaldada por el instructivo presidencial nº 041 sobre Simplificación de Trámites y Establecimiento de Cartas de Derechos Ciudadanos, de 1999.
- ²⁵ Una de las premisas del presente estudio es explorar y discutir nuevas ideas sobre el llamado “proceso de aprendizaje organizacional”. En tal sentido, en 1998 se efectuó una encuesta a 53 servicios que participaron en el concurso y a 54 que se marginaron de él, para medir sus percepciones al respecto. El 96% consideró que el premio es una experiencia útil; el 34% señaló que “era una herramienta de aprendizaje” y el 25% que contribuye a mejorar la calidad de la gestión (Balance, 2000).
- ²⁶ Esta distinción fue creada con el propósito de “promover el reconocimiento, difusión y replicabilidad de soluciones creativas y novedosas, ejecutadas por las instituciones del Estado o servicios, departamentos, unidades o secciones dependientes”. La evaluación era realizada por un panel de expertos y los criterios aplicados fueron: grado de novedad en el ámbito nacional; el impacto al interior de la institución o (preferentemente) en la ciudadanía; la sustentabilidad en el tiempo y la posibilidad de replicabilidad. Nótese que a diferencia del premio a la calidad, se premian fundamentalmente las iniciativas y no las instituciones donde estas son desarrolladas.
- ²⁷ A principios de 2000, 72 de los 115 servicios incluidos en la Ley de Presupuestos cuentan con esta unidad.
- ²⁸ Esta iniciativa entró en operación en 1997 y a la fecha ha permitido evaluar programas por un monto cercano a los US\$ 1.545 millones. Los productos del mismo son los documentos que contienen los resultados de la evaluación hecha al programa sometido a evaluación, que han sido entregados a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, como un antecedente para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación. Con este programa se ha dado cumplimiento al protocolo de acuerdo suscrito entre la Comisión Mixta de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda en 1996, 1997 y 1998.
- ²⁹ Los servicios comprometidos a esta iniciativa fueron: Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Fondo Nacional de Salud (FONASA), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Servicio de Impuestos Internos (SII), y el Servicio de Salud Valparaíso.
- ³⁰ Las dimensiones clásicas abordadas para medir el desempeño institucional en términos de evaluación e indicadores son: economía (que permite medir la capacidad de un servicio para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de su misión institucional); eficacia (que corresponde al grado de cumplimiento de los objetivos planteados con independencia de los recursos asignados para tal efecto); eficiencia (que mide la relación entre los insumos utilizados para generar un bien y/o servicio y la producción física o nivel alcanzado de éste); y calidad (que permite observar la capacidad del servicio para responder en forma rápida, directa y oportuna a las necesidades de los usuarios en términos de accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía en la atención otorgada).

