

El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile

Lecciones, experiencias y
aprendizajes (1990-2003)

Álvaro Vicente Ramírez Alujas



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
EN CHILE: LECCIONES, EXPERIENCIAS
Y APRENDIZAJES (1990-2003)

ÁLVARO VICENTE RAMÍREZ ALUJAS

EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA
EN CHILE: LECCIONES, EXPERIENCIAS
Y APRENDIZAJES (1990-2003)

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
2004

Colección: IBEROAMÉRICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

El proceso de reforma del estado y modernización
de la gestión pública en Chile: Lecciones,
experiencias y aprendizajes (1990-2003) / Álvaro
Vicente Ramírez Alujas. - 1.ª ed. - Madrid:
Instituto Nacional de Administración Pública,
2004. - 182 p. - (Estudios).
ISBN: 84-7351-164-6 - NIPO: 329-04-021-0

Primera edición: Diciembre 2004

*A Margarita, humilde flor que me dio la vida...
A Jaime, insustituible hermano, amigo y compañero de sueños...
A Herminia, sabia abuela que forjó en mí las bases de lo que hoy he
llegado a ser...*

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ISBN: 84-7351-164-6
NIPO: 329-04-021-0
Depósito Legal: M-49026-2004
Fotocomposición e impresión: Rumagraf, S.A.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| RESUMEN | 15 |
| INTRODUCCIÓN | 17 |
| 1. Consideraciones generales | 17 |
| 2. Cómo iniciar el viaje: una justificación, un par de orientaciones y las instrucciones de vuelo (en un contexto de hipertexto) | 21 |
| 3. Carta de navegación: una recomendación en el orden de los nodos | 23 |
| PORTAL. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA | 25 |
| NODO I. EL ORIGEN Y EL CONTEXTO: LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA | 29 |
| 1. Modernización de la gestión pública: el origen en el contexto democrático | 29 |
| 2. El primer impulso, la segunda piedra | 35 |
| NODO II. MODERNIZACIÓN, CALIDAD DE SERVICIO Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS | 41 |
| 1. Organización administrativa del sector público chileno | 42 |
| 2. Elementos del servicio público | 44 |
| 3. Servicios de calidad y gestión pública | 45 |
| 4. Una breve mirada a las evidencias en materia de calidad de servicios públicos | 48 |

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| 5. Actores y racionalidades involucradas en el proceso de modernización de la gestión pública: una visión desde la teoría | 52 |
| 6. Las divergencias en materia de modernización de la gestión, calidad de servicios públicos y Administración Pública | 55 |
| 7. El cambio en la cultura laboral del sector público | 59 |
| NODO III. TRAYECTORIA DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1994-2000): UNA MIRADA A LAS ACCIONES, UN COMENTARIO A LOS RESULTADOS | 61 |
| 1. Principios del Plan Estratégico | 68 |
| 2. Breve reseña sobre los principales resultados del proceso (1994-2000) | 75 |
| 3. Las tareas pendientes frente a los resultados obtenidos: una mirada crítica | 84 |
| 4. Reflexiones finales (a modo preliminar) | 90 |
| NODO IV. ¿CÓMO MODERNIZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS? EL CASO DEL FONDO NACIONAL DE SALUD (FONASA) Y DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII) | 93 |
| 1. El caso del Fondo Nacional de Salud: «de cara a los usuarios» | 94 |
| 2. El caso del Servicio de Impuestos Internos: «gestión inteligente» ... | 100 |
| 3. Una mirada a los resultados desde el enfoque del cuadro de mando integral | 104 |
| 4. Obstáculos y barreras a superar | 109 |
| 5. Líneas de acción en el corto y mediano plazo | 110 |
| 6. De las acciones al impacto: la mirada de los usuarios a fines de 1999 | 111 |
| NODO V. LA NUEVA AGENDA Y EL PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (PRYME): UNA NUEVA ETAPA (PERÍODO 2001-2003) | 125 |
| 1. El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado | 125 |
| 2. El cambio de escenario: el debilitamiento del PRYME | 131 |
| 3. La crisis y el resurgimiento de la agenda de reforma | 132 |
| 4. La agenda legislativa de reforma del Estado, transparencia y pro crecimiento: ¿cómo hacer de una crisis una oportunidad? | 134 |

| | |
|---|-----|
| NODO VI. LA LÓGICA DEL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL Y LA CREACIÓN DE VALOR EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: UNA PROPUESTA | 145 |
| 1. La gestión pública como paradigma de gobernabilidad del sistema colectivo | 150 |
| 2. El punto de partida para el cambio de paradigma: la lógica del aprendizaje organizacional | 152 |
| NODO VII. LA RED EN OPERACIÓN: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS | 155 |
| 1. Conclusiones | 155 |
| 2. Los desafíos y las propuestas: por un modelo de gestión pública dinámico y comprometido a escala humana | 159 |
| BIBLIOGRAFÍA | 167 |
| ANEXOS | 177 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| Cuadro 1. Octavo compromiso: modernizar la gestión pública | 37 |
| Cuadro 2. Dimensiones de la calidad de servicio | 46 |
| Cuadro 3. Tipos de acción racional | 53 |
| Cuadro 4. Reglamento del empleado público | 55 |
| Cuadro 5. Resultados en el estudio de clima en la Administración Pública | 56 |
| Cuadro 6. Reinventando el gobierno: un nuevo enfoque | 63 |
| Cuadro 7. Personal de la Administración del Gobierno central | 77 |
| Cuadro 8. Indicadores de desempeño en el sector público chileno ... | 82 |
| Cuadro 9. Las paradojas de la modernización de la gestión pública ... | 91 |
| Cuadro 10. Evaluación comparativa de la calidad | 94 |
| Cuadro 11. Los tres ejes de la modernización del FONASA | 98 |
| Cuadro 12. El proceso de modernización del SII en la prensa nacional | 104 |
| Cuadro 13. Servicios seleccionados: esfera pública - esfera privada .. | 112 |
| Cuadro 14. La modernización en el Servicio de Registro Civil e Identificación | 114 |
| Cuadro 15. Valoración de servicios públicos y privados | 116 |
| Cuadro 16. Factores que determinan la mala experiencia con servicios públicos | 117 |
| Cuadro-Figura 17. Mecanismos de validación entre el valor privado y el valor público | 148 |

RESUMEN

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 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 este estudio es revisar, desde una perspectiva crítica y reflexiva, la experiencia chilena en materia de modernización de la gestión pública, tomando como base de análisis el período comprendido entre los años 1990-2003. 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 con miras al siglo XXI.

La metodología utilizada dentro del estudio ha sido la revisión del proceso en sus distintas fases y la evaluación de los resultados que a la fecha se han alcanzado. Para lo anterior, el análisis se respalda en la opinión de actores institucionales que estuvieron involucrados directamente con la estrategia modernizadora, así como la opinión de los propios funcionarios públicos y los usuarios. Además, se analizan el origen y la experiencia de dos instituciones

que han logrado avances sustantivos en este ámbito: el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Los resultados obtenidos dejan 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.

El estudio finaliza proponiendo la consolidación de una nueva institucionalidad en materia de políticas relativas a la gestión pública, a través de la creación de un órgano que se preocupe 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 y el carácter integrador que el emergente modelo de Estado presenta en el actual contexto de cambios globales.

INTRODUCCIÓN¹

1. CONSIDERACIONES GENERALES

«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 considerados para obtener una aproximación coherente de ideas que nos permita profundizar sobre cómo ella se ha presentado en el devenir de nuestras sociedades, sobre todo 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 productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales;

¹ El autor desea agradecer el valioso apoyo y comentarios realizados por Koldo Echebarría, Sergio Spoerer y Carlos Vignolo. Sin perjuicio de lo anterior, las opiniones vertidas en el presente documento son de mi exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente el pensamiento de las instituciones en las que me he desempeñado.

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 moderno-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 noventa.

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 deberían 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 (CAIDEN, 1991), 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 democrática². Es por ello que el exacerbado dogmatismo anti-Estado de los años ochenta comenzó a dar paso a una 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, ni tampoco un «hacer más de lo mismo» tan propio de las visiones incrementalistas. 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 y, eventualmente, transformar de manera permanente su accionar en acuerdo a facilitar la generación de valor público y cumplir con los fines propios del Estado.

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 Douglas 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

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, p. 26).

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

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 les permitan a estos sistemas «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).

2. CÓMO INICIAR EL VIAJE: UNA JUSTIFICACIÓN, UN PAR DE ORIENTACIONES Y LAS INSTRUCCIONES DE VUELO (EN UN CONTEXTO DE HIPERTEXTO)

«El sentido y la esencia no se hallaban en algún lugar tras las cosas, sino en ellas mismas, en todo».

HERMANN HESSE, *Siddhartha*

Tomando los antecedentes anteriores, me permito explicar algunos aspectos acerca del presente trabajo que, si bien no justifican plenamente la opción seleccionada, sirven para entender (en parte) que para hablar de «modernización» se requiere de un texto que efectivamente sea el reflejo del cambio de paradigma al cual nos vemos enfrentados hoy en día.

En primer lugar, podría decirse que el libro como herramienta de transmisión de conocimiento se encuentra en un punto de inflexión y transición, ya que la sorpresiva y casi incontrolable ebullición de las tecnologías de comunicación ha puesto en jaque la tradicional manera de acceder a los saberes, lo cual ha venido superando y desbordando con creces nuestros modos de relacionarnos con la palabra impresa en texto y su hegemonía por más de quinientos años de «cultura escrita». Además, actualmente se ha demostrado que no existen procesos de aprendizaje lineales y homogéneos, y es por esto que se afirma que el libro fue un instrumento para reforzar la especulación contempla-

tiva y deductiva (NEMETH-BAUMGARTNER, 1994). De allí que la lectura «pasiva» y forzada a «entender» lo que un autor quiere transmitir llevaba a que el modelo de conocimiento desembocara en un complejo proceso dedicado a concentrarse y sumergirse enteramente en el ámbito de las ideas sobre las cosas, y a distanciarse de la verdadera experiencia de aprender y vincularnos con el mundo del cual formamos parte desde nuestra particular manera de estar y fluir en él⁴.

En este ámbito es en el que surge la idea de presentar este trabajo como el producto de la reflexión autoafirmativa, que lleva consigo el tratamiento de los temas en base a lo que MATURANA define como «objetividad entre paréntesis»⁵, aunque, dadas mis limitaciones estructurales, es posible que no lo lograra con la perfección deseada. No obstante, el tomar el desafío de crear una especie de «hipertexto» me permitió explorar nuevas posibilidades, entendiendo que éste consiste en el almacenaje de mucha información en poco espacio y en un nuevo modo de enlazarla y de interactuar con ella. Así, esta investigación se transformó (a lo largo del proceso de construcción y del ensayo-error) en una serie de nodos que permiten viajar de un lugar a otro, superando la dicotomía de la lectura secuencial y lineal. Por tanto, el lector puede reorganizar lo presentado de acuerdo a sus intereses y puede buscar conforme a la libre asociación de ideas e inquietudes, sin obligarse a seguir la secuencia de capítulos (nodos), lo que puede favorecer una lectura de acuerdo a sus propias interrogantes y acceder a aquellos aspectos que más le llamen la atención. La idea de fondo es que exista la posibilidad de interactuar con el texto y aprovechar de manera personalizada su contenido.

Es por esto que los capítulos del estudio se presentan en forma de nodos, los cuales pueden ser leídos en forma independiente como secuencias ordenadas por la manera en que están establecidos, a modo de excursión exploratoria en un viaje donde el lector define y selecciona lo que realmente le interesa. De este modo, cada nodo constituye un punto de llegada o partida, dependiendo de las respuestas a los intereses de cada usuario. En todo caso, se deja de manifestar que cada nodo es al mismo tiempo un punto de articulación sistémica con los otros, lo que conlleva implícitos ciertos aspectos recurrentes que requieren ser tomados por el lector-usuario para una lectura más provechosa, dependiendo del nivel de profundización que quiera desarrollar.

Por último y antes de comenzar el viaje por el «flujo» modernizador que experimentó la gestión pública chilena en los últimos años, se deja claro que

la recurrencia en el planteamiento de algunas ideas es a propósito, ya que uno de los objetivos del trabajo es identificar los nudos críticos en los que el proceso de modernización encuentra abono para germinar. La recurrencia discursiva planteada en los contenidos y en la forma de este estudio de caso permitiría dar cuenta de aspectos que tienen un grado de importancia y que merecen ser desarrollados de manera iterativa a lo largo de la investigación. Por este motivo, se advierte al lector que no espere una secuencia cronológica de acontecimientos, ni la mera descripción analítica de las acciones desarrolladas en el ámbito de la modernización de la gestión pública en Chile durante el período que da título al trabajo, sino más bien un análisis que primero contribuya a conocer las partes del *puzzle* que se pretende abordar para luego integrarlas en un modelo interpretativo que es de mi exclusiva responsabilidad. Todo lo anterior proviene de mi convencimiento del carácter sistémico de los fenómenos que no permite fracturar en unidades de conocimientos suficientes por sí mismos, sino que apunta a la dinamización de todos los conceptos que se usan, movilizandolos la propia imaginación y reflexión en un contexto donde cada usuario de este material confecciona su orden libremente y donde nada está separado de nada.

3. CARTA DE NAVEGACIÓN: UNA RECOMENDACIÓN EN EL ORDEN DE LOS NODOS

Se recomienda el siguiente itinerario o cartografía para aquellos lectores interesados en profundizar en los aspectos fundamentales del período 1994-2000: la lectura puede hacerse comenzando por el nodo I (si el lector estima conveniente conocer las propuestas originales a inicios de 1990), prescindiendo del II, pasando directamente a los nodos III, IV y V; en este último se presenta la actual agenda de trabajo en estas materias; saltar al nodo II si requiere de una mayor fundamentación y respaldo teórico, para continuar en forma opcional con el nodo VI, que contiene un acercamiento a las propuestas de aprendizaje y creación de valor en el sector público. Por último, podría aconsejarse la lectura del nodo VII una vez recorrido alguno de los anteriores nodos, dado que allí se encontrará la red operando en cuanto a las lecciones del proceso y a las ideas y consideraciones que se desglosan del estudio (como articulación sustantiva del análisis desarrollado), con el valor adicional de que también se podrán encontrar las sugerencias que el autor propone para avanzar en el cambio de paradigma en materia de gestión pública, y profundizar en los temas relativos a las nuevas prioridades que supone el desarrollo evolutivo y sistémico de las futuras instituciones públicas en Chile.

⁴ Éste es el principal argumento para asumir el desafío de superar el «reduccionismo mecanicista» en lo que a lectura se refiere.

⁵ Donde el observador se ve como parte de lo que observa y, por tanto, la «objetividad» se ve sujeta a la particular interpretación que (en este caso) el autor realiza del fenómeno analizado, considerando que «si alguien dice algo, yo escucho algo pero lo que escucho (o leo) está determinado en mí. El que escucha es el que determina lo que escucha, no el que habla».

PORTAL. 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, el Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica pro mercado —e implícitamente anti-Estado— 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 tendentes 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 presente trabajo se configura en base a los siguientes nodos de contenido:

- **Nodo I.** El origen y el contexto: la modernización de la gestión pública en Chile durante los años noventa.
- **Nodo II.** Modernización, calidad de servicio y funcionarios públicos.
- **Nodo III.** Trayectoria del proceso de modernización de la gestión pública (1994-2000): una mirada a las acciones, un comentario a los resultados.
- **Nodo IV.** ¿Cómo modernizar los servicios públicos? El caso del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y del Servicio de Impuestos Internos (SII).
- **Nodo V.** La nueva agenda y el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME): una nueva etapa (período 2001-2003).
- **Nodo VI.** La lógica del aprendizaje organizacional y la creación de valor en los servicios públicos: una propuesta.
- **Nodo VII.** La red en operación: conclusiones, recomendaciones y desafíos.

NODO I

EL ORIGEN Y EL CONTEXTO: LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

*«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

I.1. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EL ORIGEN EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO

El origen del proceso modernizador en el Chile de los noventa 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 1990-1994⁶; 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.

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

⁶ Programa de Gobierno (Patricio Aylwin), Concertación de Partidos por la Democracia. Santiago de Chile, 1989.

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 Desarrollo⁷ (*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»⁸.
- 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 horizon-

⁷ 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, 4 de julio de 1990. En éste 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 Álvarez, Roberto Mayorga, Mario Valdívía y Carlos Vignolo.