- ³¹ Desafortunadamente, la aplicación de esta herramienta de gestión ha venido generando “incentivos perversos” ya que existiría un fenómeno de tratar de confeccionar e imponer indicadores a un gran número de actividades o hechos en los que se pierde el foco central y la utilidad misma del instrumento. Esto es, que los servicios han comenzado a diseñar indicadores poco relevantes en materia de gestión, orientándose casi exclusivamente a variables cuantitativas con un sesgo de exageración que “ritualiza” y provoca “fugaz” de esfuerzos en tal sentido. Al respecto Mario Weissbluth (1998) ha planteado que hay que tener cuidado “con caer en la trampa de ponerle números a lo fácil en vez de a lo necesario” y además, que “no se puede exigir ponerle números a aquello que es intrínsecamente cualitativo”; por otra parte señala que los indicadores “debieran hacerse públicos en vez de convertirse sólo en formularios que hay que llenar para ser enviados al Ministerio de Hacienda”. En la práctica, esta última advertencia (lamentablemente) se ha transformado en una realidad palpable en la actualidad, sobretudo en lo que sucede con la confección y presentación de los PMGs en un número no menor de reparticiones públicas.
- ³² Según el Balance 1994-2000, se habrían registrado “importantes avances jurídicos en materia de gestión municipal, atribuciones del Consejo Municipal y participación local”. Además, se plantea que se diseñaron y ejecutaron 383 compromisos de desconcentración y se generaron nuevos instrumentos de inversión regional (Inversiones Regionales de Asignación Local — IRAL, Convenios de Programación y el Primer Concurso de Concesiones Regionales). No obstante, si bien entre 1990 y 1999 se registran cambios en las atribuciones acerca de las decisiones de inversión pública en regiones de un 14% a un 45%, entre otros avances de relevancia en materia de descentralización y desconcentración, nos parece que esta es una de las esferas donde más se observan tareas pendientes ya que todas y cada una de las iniciativas ejecutadas o en actual desarrollo parecen insuficientes para avanzar de manera concreta, toda vez que el proceso de modernización tuvo un notorio carácter centralista y muchas veces, autorreferente.
- ³³ Entre las leyes reguladoras promovidas durante el período encontramos principalmente: La Ley nº 19.603 que “Modifica la Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Ley General de Servicios Eléctricos”; la Ley nº 19.610 que “Fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica”; la Ley nº 19.549 que “Modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios”; la Ley nº 19.542 que “Moderniza el sector portuario estatal”; la Ley nº 19.496 que “Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores”; y la Ley nº 19.479 que “Introduce modificaciones a la Ordenanza y a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas”.
- ³⁴ Ver Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1999. Al respecto, cabe destacar que el 7 de enero de 2000, la Contraloría General de la República marcó un hito al materializar el acto de toma de razón en forma electrónica, al efectuar dicho trámite con una resolución dictada por el Director del SII.
- ³⁵ Se espera la consolidación de ésta iniciativa durante el año 2000, tras la publicación del Decreto Supremo nº 5.996 del Ministerio del Interior, el 12 de noviembre de 1999. Según estimaciones permitiría ahorrar alrededor de US\$ 60 millones en cinco años.
- ³⁶ Las entrevistas fueron realizadas entre abril y octubre de 2000. Se privilegió el uso de “entrevistas tipo de carácter semiestructurado”, lo cual en la práctica permitió que en algunos tópicos los entrevistados se pudiesen expresar libremente (cuando fuese necesario). Por otro lado, la idea también fue contrastar la opinión de personas vinculadas al Comité de Modernización (específicamente, el señor Héctor Oyarce, quien es asesor permanente de este organismo y el señor Claudio Orrego, Ex-Secretario Ejecutivo del mencionado Comité y actual Biministro de Vivienda y Bienes Nacionales. Además, se contó con la colaboración de Ramón Figueroa, Ex-Subdirector de la Oficina de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuesto y actual asesor del Ministerio de Hacienda) con la opinión de actuales o ex-directores de servicios públicos:

Benjamín Schütz y Juan Francisco Sánchez, Subdirectores de Fiscalización y Estudios respectivamente, del Servicio de Impuestos Internos; y Rony Lenz, Ex-Director del Fondo Nacional de Salud.