⁸ Se apela además a que a partir del año 1974, bajo la dictadura militar, la CONARA (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) 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).

tal, ni experiencias recientes de interacción desde el Sector Público con una comunidad que participe»⁹ (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** (entre ellas, las relaciones interministeriales; el funcionamiento de los comités interministeriales; los sistemas de evaluación de proyectos; y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo).
- 2) **Problemas en el funcionamiento interno de los Ministerios.** Se destacan en este punto: a) procesos de decisión que requieren de muchas intervenciones preceptivas y vinculantes que alargan la tramitación, la complejizan y la hacen vulnerable a bloqueos no deseados; b) ausencia de manuales de funciones y procedimientos; c) la función administrativa no estaría adecuadamente articulada en todos los servicios bajo una misma unidad que garantice su óptimo funcionamiento (dispersión y ambigüedad departamental en las tareas relativas a abastecimientos, servicios generales, contabilidad, etc.); d) diferencias puntuales en las estructuras orgánicas de los Ministerios; e) el Estatuto Administrativo¹⁰ y sus altos niveles de rigidez que complejizan y restan eficiencia a la gestión pública (léase la modificación de las plantas; del sistema de provisión de puestos de trabajo; de promociones y evaluación del desempeño; y de la capacitación de los funcionarios); y f) por último, la reducida autonomía y baja discrecionalidad de los directivos públicos en sus diversas áreas (tanto a nivel de servicios como en el manejo de empresas públicas).

3) **Deficiencias en el ámbito de los recursos humanos.** Se definen áreas de insuficiencia en los temas de formación, retribución, regulación y cultura administrativa del personal del Estado. A este respecto, se señala el desconocimiento de la normativa operativa por parte del personal, lo que retrasaría o paralizaría en algunas ocasiones las actividades de los órganos del Estado. Lo anterior se ve agravado por la percepción de bajas remuneraciones y la poca

⁹ 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 ochenta.

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.

¹⁰ El Estatuto Administrativo, contenido en la Ley n.º 18.834, promulgada en el *Diario Oficial de la República de Chile* el 23 de septiembre de 1989, regula las normas por las cuales deben regirse los funcionarios públicos en su relación contractual con el Estado.

adaptación de los requisitos de acceso y provisión de puestos de trabajo a las necesidades reales del aparato público. Además, se plantea que subsiste una cultura organizativa burocrática que, en apariencia, respeta de manera adecuada las normas, pero en la cual prima el formalismo exacerbado por sobre la necesaria consecución de resultados, habida consideración de la baja participación de los funcionarios en los procesos decisionales y en el mejoramiento de sus áreas de trabajo.

4) **Ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión.** Queda en evidencia que la subcontratación es considerada como el instrumento primordial de gestión y que, además, coexistirían determinadas racionalidades que dificultan el correcto ejercicio de la función pública (básicamente, la racionalidad financiera radicada en las intervenciones del Ministerio de Hacienda y la racionalidad fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República a través de la «toma de razón» previa). Además, se destaca la ausencia de indicadores finalistas apropiados que posibiliten la adecuación de una determinada política o el éxito de una determinada gestión (todo lo cual generaría serias dificultades al momento de corregir y adecuar la gestión de las políticas sectoriales, toda vez que su ausencia significa la falta de un catalizador para la correcta focalización de los esfuerzos organizativos en la consecución de resultados). Por último, se señala que existiría un bajo nivel del flujo de información —tanto entre unidades pertenecientes a una misma institución como en sus relaciones con otras—, lo que generaría dificultades mayores en la esfera de la coordinación (la anterior crítica va acompañada de la insuficiente utilización de las nuevas tecnologías de la información en materias de gestión operativa y el uso de herramientas informáticas).

5) **Insuficiencias en el proceso de descentralización y participación ciudadana.** Se declaran faltas en la definición de competencias y de estructuras de interrelación entre los distintos niveles subnacionales (Intendencias y Gobernaciones, por un lado, y órganos ministeriales en las regiones y provincias, por otro), lo que se ve agravado por fenómenos de dependencia múltiple de los cargos tanto en materias técnicas o funcionales como en lo relativo a competencias jerárquicas u orgánicas. Se critica fuertemente el precario funcionamiento de los servicios traspasados a los municipios, ya que no se dispondría de sistemas de financiamiento e información adecuados que permitieran asegurar prestaciones eficientes en acuerdo a las necesidades locales. Finalmente, se deja en evidencia que la normativa estructuradora de la Administración Pública carece de mecanismos que impulsen y propicien de una manera efectiva la participación de la sociedad civil en los asuntos de interés público (a modo de ejemplo, se cita la ausencia de un sistema ágil de reclamos y quejas o la correspondiente consulta pública sobre la ejecución de determinadas políticas y programas).

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 democrático¹¹. A saber:

1) **Fortalecer la coordinación de las políticas públicas** a través de: a) aumentar la eficacia de los mecanismos de coordinación horizontal; b) desarrollar un nuevo rol de la Secretaría General de la Presidencia; c) fortalecer la capacidad técnica de los Ministerios en la formulación y coordinación de políticas públicas; d) perfeccionar el sistema de formulación y evaluación de proyectos públicos; e) detectar la existencia de duplicaciones entre los diversos servicios, evaluar su posible disfunción y proponer mecanismos de mejoramiento; y f) evaluación del sistema de coordinación de la cooperación internacional.

2) **Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los Ministerios** mediante: a) adecuaciones del Estatuto Administrativo¹²; b) evitar las disfuncionalidades operativas de los Ministerios que sean causa de retrasos o bloqueos en la puesta en marcha de las políticas públicas¹³; y c) aumentar la autonomía (relativa) de los servicios públicos y avanzar en el control de su desempeño a través de la generación de indicadores de resultados¹⁴.

3) **Desarrollo de los recursos humanos de la Administración Pública** a través de: a) fortalecer la capacitación prioritariamente en temas de gestión; b) introducir nuevos estilos y técnicas de dirección¹⁵; c) aplicación progresiva

¹¹ Bases para..., pp. 15 y siguientes.

¹² Las principales ideas se basaban en fomentar y favorecer los criterios de mérito y capacidad sobre la antigüedad para la provisión de puestos de trabajo, promociones y ascensos; paralelamente, se destacaba que la capacitación debería adaptarse y ser flexible a los requerimientos específicos de los puestos y equipos de trabajo; y, finalmente, se recomendaba simplificar y adecuar los criterios de calificaciones del desempeño de los funcionarios públicos.

¹³ Resalta en este punto que se validan algunas herramientas tradicionales de mejora administrativa tales como: manuales de procedimientos y funciones; eliminación y racionalización de trámites y procedimientos burocráticos; automatización de oficinas y ajustes en la estructura administrativa. Además, se plantean dos ideas que, a mi juicio, son relevantes para los fines de este trabajo: la primera es que se recomienda la creación y/o fortalecimiento de un Departamento o División de Gestión Administrativa; por otro lado, se destaca la relevancia del proceso de informatización como elemento estratégico en un proceso de esta índole.

¹⁴ Podría decirse que en este punto encontramos las ideas que dieron origen a la posterior elaboración de planes estratégicos que pusieran el acento en la declaración y fijación de objetivos institucionales (Misión, Visión y Objetivos Estratégicos) y en la elaboración de indicadores de gestión que permitieran controlar los resultados finales que los mismos servicios definían (fortaleciendo la llamada «cultura de la gestión de calidad»). Ver nodo III sobre los resultados del proceso.

¹⁵ Se apelaba al uso de estilos de dirección más participativos que incentivarán las iniciativas de los funcionarios (lo cual incidiría directamente en estímulos en el trabajo y un mejor clima laboral).

y permanente de un sistema de promoción basado en criterios de mérito y capacidad; y d) dignificación de la función del servicio civil.

4) **Perfeccionamiento de la descentralización** sobre la base de: a) la adecuación de la interacción entre Ministerios sectoriales y servicios municipalizados para mejorar la prestación de servicios sociales, lo cual debe ir acompañado de correctos sistemas de incentivos, financiamiento y fiscalización; b) fortalecimiento de la calidad técnico/administrativa de las Intendencias y Gobernaciones que garantice un mayor apoyo al desarrollo local comunal; c) adecuación del sistema de finanzas locales; d) promover la capacitación técnica y en gestión del personal municipal; y e) desarrollar mecanismos de participación de la comunidad para el mejoramiento de los servicios públicos (ya sea mediante sistemas de reclamos y quejas, entre otros).

5) **Impulso al proceso de modernización de la gestión pública**¹⁶, fundamentalmente en acuerdo al diseño de un arreglo institucional que garantice el éxito de esta iniciativa y a partir de la sensibilización del estamento político y funcionario, así como de la opinión pública en la importancia que reviste la reforma de la Administración 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

¹⁶ En este punto, se declaraba que todas y cada una de las medidas mencionadas eran un «conjunto vivo y cambiante» que requeriría la constante adaptación a las necesidades del aparato administrativo.

Aylwin ni durante gran parte del Gobierno de don Eduardo Frei, como veremos más adelante.

I.2. EL PRIMER IMPULSO, LA SEGUNDA PIEDRA

Ya en 1927, año en que el entonces Presidente de la República, don Carlos Ibáñez del Campo, reemplazó a los abogados jefes de algunos servicios públicos por jóvenes ingenieros, debieron pasar más de seis décadas para que se realizara otro esfuerzo de reforma del viejo aparato estatal con el que, casi inevitablemente, debemos lidiar día a día en nuestras vidas. De ahí también que el tema de la modernización de la gestión de los órganos públicos no sea una preocupación trivial, considerando que en los últimos diez años ha sido objeto de las más variadas discusiones y debates intelectuales en distintas partes del mundo, con variados enfoques y perspectivas, con múltiples recetas y sugerencias, con diversos éxitos y fracasos.

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 noventa, junto con la nueva democracia, a repensar la Administración Pública chilena¹⁷. 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

¹⁷ 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 aun, 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 cumplirá 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).

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 (pp. 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 fueron¹⁸:

1) **Una gestión pública al servicio de los ciudadanos.** Donde se destaca que «modernizar la gestión pública significa hacer de las personas, su dignidad, su calidad de vida, sus obligaciones para con el bien común, el foco primordial de las acciones del Estado», y al mismo tiempo se declara que «[el próximo Gobierno] pondrá el Estado al servicio de los ciudadanos, buscando que sus acciones respondan a sus necesidades tal como ellos mismos las definen a través de su participación, sin imponerles soluciones decididas burocráticamente».

2) **Un estilo de gestión orientado por los resultados y el servicio a los ciudadanos.** Se establece que el esfuerzo modernizador supone un cambio en la cultura administrativa («que permitirá superar la lentitud de los trámites, el papeleo, las colas, los tiempos de espera, la mala calidad de los servicios y las prestaciones»), todo lo cual debiera llevarse a cabo preservando los principios esenciales de disciplina fiscal y probidad administrativa.

3) **Mayor eficiencia en la gestión del Estado.** Se apuntaba a «mejorar la eficiencia en la recaudación, administración y disposición de los fondos públicos y mejorar la gestión de las empresas públicas», considerando que dicho requerimiento «es una exigencia de carácter técnico y además una apelación de orden ético» ya que, en un marco presupuestario restrictivo y frente a múltiples demandas sociales, «dilapidar fondos públicos significaría atentar contra las oportunidades de los más pobres».

4) **Tecnologías y principios modernos de gestión y organización.** La pretensión original apuntaba a la incorporación de tecnologías modernas de organización y gestión que posibilitasen dar respuestas rápidas y de calidad a los requerimientos ciudadanos, evitando en lo posible «el burocratismo y el maltrato a las personas» que acuden a las instituciones públicas. Además, se consignaba la idea de que al otorgar flexibilidad y autonomía a los funcionarios (en materia administrativa, financiera y de manejo de recursos humanos) podría generarse un cambio efectivo en la lógica de «un desempeño moderno, orientado por resultados y por la atención al usuario», todo lo cual se vincula a

la generación de sistemas de control de gestión adecuados y evaluación por resultados basados en criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad, resguardando el necesario control del gasto público.

5) **Sanción a la ineficiencia y premio al buen desempeño.** En apego a lo anterior, se pretendía sancionar a los funcionarios deficientes y premiar a aquellos que cumplieran con los cometidos haciendo bien las cosas y desempeñando de forma adecuada las responsabilidades asignadas.

6) **El liderazgo organizacional: aspecto crucial del nuevo estilo de gestión.** Se afirmaba que la creación de un sistema de designación de cargos directivos era un pilar básico para cumplir con los cometidos inherentes a la gestión pública, todo lo cual debía basarse en consideraciones acerca del «compromiso de los candidatos con las orientaciones del gobierno y sus políticas, contemplar en un mismo pie la idoneidad técnica, la probidad, el dinamismo personal, la experiencia de gestión en el servicio público o en el privado, y la vocación de servir a la gente», lo que a su vez permitiría eliminar las «parcelas para el pago de favores o compromisos políticos».

7) **El plan de acción y el compromiso de desempeño de cada repartición como instrumentos de modernización de la gestión.** Esta directriz se relaciona con la necesidad de que las instituciones públicas definan un mínimo plan de acción, fijando metas y objetivos para un período determinado que permitan evaluar sus logros (en términos cuantitativos y cualitativos), con la consiguiente articulación para con los beneficiarios directos, en acuerdo a «incorporar la realidad y la participación de los usuarios» en la definición de dichos compromisos.

8) **Evaluación y control por los ciudadanos.** Se establece la necesidad de que los ciudadanos «dispongan de oportunidades efectivas para evaluar y controlar el actuar de las reparticiones y empresas públicas». Lo anterior involucraría, por un lado, que las instituciones difundieran información fidedigna y transparente sobre su gestión y compromisos y, por otro lado, se manifiesta el establecimiento de «una instancia de apelación para los casos de presentaciones o quejas que no sean resueltas satisfactoriamente» por las reparticiones. Se expresa adicionalmente que «existirán formularios, accesibles y simples, para la expresión de quejas y opiniones», y que los resultados de dichas evaluaciones serán publicados y remitidos a los niveles superiores de la administración de los servicios.

9) **La dignificación y capacitación de los funcionarios:** el sistema nacional de capacitación. Se establece claramente que no es posible avanzar en el desafío modernizador (en sus múltiples dimensiones) sin elevar progresivamente la calidad de los funcionarios públicos, para lo cual se fija como objeti-

¹⁸ 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, p. 133.

vo el «incorporarlos y comprometerlos en el desempeño de sus tareas, movilizándolo su motivación, reforzando su dignidad y ética, y el valor del servicio público [...] de manera que vean en su labor diaria una opción real de desarrollo profesional y personal». Además, se eleva el compromiso de crear y desarrollar un sistema nacional de capacitación en el sector público que impulse «al máximo la capacidad de trabajar en equipo, promover el desempeño eficaz y eficiente, y la motivación de dar plena satisfacción al usuario».

10) **Carrera funcionaria y remuneraciones.** Suponía el cambio del sistema de evaluación «de modo de retribuir adecuadamente los logros y el desarrollo profesional», garantizando el respeto a las particularidades de las reparticiones y generando sistemas de incentivos monetarios y no monetarios ligados a la excelencia y desempeño. Por otro lado, se planteaba que se avanzaría «hacia un concepto de carrera funcionaria más flexible y autónoma (con concursos y promociones transparentes y en igualdad de condiciones)», elementos que combinados presuponían la atracción de personal más calificado e idóneo a las necesidades de las reparticiones.

11) **Respaldo institucional del esfuerzo modernizador.** Finalmente, se dejan sentadas las bases para la creación de «un Consejo Permanente de Asesoría al Presidente de la República en Gestión Pública» que vincule a los ministros competentes en tales materias y que disponga de una «Secretaría Técnica» que apoye y estimule el proceso de modernización allí donde sea necesario (originalmente es pensado como «un sistema de respaldo institucional que coordine a las organizaciones que tienen competencias en dichas materias»).

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 ésta una de las razones que explique el porqué de los resultados alcanzados después de seis años de mandato político.

NODO II

MODERNIZACIÓN, CALIDAD DE SERVICIO Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

«La gestión pública del futuro no puede ser más una suma de técnicas de administración del sector privado. El verdadero desafío es muy distinto, la gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y práctica de la gestión. Los gobiernos, casual o deliberadamente, tienen problemas de gestión mucho más difíciles de los que pueda tratar de superar cualquier empresa. Si la base de la reforma de la gestión pública ha sido hasta ahora la imitación de la administración de empresas, el desafío que se presenta ahora es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado».

LES METCALFE¹⁹

Como es sabido, la modernización del Estado es un aspecto indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de un país, y supone un esfuerzo ampliado y decidido en las distintas esferas del quehacer público. A este respecto, conviene señalar que uno de los aspectos centrales de este proceso es el que se refiere a la llamada «modernización de la gestión pública», que puede ser definida en pocas palabras como «cambiar la manera de hacer las cosas al interior de las instituciones públicas» (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 2000). De este modo, la preocupación central del presente trabajo se orienta al análisis de las fuentes de transformación en los llamados servicios públicos y al desarrollo de las estrategias de modernización estatal.

En Chile existe una vasta tradición administrativa e histórica que nos permitirá identificar el contexto normativo y legal dentro del cual se sitúan las iniciativas de modernización.

¹⁹ En LOSADA MARRODÁN, Carlos (ed.), *De Burócratas a Gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1999.

II.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO CHILENO

En la teoría general del servicio público encontramos algunas ideas que nos permitirán profundizar respecto a la función pública en Chile y sus implicancias más directas.