- ³⁷ Se deja claro que la mezcla final entre la opinión de los entrevistados y la propia, plasmada en las siguientes líneas, se vincula más a la de un “observador activo” que interpreta los planteamientos de los entrevistados desde una noción de “objetividad entre paréntesis” (Maturana, 1989). Por lo tanto, distinguir entre las ideas y explicaciones dadas por los entrevistados y la interpretación propia puede dar lugar a ciertas confusiones (como plantea Maturana: “Si alguien dice algo, yo escucho algo pero lo que escucho está determinado en mí. El que escucha determina lo que escucha, no el que habla.”). Al respecto, y para evitar eventuales “distorsiones” de contenido, le propongo al lector que al enfrentar el texto piense en la “conversación” en la que dichas ideas pueden haber surgido.
- ³⁸ Un tema recurrente es el del rol que le compete a la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus potestades, que en no pocas oportunidades retrasa y dilapida las iniciativas de gestión llevadas a cabo por los directivos públicos. Lo anterior se refleja en que esta institución (que según el artículo n.º 87 de la Constitución Política) ejerce “el control de la legalidad de los actos de la Administración” (de manera ex-ante) y al mismo tiempo, fiscaliza “el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco” y examina “las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades” de acuerdo a lo establecido en el marco de la contabilidad general de la nación. Además, la crítica se orienta a que en la práctica no se Sestarían evaluando de manera sustantiva las intervenciones públicas desde una perspectiva ligada a la auditoría del desempeño (como en la esfera privada), sino que el enfoque iría ligado básicamente al estricto cumplimiento de normas legales o prácticas administrativas, que no siempre dicen relación con la búsqueda de eficiencia en materia de gestión. La orientación moderna entonces, está involucrada a avanzar en el *accountability* o rendición de cuentas abierto a la ciudadanía (existe una enorme literatura al respecto) y a la redefinición de las tareas de esta institución o en última instancia, a la creación de una entidad autónoma con mayores atribuciones en estas materias, desligada de presiones políticas y fuertemente tecnificada que articule sus tareas a emitir informes de evaluación imparciales y por desempeño para el Congreso Nacional y que audite de manera *ex-post*, como son los casos de la *General Accounting Office* en el caso Norteamericano o el *Dutch Court of Audit* de Holanda.
- ³⁹ En la actualidad el Comité ya no existe y en su lugar se ha creado el “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”, bajo la iniciativa del Presidente Ricardo Lagos y la tutela de la División de Modernización del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Al parecer, se optó por la configuración de “proyecto” por las posibilidades de flexibilidad y orientación que una actividad como ésta tiene, considerando que “la mirada de proyecto está puesta en un servicio de óptima calidad a todas las ciudadanas y ciudadanos, por lo cual el conjunto de sus acciones apuntan a lograr una gestión de calidad, participativa y transparente” (Egaña, 2000). En particular se plantean los siguientes objetivos: a) rediseño y reorganización del aparato del Estado, lo que implicaría una revisión de la institucionalidad existente, su marco de atribuciones y funciones; y b) modernizar la gestión pública, donde se contemplan iniciar procesos de cambio en materia de recursos humanos, calidad de servicio, gestión de servicios, participación ciudadana en la gestión, auditoría, transparencia y probidad, y tecnologías de información y comunicación (en este objetivo se deja claro que se estaría “continuando” con el trabajo realizado por el Comité de Modernización bajo una nueva óptica de desarrollo). Ver al respecto el documento “Un Estado de Servicio para la Gente”. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 12 de abril de 2000.

- ⁴⁰ Se plantea que la experiencia en Chile tal vez “fue legal pero no legítima”, es decir, se propuso avanzar sobretudo desde un punto de vista ligado a la creación de instrumentos legales pero sin una validación ni compromiso sentido por los actores involucrados (ministros, directores de servicio, funcionarios y usuarios).
- ⁴¹ En general, si bien las opiniones vertidas son muestra y fiel reflejo de las percepciones de los entrevistados y sus correspondientes experiencias, se observa que la crítica común se orienta a que durante el gobierno de Frei no se dieron lineamientos claros en esta materia, todo lo cual se manifestó (parcialmente) en los resultados de las pasadas elecciones de gobierno donde habría quedado en evidencia el descontento y la insatisfacción de la ciudadanía respecto al cumplimiento de sus expectativas, y donde el “sentimiento de frustración” se hizo ver. Una opinión algo distinta tuvo Ramón Figueroa quien apela a que la lógica de los llamados proyectos pilotos (o en sus propias palabras: “abrir ventanas” y fomentar el “efecto demostración”) no puso en riesgo ni comprometió a la totalidad del sistema. Esto, a diferencia de procesos de reforma administrativa del pasado, habría permitido diversificar y expandir las experiencias exitosas en una lógica de “ensayo-error” que si bien es atomizada, ha provocado cambios importantes que tienen que seguir alimentándose y recreándose en la cotidianidad del accionar de los servicios.
- ⁴² Es bastante conocido el problema de las asignaciones presupuestarias y la “restringida y poco útil” lógica con la que opera el sistema financiero en la Administración Pública chilena. En la práctica, se reconoce que no existen reales incentivos al ahorro público o a la generación de ingresos ya que se sabe que si esto ocurre, en el primer caso el presupuesto del año siguiente se reduce y en el segundo caso, se comienza normalmente una “cacería de brujas” ya que implícitamente es mal mirado (y legalmente casi imposible) que los servicios generen excedentes en términos de recursos obtenidos a través del cobro de algunas de sus prestaciones. Este hecho, según algunos, sería ir en contra del principio de bien común sobretudo en lo que se refiere a los grupos más vulnerables. Sin embargo, existe evidencia que demuestra que en determinadas situaciones, los usuarios estarían dispuestos a cofinanciar un servicio o pagar más, siempre y cuando esto signifique mejor calidad en las prestaciones (desde un punto de vista microeconómico, inclusive es posible el conciliar la equidad con la eficiencia si los incentivos del sistema son bien diseñados y si la implementación de estos responde a los objetivos planteados, tanto de los proveedores del servicio como de los beneficiarios o “clientes” de éste, considerando por ejemplo, subsidios focalizados para quienes no tengan “capacidad de pago” lo cual supone contar con sistemas de focalización e información adecuados y efectivos).
- ⁴³ En alguna ocasión escuché una frase tradicional que refleja fielmente esto: “La mejor manera de no llegar a ninguna parte es partir a distintos destinos”.
- ⁴⁴ Ya en 1992, Henry Mintzberg nos decía que “en la organización innovadora es el entorno el que domina”(MINTZBERG, H., QUINN, J.B. (1992), *El Proceso Estratégico*. Prentice-Hall).
- ⁴⁵ Al respecto un aporte interesante es el que se despliega en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. “Más Sociedad para Gobernar el Futuro”. PNUD — Naciones Unidas, marzo de 2000.
- ⁴⁶ Véase al respecto: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado — MINSEGPRES (2000). *Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000. Lecciones y Aprendizajes*, en “La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000”, Facultad de Derecho, U. De Chile. Editorial CONOSUR (72-95).
- ⁴⁷ No obstante, se deja claramente establecido, que en términos del ámbito de acción de la estrategia modernizadora (abordadas por el Comité) no se consideraban los procesos de rediseño estructural del aparato público ni tampoco el avance en las materia de reforma sectorial (como educación, salud etc.)