En primer lugar, puede afirmarse que el ejercicio de la función administrativa se traduce en la actividad concreta y práctica que el Estado realiza para cumplir con sus actividades y cometidos. Para esto requiere de órganos y mecanismos adecuados. Es por esto que se debe valer de personas y de bienes que, debidamente organizados, le sirvan de medios o instrumentos para atender y satisfacer las necesidades colectivas que, por su orientación misma, le son propias.

Es así como la palabra «administración» se emplea tanto para designar la actividad administrativa como al conjunto organizado de elementos mediante los cuales dicha actividad es ejecutada.

En su primera acepción, la «administración pública» denota la actividad concreta y práctica que el Estado en conjunto realiza para dar cumplimiento a sus fines (generalmente, asumimos que nos estamos refiriendo a la esfera de competencias del poder ejecutivo y sus agencias²⁰).

En su acepción más subjetiva, con el término «administración pública» se designa al conjunto organizado de las distintas reparticiones, agencias, empresas, estructuras, oficinas, por medio de las cuales el Estado ejerce su función administrativa, a las que corrientemente se les denomina «servicios públicos». A este respecto, se expresa en la Ley Orgánica Constitucional n.º 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, que «la Administración del Estado estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente». Además, es necesario el extraer de ella la definición de servicio público, que para nuestros fines es fundamental. A saber:

«Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar» (artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley n.º 18.575/1986).

²⁰ Cabe destacar que esto se ve claramente reflejado en el artículo 24 de la Constitución Política de la República de Chile, donde se expresa: «el Gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República».

Es así como la idea de servicio está en la esencia o raíz de la acción pública²¹, de tal forma que al hablar de la actividad administrativa del Estado nos referimos a los «servicios» que éste presta, y mencionar a la Administración es referirse al «conjunto de servicios» a través de los cuales el aparato estatal (y en particular el poder ejecutivo) responde a la satisfacción continua y permanente de las necesidades colectivas. Conviene señalar que una manera distinta de enfocar el mismo tema es considerar el enfoque que desde el análisis de las políticas públicas surge para explicar el proceso de modernización del sector público, esto es, considerar la idea de «administración pública» ligada al concepto de *stock* (es decir, se refiere a la de una estructura y organizaciones) y la «gestión pública» como concepto de «flujo» donde las políticas y acciones que el Estado desarrolla enuncian un proceso y un resultado deseable. De tal modo, se afirma que a la Administración corresponde un concepto de equilibrio y a la gestión un concepto de dinámicas²².

Por otro lado, si se afirma que el servicio público debe entenderse como *una organización de personas y bienes creada por el Estado, sometida a un régimen jurídico especial de Derecho público, que tiene por objeto satisfacer de manera regular y continua una necesidad pública* (AYLWIN y AZÓCAR, 1995), es menester reconocer que éste debe tener ciertas capacidades mínimas de adaptación a las nuevas exigencias, lo que adicionalmente se hace más complejo al existir una cierta plataforma o andamiaje legal sobre el cual se sustenta la legitimidad de la acción administrativa y sus consecuencias.

Otra salvedad necesaria es que la anterior definición de servicio público responde, dentro de los tratadistas en Derecho administrativo, a la corriente orgánica o subjetiva. Frente a aquélla se formula una alternativa conocida como la óptica material u objetiva, cuyo basamento es que se atiende al objeto del servicio y no a la entidad que lo realiza; por tanto y en consecuencia, no los

²¹ Un comentario adicional es que ambas acepciones del concepto de Administración corresponderían (en un sentido etimológico de la expresión) a su significado último, esto es: «servir a», de «ad», y «ministrar», servir. Al respecto pueden consultarse las bases del Derecho administrativo y las diferentes concepciones acerca de las dimensiones orgánicas y funcionales de servicio público en la tradición legal.

²² Este tema y otros de relevancia en materia de diseño, gestión y evaluación de políticas públicas ligadas a la modernización del Estado son tratados en *Gobernabilidad Democrática. Presente y futuro de la política en Iberoamérica*, de Eduardo FREI R., Editorial Andrés Bello, 1997 (pp. 162-209). Allí se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e insumos materiales y tecnológicos, pero considerando el diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción y modificaciones institucionales referidas a un objetivo público. Es así como en torno a este flujo de información y acción que los problemas de la esfera pública debieran ser ordenados y resueltos.

Además, si se aborda esta temática desde la perspectiva organizacional, suponemos que primero debemos orientar los esfuerzos a cambiar las formas de trabajo y las lógicas implícitas asociadas a la labor burocrática para luego modificar estructuras (si es que es necesario), ya que ésta sigue a la estrategia (ambos conceptos serán sometidos a estudio más adelante en términos de la propia «estrategia modernizadora chilena»).

concibe como organización, sino como actividad. Esta última concepción abre la discusión acerca de que puede entenderse el servicio público como una especie de actividad administrativa (que sólo otorga prestaciones individuales al público), criterio que al admitir énfasis en la prestación del servicio mismo (basado en el interés general) acepta que dicha entrega pueda hacerse por organismos privados, toda vez que la aceptación restringida de dicho concepto no considera ni distingue otro tipo de actividades públicas (regulación, fomento, fiscalización, entre otras).

II.2. ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO

Tomando lo anterior, el servicio público concebido desde la óptica legal supone al menos cuatro elementos constitutivos. Éstos son:

- 1) Una necesidad pública que se trata de satisfacer de manera regular y continua²³ (aunque el concepto jurídico de necesidad pública es relativo).
- 2) Un personal que trabaja para la satisfacción de esa necesidad pública (agentes, funcionarios o empleados públicos).
- 3) Bienes o recursos financieros articulados a través de un ordenamiento predeterminado que se orienten a la satisfacción de esa necesidad.
- 4) Un régimen jurídico especial de Derecho público²⁴.

El primero de estos elementos se presenta como el fin del servicio, lo que determinaría su existencia. Los tres siguientes, de manera complementaria, constituyen la organización de los medios para el logro de dicho fin último.

Además, partiendo de la base que los servicios públicos son un conjunto sistemático de agencias e instituciones, se afirma que los sistemas de organización

²³ Dentro del llamado régimen jurídico especial existen dos aspectos centrales en la concepción de servicio público: régimen de continuidad y régimen de igualdad. El primero apela a una característica esencial del servicio público y significa que éste no puede paralizar sus actividades, es decir, debe funcionar sin interrupciones (se argumenta que la satisfacción de las necesidades públicas no admite intermitencia ni vacíos, ya que el interés público exige que sean atendidas de manera permanente y es para ello que el servicio ha sido creado). Por otro lado, el régimen de igualdad o «uniformidad» supone que en la satisfacción del interés general de la colectividad se han de beneficiar todos por igual.

²⁴ En términos del régimen legal al que están sometidos y alineados los servicios públicos se destaca principalmente lo siguiente: a) es la ley el instrumento que crea los servicios públicos (determinar que cierta necesidad pública sea satisfecha por este procedimiento especial es tarea universalmente radicada en el Legislador); b) la ley no sólo crea el servicio, sino que además establece las bases fundamentales de su organización, cuyas normas complementarias o de detalle son materia de reglamento. De aquí que, en primera instancia, el manejo de las organizaciones públicas sea tan complejo, ya que se cruzan distintos tipos de racionalidades, como la legal y la de gestión o la de eficiencia económica y la de administración.

administrativa obedecerían a tres cuestiones básicas: a) quién presta el servicio; b) por cuenta de quién se presta (es decir, quién financia los bienes y recursos), y c) cuáles son los poderes de decisión que ha de tener el servicio, su competencia, su autonomía o subordinación jerárquica, entre otros.

II.3. SERVICIOS DE CALIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA²⁵

Para enfrentar los nuevos desafíos que la sociedad y la economía imponen al servicio público es necesario que éste responda de manera permanente a estándares básicos de gestión eficiente, eficaz, oportuna y de calidad. En la actualidad, dicha situación parece ser fundamental para validar las actividades de los servicios y, consiguientemente, para posibilitar un mayor apoyo social y político. Por tanto, para los fines de la modernización del aparato público, la noción de calidad y sus dimensiones no debieran ser una preocupación trivial y superflua, sino más bien un eje central de cualquier apuesta de mejoramiento y progreso en materia de función pública.