- ⁴⁸ Conviene señalar que en este aspecto, el proceso analizado vuelve al punto de partida que da origen a su propia fundamentación ya que se rutinizan nuevas prácticas concebidas como innovadoras: es el caso de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMGs, Ley nº 19.553). Lo anterior, deja en evidencia que el paso de una orientación basada en las normas y procedimientos a una cultura de resultados constituye una declaración inocua y en la práctica una falacia difícil de superar si no se opera en un nivel distinto (el llamado “ritualismo administrativo” sigue estando presente en la gestión de la mayoría de los servicios públicos).
- ⁴⁹ Inclusive el incumplimiento de normas que generan más normas lo que ha venido consiguiendo es incrementar los vacíos legales (aunque parezca contradictorio), la discrecionalidad (dada la posibilidad de interpretar de manera distinta una misma normativa) y más incumplimientos. Lo anterior puede verse claramente reflejado en los “vicios implícitos” en la ejecución presupuestaria o bien, en las acciones de fiscalización de actos públicos que realiza la Contraloría General de la República.
- ⁵⁰ Al respecto, ya en 1996, Marcelo Schilling (en ese entonces, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo) planteaba la necesidad de reducir de 21 a 12 los ministerios existentes. Además, se manifestaba que “el sistema electoral que rige Chile ha creado un sistema ministerial estrechamente ligado a los requerimientos electorales de los partidos. Ello explica en parte el paulatino aumento de carteras sin justificación técnica y la consolidación de una suerte de remate ideológico de los ministerios frente a cualquier crisis coyuntural o cambio de gobierno” (Véase, Diario El Mercurio del 14 de enero de 1996).
- ⁵¹ ORREGO, Claudio. (1998), “Seminario Internacional sobre la Reforma Gerencial del Estado”, Brasilia 17-18 de noviembre.
- ⁵² Cabe destacar que hace 20 años atrás, existía en Chile la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos (ENA), cuyo objetivo fundamental era el promover la profesionalización de los empleados del sector público, impartiendo los conocimientos necesarios, a fin de que asumieran con plenitud sus actuales y futuras responsabilidades, dentro de la carrera funcionaria y en apoyo a la efectividad de las reformas administrativas (apoyando la implementación de planes y programas nacionales). Además, en Chile existen actualmente dos experiencias similares en otras esferas del quehacer público: la Academia Judicial (Poder Judicial) y la Academia Diplomática Andrés Bello (Ministerio de RR. EE.).