Conviene en esta parte discutir (desde una perspectiva más conceptual en lo que a calidad de servicios se refiere) algunas apreciaciones en materia de calidad que sirvan de base para analizar el acento del esfuerzo modernizador. Es así como la calidad de servicio alude principalmente a la amplitud de la discrepancia o diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los usuarios o clientes y sus percepciones particulares²⁶. En tal sentido, puede decirse que lo que caracteriza principalmente a los servicios en general es que éstos son básicamente intangibles y heterogéneos, ya que suponen prestaciones y experiencias más que objetos y, adicionalmente, dicha prestación varía de un proveedor a otro, de un usuario a otro y de un día a otro. Por otro lado, normalmente se afirma que la calidad percibida por los servicios otorgados en un momento se produce durante su entrega o prestación, lo cual significa que la producción y el consumo (en general) son factores inseparables y por ello es que se habla de que existiría simultaneidad en la provisión (se disfruta del beneficio que reporta allí donde es recibido). De allí se derivan las llamadas diez dimensiones de la calidad de servicio (ZEITHAML, PARASURAMAN y BERRY, 1993), que son:

²⁵ El tema de la calidad en la gestión pública ha venido siendo en los últimos años un foco noticioso permanente. En un artículo se planteaba, por ejemplo, que «... a las puertas del siglo XXI, esas viejas oficinas, oscuras, atestadas de gente esperando por horas para ser atendida por un autómatas funcionario sepultado entre papeles, está dando paso a iluminados y modernos recintos informatizados que al mejor estilo competitivo ofrecen satisfacción garantizada a sus usuarios...» (véase «El Estado Amable», reportaje de la periodista Ana Verónica PEÑA, aparecido en el diario *La Nación* el 17 de octubre de 1999).

²⁶ Un excelente acercamiento a estos temas y un desarrollo bastante acabado sobre las variables involucradas a estas actividades puede ser consultado en *Delivering Quality Service*, de Valerie A. ZEITHAML, A. PARASURAMAN y Leonard L. BERRY, The Free Press, Macmillan, 1993.

Cuadro 2. Dimensiones de la calidad de servicio

| Crterios / Dimensiones | Definición |
|----------------------------|---|
| 1. Elementos tangibles | Apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personal y materiales de comunicación. |
| 2. Fiabilidad | Habilidad para ejecutar el servicio prometido de forma fiable y cuidadosa. |
| 3. Capacidad de respuesta | Disposición a ayudar a los clientes y proveerlos de un servicio rápido. |
| 4. Profesionalismo | Posesión de las destrezas requeridas y conocimiento de la ejecución del servicio. Actuar conforme a las expectativas. |
| 5. Cortesía y empatía | Atención, consideración, respeto y amabilidad del personal de contacto. En ocasiones se vincula con las posibilidades de atención personalizada que ofrecen las instituciones a sus usuarios. |
| 6. Credibilidad | Veracidad, creencia, honestidad en el servicio que se provee. |
| 7. Seguridad | Inexistencia de peligros, riesgos o dudas. |
| 8. Accesibilidad | Accesible y fácil de contactar. |
| 9. Comunicación | Mantenimiento de clientes informados utilizando un lenguaje que puedan entender y aplicar. Implica el escuchar y comprender al usuario. |
| 10. Comprensión al cliente | Hacer el esfuerzo de conocer a los usuarios y sus necesidades |

Fuente: Adaptado de ZEITHAML, PARASURAMAN y BERRY (1993).

Las anteriores dimensiones dan cuenta de los principales aspectos que un servicio cualquiera debiera considerar al momento de impulsar acciones que eleven la calidad en las prestaciones otorgadas. No obstante, dichos criterios, si bien pueden ser aplicados universalmente, en el caso de servicios públicos existirían ciertas restricciones de origen que neutralizarían una primera aproximación a alcanzar de manera óptima dichas dimensiones.

El carácter eminentemente burocrático, en extremo legalista y de orientación procedimental hace tremendamente compleja la aplicación directa de di-

chos criterios, considerando además que en ningún momento (dentro de este esquema) se pone en peligro la existencia misma del servicio público, ya que aun en un escenario pesimista, donde las prestaciones sean de baja calidad, el solo hecho de que exista una norma legal que sostenga la supervivencia del servicio público, éste no tiene claros incentivos a mejorar la calidad en el corto y mediano plazo.

Si lo anterior lo contrastamos con la experiencia que los servicios privados tienen día a día, observamos que del cumplimiento de dichas dimensiones depende, en gran medida, la sobrevivencia y fidelidad de los clientes, quienes son en última instancia los que financian y «pagan» directamente por las prestaciones obtenidas, en un mercado que es altamente competitivo y donde la diferenciación por calidad hace la diferencia entre empresas rentables y exitosas y aquellas que fracasan y desaparecen o son absorbidas por otras. Un claro ejemplo de esto es la declaración respecto al «cliente» que muchas de ellas tienen y desarrollan para adoctrinar y sensibilizar a sus empleados:

«Un cliente es la visita más importante en nuestra empresa. Él no depende de nosotros - nosotros dependemos de él.

Él no es un extraño en nuestro negocio - es parte de él.

No le estamos haciendo un favor al servirlo... Él nos hace un favor al darnos la oportunidad de hacerlo»²⁷.

Por otro lado, pareciera que los esfuerzos por modernizar la gestión pública en general han tendido a definir objetivos grandilocuentes que descuidan profusamente la variable de calidad en los servicios, sustituyéndola por planteamientos bastante más difusos y menos evaluables dada su complejidad implícita, todo lo cual dispersa los esfuerzos y posibilita avances segmentados que no ayudan, en la práctica, a resolver los puntos críticos de la gestión más sentidos y valorados por la ciudadanía²⁸.

²⁷ Extraído de una sucursal de Domino's Pizza, empresa orientada a la producción, distribución y venta de pizzas. Dicha declaración se suma al siguiente mensaje respecto a la calidad de sus servicios: «Después que el dulce sabor de un bajo precio se ha ido, el amargo sabor de una mala calidad permanece. ¡Domino's Pizza, calidad garantizada!».

²⁸ Además, el grado de credibilidad de los usuarios en los servicios públicos ha disminuido tanto en los últimos años (ver, por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización) que toda declaración, idea o propuesta de éstos frente a las problemáticas existentes carece de la suficiente confianza por parte de la gente, sin considerar que hasta los mismos funcionarios cuestionan las maneras de abordar posibles soluciones a los «cuellos de botella» de la burocracia pública. En este escenario se hace casi imposible encontrar respuestas eficientes y fáciles a los problemas que, al mismo tiempo, gozan de viabilidad técnica, apoyo ciudadano y compromiso de los funcionarios.

En resumen, puede afirmarse que en el deber de cumplir con la clásica responsabilidad de coordinar acciones para el logro de objetivos predeterminados (en este caso, asegurar el bienestar colectivo o «bien común»), los servicios públicos se caracterizan por los siguientes elementos:

- 1) El componente o mandato político (las instituciones públicas son al mismo tiempo organizaciones pero también políticas, en el sentido de acciones que permitan cumplir los fines públicos socialmente deseados).
- 2) La dificultad (y, en algunos casos, imposibilidad) de medir cuantitativa y cualitativamente los resultados obtenidos por las acciones emprendidas.
- 3) La imposibilidad de cobrar (en la mayoría de los casos) por los servicios que deben proporcionar.
- 4) La «clientela» a la que son orientados, que en estricto rigor se define como la población de «usuarios» que no pagan directamente por los servicios recibidos dado que éstos se financian —de manera usual— con cargo a las rentas generales de la nación.
- 5) Por último, dadas las anteriores características, se reconoce que estos servicios normalmente tienen un carácter monopólico²⁹ ya que nadie más los produce en el mercado, y de ello se desprenden (en parte) los anteriores enunciados.

II.4. UNA BREVE MIRADA A LAS EVIDENCIAS EN MATERIA DE CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS

A modo de respaldar lo anterior veamos algunos de los aspectos centrales que se plantearon en una de las líneas de acción impulsadas por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. En primer lugar, ya en el año 1996 se realizó un estudio de opinión pública a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda acerca de la calidad de atención que entregan los servicios públicos a los usuarios³⁰. Dicho estudio sistematizó y entregó información crucial sobre las percepciones de las personas respecto de los procesos de cambio y modernización de instituciones, así como también permitió que los propios usuarios formularan recomendaciones e identificaran

²⁹ No obstante, en los últimos años se ha ido incorporando crecientemente el concepto de competencia en la provisión de servicios públicos. Ejemplo de esto en Chile son los seguros de salud, la previsión social, entre otros.