- AYLWIN, Patricio A. (1994), "Crecimiento con Equidad". Discursos Escogidos (1992 – 1994). Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- _____. (1992), "La Transición Chilena". Discursos Escogidos (Marzo 1990 – 1992). Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (1997), "World Development Report: The State in a Changing World". *Editorial del Banco Mundial*, Washington DC., Estados Unidos.
- CEPAL. (2000), "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía". CEPAL — Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____. (1998), "El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades", *Desafíos. Libros de la CEPAL* nº 47, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. (2000), "El Estado al Servicio de la Gente". Balance 1994 – 2000 (enero). Santiago de Chile.
- _____. (1994), "Modernización de la Gestión Pública". Reunión de Trabajo (diciembre), Santiago de Chile.
- CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA. (1993), "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación". Santiago de Chile.
- _____. (1989), "Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar". Concertación de Partidos por la Democracia, Chile.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. (1999), "Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG Ley nº 19.553)", Santiago de Chile.
- DIVISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. (1997), Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile, (octubre).
- ECHEBARRÍA, Koldo A. (2000), Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. División Estado y Sociedad Civil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC., Estados Unidos.
- FACULTAD DE DERECHO — UNIVERSIDAD DE CHILE (varios autores). (2000), "La Administración del Estado de Chile (1990-2000)". Editorial Jurídica CONOSUR, Santiago de Chile.
- FLORES, Fernando. (1989), "Inventando la Empresa del Siglo XXI". *Editorial DOLMEN*, Santiago de Chile.
- KLIKSBERG, Bernardo (compilador). (1984), *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Alcalá de Henares, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LAHERA, Eugenio (editor). (1993), "Cómo Mejorar la Gestión Pública". CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago de Chile.
- LECHNER, Norbert. (1990), "¿Son compatibles Modernidad y Modernización? El desafío de la democracia latinoamericana". *Documento de Trabajo* – Programa FLACSO Chile, nº 440. Santiago de Chile.
- LONGO, Francisco M. (1994), "Diseño Postburocrático de Organizaciones Públicas: La Perspectiva Divisional". *Paper ESADE*, nº 130, noviembre, Barcelona – España.
- MANAGEMENT DEVELOPMENT PROGRAM — MDP. (1990), Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión. Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública, PNUD.

- MARCEL, Mario; TOHÁ, Carolina. (1998), Reforma del Estado y de la Gestión Pública, in René Cortazar, Joaquín Vial, (Editores), "Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo". Editorial DOLMEN, Santiago de Chile. 575 – 633.
- MATURANA, Humberto R. (1990), "Emociones y Lenguaje en Educación y Política". *Editorial HACHETTE – CED*, Santiago de Chile.
- MINTZBERG, Henry. (1996), Managing Government or Governing Management, en Harvard Business Review (MBR – Harvard University, Boston), may – june, USA.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. (1992), El Proceso Estratégico. Prentice-Hall Editores, México.
- MOORE, Mark H. (1998), Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Editorial PAIDOS, Barcelona, España.
- NORTH, Douglas C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (1994), "Performance Management in Government: Performance Management and Result-Oriented Management". *Public Management Occasional Paper* nº 3.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO — PNUD. (2000), "Desarrollo Humano en Chile 2000: Más Sociedad para Gobernar el Futuro". PNUD – Gobierno de Chile, Santiago de Chile.
- _____. (1998), "Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización". PNUD, Santiago de Chile.
- RAMÍREZ, Álvaro A. (2000), "Gerencia y Modernización de la Gestión Pública" (Documento de Trabajo Docente). Departamento de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- RAMÍREZ, Álvaro A.; RIVERA, Matías B.; FELIÚ, Ximena S. (1998), "Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica". Ensayo aparecido in *Visiones Estratégicas para Chile*, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile con ILPES — Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- VIGNOLO, Carlos. (1996), "Zen en el Arte de Innovar: Hacia un Nuevo Paradigma de la Innovación Empresarial". *Documento de Trabajo*, DII – U. de Chile.
- VIGNOLO, Carlos; VERGARA, Carlos. (1994), "Diseño y Evaluación de Sistemas Públicos: Una Proposición". Trabajo aparecido in *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* (Tomassini, Luciano – Editor), Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Santiago de Chile, pp. 155 – 184.
- VIGNOLO, Carlos. (1993), "Gestión Pública en la Era de la Gestión". *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. XV, números 1-2, Santiago de Chile. pp. 169 – 186.
- WAISSBLUTH, Mario. (1998), "Indicadores de Desempeño en la Gestión", in *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile.

Reforma do Estado e modernização da gestão pública: lições e aprendizagem da experiência chilena

Álvaro Vicente Ramírez Alujas

Reformar o Estado é um aspecto indispensável para garantir o desenvolvimento econômico e social de um país, uma adequada inserção internacional e o bem-estar de todas as pessoas que constituem uma sociedade. Neste sentido, a urgência por modernizar a gestão pública no Chile foi um dos eixos centrais dos governos da *Concertación*, o que se reflete nos vários esforços implementados durante os últimos anos. Ademais, o conceito de governabilidade democrática (que corresponde às modalidades, regras e instituições que configuram o marco em que se desenvolve a sociedade para alcançar seus objetivos enquanto bem-estar material, cultural e espiritual) implica fazer um grande esforço para adequar as estruturas do aparato público, e muito em particular os serviços públicos, às exigências de um contexto em constante transformação e dinamismo. A nova relação entre democracia, Estado, mercado e sociedade civil significa ajustar o pensamento, as estratégias e os estilos de trabalho aos novos desafios que se impõem no novo milênio.

Neste contexto, o objetivo do texto é revisar, a partir de uma perspectiva crítica e reflexiva, a experiência chilena em matéria de modernização da gestão pública e incremento do capital social, tomando como base de análise o período compreendido entre os anos 1994-2000. Ademais, identificam e discutem-se as principais linhas de ação, as lógicas subjacentes e as lições e aprendizagem que permitam se pensar em novas formas de enfrentar o melhoramento permanente das instituições públicas chilenas em estreita relação com as novas distinções sobre o fomento da participação cidadã e o fortalecimento da sociedade civil, no marco da geração e incremento do capital social.

A exposição deixará em evidência que, se bem as linhas de ação desenvolvidas tiveram frutos relevantes, faltou maior apoio político e um envolvimento mais estreito dos serviços públicos com os cidadãos-usuários, o que adicionalmente se vê agravado pela persistência de certa rigidez que inibe a geração de uma nova maneira de conceber a gestão pública e suas relações sistêmicas com as distintas esferas do trabalho social, econômico e político.

Finalmente, propõe-se a consolidação de uma nova institucionalidade em matéria de políticas relativas à gestão pública, por meio da criação de instâncias que se preocupam de maneira permanente com o redesenho dos serviços públicos, o melhoramento contínuo das práticas de gestão e a formação rigorosa de pessoal altamente qualificado, para fomentar a aprendizagem organizacional e incorporar progressivamente a cidadania nas ações que empreendem o setor público em suas distintas esferas de competência, considerando os recentes delineamentos sobre criação de valor público, importância das redes intra e interorganizacionais e caráter integrador que o emergente modelo de Estado apresenta no atual contexto de mudanças globais,

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena

Álvaro Vicente Ramírez Alujas

Reformar el Estado es un aspecto indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de un país, una adecuada inserción internacional y el bienestar de todas las personas que constituyen una sociedad. En este sentido, la urgencia por modernizar la gestión pública en Chile ha sido uno de los ejes centrales de los gobiernos de la *Concertación*, lo que

Álvaro Vicente
Ramírez Alujas es
secretario
ejecutivo del
Programa de
Modernización
de la Gestión
Pública
(PROMOGES)
del
Departamento
de Ingeniería
Industrial,
Universidad
de Chile.