³⁰ Para mayor información, véase el documento *Política y Orientaciones en Calidad de Servicios y Participación Ciudadana* del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997.

cuáles eran las demandas más sentidas en este ámbito. Algunos de los resultados fueron los siguientes:

- Un 80,4% opinó que la labor de los servicios públicos es muy importante y útil para la gente. Sus aspectos más valorizados son la gratuidad, el hecho de que están en todo Chile, que atienden a todos y que no persiguen fines de lucro.
- Las municipalidades son los servicios públicos mejor identificados, con alto uso 55,2% y una percepción de mejoría del 54,1%.
- Un 44% reconoció que los servicios públicos centrales habían mejorado, un 42% que se habían mantenido y un 10,9% que se habían deteriorado. Pese a que un 76% reconoce que ellos estaban modernizándose, la mayoría de los entrevistados no consideraba que la modernización se asociara necesariamente a una mejor atención.

Por otro lado, en el mismo estudio se presentan las medidas propuestas por la gente para mejorar la atención y el trato a los usuarios. Dichas alternativas son:

- 1) Mejorar la atención del público (rápida, buena información y atenta).
- 2) Simplificar los trámites y reducir procedimientos innecesarios (disminuir los tiempos de espera).
- 3) Mejorar la información (boletines, folletos, pequeños, breves y comprensibles instructivos sobre el acceso a prestaciones frecuentes).
- 4) Mejorar la tecnología (poner computadoras).
- 5) Mejorar edificios e instalaciones de atención.

Cabe destacar que las expectativas de los entrevistados respecto al mejoramiento potencial de los servicios públicos eran bastante altas (un 62,5%), existiendo una clara demanda por mayor participación en ellos y reforzar el ámbito de la comunicación y fluidez de la información para con los usuarios³¹.

Finalmente, las propias personas encuestadas en esa oportunidad sugirieron las siguientes medidas:

³¹ Inclusive a un 94,4% le parecía bien que se destinasen recursos en escuchar las sugerencias de la gente, y a un 92,8% que se gastaran en publicidad televisiva para informar a los usuarios.

- 1.º Que todos los servicios tengan oficina de reclamos obligada a dar respuesta.
- 2.º Que se comprometan a realizar los trámites en tiempo y condiciones claras.
- 3.º Que exista una oficina control tipo SERNAC³².
- 4.º Que los servicios compensen a la gente si no cumplen.
- 5.º Que se publique un *ranking* de servicios según la calidad de atención.

Sobre la base del anterior diagnóstico, se establecía que la insatisfacción de los usuarios frente a mediocres prestaciones terminaría por «cuestionar la confianza, credibilidad y legitimidad que el Estado y la gestión pública requieren para continuar avanzando en el desarrollo de un proyecto país socialmente más integrado y equitativo»³³. Por ello, se manifestaba que la justificación y sustento elemental del proceso de modernización de la gestión pública pasaba por avanzar en los temas relativos a la calidad de los servicios públicos, más allá de aquellos aspectos vinculados a la cantidad, cobertura y extensión de derechos sociales y beneficios³⁴. De este modo, se estableció que la calidad de servicio debería corresponder a elevar el grado de sensibilidad a los intereses, deseos y aspiraciones de las personas a las que se pretende servir, proveyendo la totalidad de las características y atributos de un servicio o producto, que determinan su capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos. La satisfacción entonces resultaría de trabajar un delicado equilibrio entre los logros que se pueden mostrar y las expectativas de la gente (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997).

Por lo tanto, la orientación al usuario no es sólo una cuestión de herramientas y tecnologías de gestión, es una misión enraizada en los mejores valores y principios de la vocación del servicio público³⁵. En tal sentido, los componentes más importantes de la calidad de servicio en la esfera pública serían:

³² SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor). Agencia dependiente del Ministerio de Economía que vela por garantizar los derechos del consumidor y llevar las acciones legales cuando estos se vean afectados en representación de terceros. Además, emite boletines de información al consumidor, entre otros.

³³ Programa Calidad de Servicio y Participación Ciudadana, p. 4.

³⁴ En este punto es donde observamos que la preocupación fundamental (por lo menos en algún sentido) pasó de las variables cuantitativas a las cualitativas. Sin embargo, no es tan claro que los esfuerzos para avanzar en este sentido hayan sido los más importantes.

³⁵ Al respecto, se establecían ciertas ideas fuerza sobre la importancia de la calidad en los servicios públicos. A saber: a) Mejorar la calidad de los servicios permitiría promover los derechos individuales, la

- La oportunidad.
- La accesibilidad.
- La transparencia en la información.
- La libertad de elegir.
- El trato del personal.
- El entorno de los espacios de atención y espera.

De igual modo, la idea subyacente era fortalecer la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos, todo lo cual va ligado a que la gente asuma su responsabilidad en el control social y la mejoría de los mismos³⁶. El punto clave era el de renovar los estilos de gestión de los servicios públicos, permitiendo que éstos se abrieran al escrutinio público y que fueran sujetos permanentes de la evaluación de sus propios usuarios. Lo anterior suponía al menos la existencia de las siguientes variables para hacer efectiva la renovación:

- 1) **El liderazgo y compromiso de la dirección:** valores de la organización y sus relaciones con otras instituciones.
- 2) **La satisfacción del usuario:** medición de requerimientos, expectativas y estándares de servicios comprometidos.
- 3) **El desarrollo de las personas y la organización:** gestión del personal, relaciones laborales, estímulo al desempeño, capacitación, compromiso del personal, seguridad y calidad de vida de la organización.

igualdad y equidad entre los ciudadanos. En definitiva, ayuda a consolidar la democracia y su gobernabilidad. b) En la medida que mejora la accesibilidad a los servicios, se permite garantizar la igualdad de oportunidades para el desarrollo, jugando un papel fundamental en los esfuerzos por reducir la pobreza, la marginación social y, en general, por mejorar la calidad de vida de los chilenos. c) Contribuiría a satisfacer las expectativas de la sociedad, también en sus capas medias y altas, cada vez más exigentes, ya que pagan impuestos y desean hacer escuchar su voz respecto a los servicios que reciben y a como los servicios públicos se los entregan. d) Defender y fortalecer la esencia del sector público es mejorar su desempeño, devolviéndole legitimidad a la función pública y rescatando la confianza que la ciudadanía debe depositar en el rol del Estado y su articulación con el mercado. e) Si bien el Estado chileno en la actualidad no se ha visto enfrentado a déficits fiscales, mejorar la calidad no implica necesariamente gastar más. En muchos casos significará hacer mucho más con los mismos recursos de que ya se dispone. En otras palabras, la calidad y la productividad están estrechamente ligadas. f) Un Estado capaz de asumir el desafío de mejorar continuamente la calidad de su gestión está en mejores condiciones de adaptarse a las exigencias de una economía mundial en proceso de globalización, contribuyendo al desarrollo de la competitividad sistémica del país.

³⁶ Autores como Koïdo ECHEBARRÍA definen este tipo de prácticas gerenciales en el sector público como procesos de «democratización del aparato administrativo», lo cual se insertaría dentro del contexto de reformas «serviciales», donde el ciudadano es percibido como partícipe de la acción pública y en las que predomina una visión relacional y no solamente transaccional de la interacción entre los servicios públicos y los usuarios.

4) **La planificación:** visión estratégica de las metas y procesos, capacidad operativa y sistemas de seguimiento y evaluación.

5) **El aseguramiento de la calidad de los servicios y/o productos entregados:** diseño, gestión, mejoramiento continuo, control y evaluación de los procesos, documentación y aseguramiento de la calidad de los proveedores.

6) **Información y análisis:** datos, fuentes y gestión de la información.

7) **El impacto sobre la comunidad:** protección y conservación del ambiente y sus recursos, percepción de la comunidad sobre la organización y su nivel de información.

8) **Los resultados:** de los programas, del mejoramiento de productividad y calidad de los procesos, de la calidad de los proveedores, financieros, de la satisfacción de los usuarios y del personal.

Finalmente, dichos criterios permitirían detectar en la práctica si los servicios contaban con las estructuras organizacionales, las capacidades funcionales y los necesarios procesos para hacer efectivo el compromiso de mejorar la calidad en las prestaciones otorgadas, con la suficiente vinculación al grupo objetivo de usuarios a los cuales se sirve³⁷.

II. 5. ACTORES Y RACIONALIDADES INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DESDE LA TEORÍA

Una aproximación interesante al mismo tema puede desarrollarse a partir del análisis de las lógicas implícitas que orientan la acción de los actores que se ven involucrados, directa o indirectamente, en el proceso que pretendemos abordar. A este respecto, conviene señalar que una de las preocupaciones fundamentales que sustentan la lógica modernizadora se basa en cambiar determinadas pautas de comportamiento y acción en lo que comúnmente conocemos como funcionarios públicos.