Contato:
[alamire@
dii.uchile.cl](mailto:alamire@dii.uchile.cl)

se refleja en los múltiples esfuerzos implementados durante los últimos años. Además, el concepto de gobernabilidad democrática (que corresponde a las modalidades, reglas e instituciones que configuran el marco en que se desenvuelve la sociedad para lograr sus objetivos en cuanto a bienestar material, cultural y espiritual) implica hacer un gran esfuerzo por adecuar las estructuras del aparato público, y muy en particular los servicios públicos, a las exigencias de un contexto en constante transformación y dinamismo. La nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil significa ajustar el pensamiento, las estrategias y los estilos de trabajo a los nuevos desafíos que impone el nuevo milenio.

En este contexto, el objetivo de la ponencia es revisar desde una perspectiva crítica y reflexiva la experiencia chilena en materia de modernización de la gestión pública e incremento del capital social, tomando como base de análisis el período comprendido entre los años 1994-2000. Además, se identifican y discuten las principales líneas de acción, las lógicas subyacentes y las lecciones y aprendizajes que permitan pensar nuevas formas de enfrentar el mejoramiento permanente de las instituciones públicas chilenas en estrecha relación a las nuevas distinciones sobre fomento de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil, en el marco de la generación e incremento del capital social.

La exposición dejará en evidencia que si bien las líneas de acción desarrolladas tuvieron frutos relevantes, faltó mayor apoyo político y un involucramiento más estrecho de los servicios públicos con los ciudadanos — usuarios, lo que adicionalmente se ve agravado por la persistencia de ciertas rigideces que inhiben la generación de una nueva manera de concebir la gestión pública y sus relaciones sistémicas con las distintas esferas del quehacer social, económico y político.

Finalmente, se propone la consolidación de una nueva institucionalidad en materia de políticas relativas a la gestión pública, a través de la creación de instancias que se preocupen de manera permanente del rediseño de los servicios públicos, el mejoramiento continuo de las prácticas de gestión y la formación rigurosa de personal altamente calificado, para fomentar el aprendizaje organizacional e incorporar progresivamente a la ciudadanía en las acciones que emprende el sector público en sus distintas esferas de competencia, considerando los recientes planteamientos sobre creación de valor público, la importancia de las redes intra e interorganizacionales y el carácter integrador que el emergente modelo de Estado presenta en el actual contexto de cambios globales.

Reform of the State and the modernization of the public management: lessons and learnings of the Chilean experience

Alvaro Vicente Ramirez Alujas

Reforming the State is an indispensable aspect to guarantee the economic and social development of a country, a suitable international insertion and the well-being of all the people who constitute a society.

In this sense, the urgency to modernize the public management in Chile has been one of the central axes of the governments of the *Concertación*, which is reflected in the multiple efforts implemented during the last years.

In addition, the concept of democratic governance (that corresponds to the modalities, rules and institutions that form the frame in which the society develops to obtain its objectives as far as material well-being, cultural and spiritual) it implies to deliver a great attack to adapt the structures of the public apparatus, and very in individual the services public, to the exigencies of a context in constant transformation and dynamism.

The new relation between democracy, State, market and civil society means to fit the thought, the strategies and the styles of work to the new challenges that the new millenium imposes.

In this context, the objective of the communication is to review from a critical and reflective perspective the Chilean experience in the matter of modernization of the public management and increase of the share capital, taking as analysis base the period between years 1994 - 2000.

In addition, the main attachment lines, the underlying logics and the lessons and learnings are identified and discussed that allow to think new forms to face the permanent improvement of the Chilean public institutions in narrow relation the new distinctions on promotion of the citizen participation and the fortification of the civil society, within the framework of the generation and increase of the share capital.

The exhibition greater political support will leave in evidence that although the developed attachment lines had excellent fruits, needed and a closer involvement of the services public with the citizens-client, which additionally is agravated by the persistence of certain rigidities that inhibit the generation of a new way to conceive the public management and its systemic relations with the different spheres from the social task, economic and political.

Finally, the consolidation of a new institucionalization in the matter of policies relative to the public management sets out, through the creation of instances that worry about permanent way of the redesign of the services public, the continuous improvement of the management practices and the rigorous formation of personnel highly described, to foment the organizational learning and to incorporate progressively to the citizenship in the actions who undertakes the public sector in its different spheres from competition, considering the recent expositions on creation of public value, the importance of the networks intra and interorganizational and the integrating character that the emergent model of State presents/ displays in the present context of global changes.