Es así como podemos observar que en las diferentes actividades gubernamentales conviven y se desarrollan distintos tipos de agentes con múltiples y variados intereses que no necesariamente son convergentes, lo que genera desencuentros que, en la mayoría de los casos, se explican más por problemas en la naturaleza particular de éstos o por las diferentes racionalidades que subyacen en el comportamiento de dichos actores.

³⁷ Inclusive se planteaba que, de ocurrir lo contrario, se deberían adecuar las instituciones a los intereses de los usuarios, rediseñándolas de ser necesario (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997).

Es, por tanto, relevante el manifestar que uno de los problemas básicos no resueltos en la Administración Pública tiene relación con la carencia de vasos comunicantes entre las definiciones políticas y la acción práctica, lo cual va ligado a que los actores (políticos, técnicos, burócratas y/o funcionarios públicos y ciudadanos) no comparten, en esencia, valores, ni recompensas, ni un lenguaje que posibilite la acción coordinada y cooperación dentro del aparato público en la consecución de sus objetivos y metas.

En este sentido, podemos identificar, siguiendo a MEDINA ECHAVARRÍA (1971), ciertas combinaciones entre la llamada dimensión de «racionalidad» (con sus dos lógicas: técnica y política) y la dimensión sobre la «preocupación por el resultado de la acción» (con sus orientaciones funcional y sustancial), que, según el autor, darían origen a cuatro tipos de acción racional dentro del andamiaje público (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Tipos de acción racional

| | Formal Racionalidad técnica (Expedient) | Material Racionalidad política (Sanctioned) |
|---|---|---|
| Funcional (Referida al desarrollo de la acción) | 1. Racionalidad de procedimientos a) Burocracia b) Aplicación de normas c) Competencia legal | 2. Racionalidad del proceso de decisión a) Organización b) Negociación c) Influencia |
| Sustancial (Referida al resultado de la acción) | 3. Racionalidad de fines a) Economía b) Cálculo c) Competencia objetiva | 4. Racionalidad de la decisión a) Política b) Realización de fines (<i>policy</i>) c) Capacidad creadora |

Fuente: DREITZEL, en J. MEDINA ECHAVARRÍA (1971, p. 67).

Si acogemos dicha interpretación, podemos sugerir la presencia de diferentes actores en la configuración organizacional pública; a saber:

- **Los políticos.** Que son los encargados de tomar decisiones y de fijar grandes objetivos de política.
- **Los técnicos.** Que se orientan por la racionalidad de fines.

- **Los burócratas.** Cuya racionalidad se centra en los procedimientos, en la aplicación rutinaria de normas y en la competencia legal.

Los primeros cumplen dos tareas dentro del contexto que nos interesa abordar: en primer lugar, toman decisiones en la búsqueda de resolver problemas públicos generados en una determinada situación histórica; en segundo lugar, son responsables por organizar y mantener, de manera eficaz y permanente, los canales a través de los cuales dichas decisiones son posibles y viables. De ahí que «el logro de situaciones nuevas constituya la culminación de su primera tarea, mientras que la “negociación” es la característica indispensable de la segunda. O, si se quiere, el dominio respectivo de la estrategia y de la creación de políticas» (MEDINA ECHAVARRÍA, 1971, pp. 45-71).

Por otro lado, el técnico ofrece su conocimiento validado científicamente y colabora proponiendo modelos de implementación y elaborando determinados caminos de acción posibles, de manera que es posible afirmar que su espacio se circunscribe al campo de los medios y herramientas, de tal forma que su acción se ve gobernada por una notable y manifiesta racionalidad técnica e instrumental.

Por último, y como eslabón central de nuestra aproximación a la «selva de actores en la esfera pública», está el llamado «burócrata», o bien el típicamente conocido «funcionario público». Según MEDINA ECHAVARRÍA, éste puede ser definido como «el hombre que conoce y maneja racionalmente en primer término determinados procedimientos —prescritos por normas, reglamentos y precedentes— aunque nadie le niegue que asimismo pueda saber y sepa efectivamente de cosas, es decir, de las materias en que se ocupa a través de esos procedimientos. Su racionalidad es típicamente funcional y encuadrada prescriptivamente, por añadidura, en los límites de la estricta competencia» (MEDINA ECHAVARRÍA, 1971, p. 69).

Al observar dichas categorías vemos que estas tres racionalidades son (o debieran ser) complementarias; sin embargo, en determinadas circunstancias, pueden llegar a ser divergentes e inclusive conflictivas. Dicho enfrentamiento se puede explicar (en parte) no sólo por las distinciones en términos de lógicas de acción distintas, sino además por los efímeros límites entre una u otra esfera, lo cual lleva a que existan frecuentes «invasiones» y «roces» entre los espacios, entre unos y otros funcionarios.

Por otro lado, resulta interesante abordar la problemática desde la perspectiva que un observador externo tiene acerca de los burócratas. Un ejemplo de esto es lo siguiente:

Cuadro 4. Reglamento del empleado público

1. Debe estar fatigado antes de comenzar a trabajar.
2. Luego de hacer un trámite, reclínese sobre una silla, tómese un café y fúmesse un cigarrillo, para reponer fuerzas.
3. Si se acerca algún amigo, no se distraiga menos de tres horas.
4. Si viene el jefe, ¡por favor!, trate de no roncar.
5. Si alguien lo necesita, ponga su mejor cara de disgusto. Recomendamos practicarla media hora diaria frente a un espejo (en horas de trabajo).
6. Repita insistentemente «En la ventanilla de la derecha lo van a atender» y, luego de un buen rato, córrase usted a esa ventanilla.
7. Si hay una sola persona esperándolo, no la mire. Espere a que se forme una cola respetable... Entonces pregunte: «¿Los atienden?».
8. Cada vez que se cruce con un compañero, repita: «Y... por lo que nos pagan».
9. Cuando sea la hora de irse, deje todo como está y salga corriendo al grito de: «¡Qué día tuvimos hoy!».

Fuente: MULEIRO, Pepe, *Para leer en el baño*, Colección Super Mix, Editorial Sudamericana, 1996.

II.6. LAS DIVERGENCIAS EN MATERIA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN, CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ya en el año 1996 se realizó un estudio sobre clima organizacional a una muestra de 3.154 funcionarios que pertenecían a 36 reparticiones públicas con presencia y cobertura nacional³⁸. Una primera mirada a los resultados puede sugerir que en el transcurso del proceso en cuestión se desglosan las siguientes variables críticas y posibles líneas de acción para enfrentarlas:

³⁸ Estudio realizado por el Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en noviembre de 1996. Las variables consideradas en este estudio son: estructura y claridad organizacional; jefaturas; toma de decisiones; comunicaciones; calificaciones; reconocimiento; autonomía en el trabajo; recompensa; ascenso o carrera; identidad y compromiso; ambiente de trabajo; burocracia; temor y conflicto; autoimagen de la Administración Pública; asesores; satisfacción del trabajo; perfil del trabajo actual; arraigo laboral, y relaciones con otros elementos. Los resultados obtenidos fueron presentados por los profesores Guillermo WORMALD D. y Darío RODRÍGUEZ M. en el III Encuentro de Modernización del Estado, «Recursos Humanos en el Sector Público», entre el 18 y 19 de junio de 1997 en Santiago de Chile.

Cuadro 5. Resultados en el estudio de clima en la Administración Pública

| Diagnóstico | Líneas de acción |
|---|--|
| Crisis de la cultura organizacional | <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la identidad del sector público. • Redefinición de la carrera funcionaria. • Valorización del espíritu de servicio. • Crear «cultura de la calidad». |
| Baja autoestima organizacional y personal | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la función pública. • Reconocimiento funcionario por calidad de la tarea. • Dignificación de la labor del funcionario. |
| Crisis de credibilidad del liderazgo | <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de contar con líderes y consistencia en la acción. |
| Aumento de las expectativas | <ul style="list-style-type: none"> • Mayor información y retroalimentación. |
| Alto nivel de conflicto | <ul style="list-style-type: none"> • Diseño de políticas de modernización y recursos humanos que regulen la transición. |
| Carencia de incentivos para motivar la incorporación y permanencia en la Administración Pública | <ul style="list-style-type: none"> • Carrera funcionaria. • Oportunidades de capacitación. • Empleabilidad. • Mejoramiento de las condiciones de trabajo. |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la sistematización de resultados del Estudio de Clima Organizacional en la Administración Pública (Resumen Ejecutivo de marzo de 1997), PUC - DIPRES / Ministerio de Hacienda.

Los principales autores del estudio han señalado que «la mayor eficacia y eficiencia de toda organización de servicio como son las estatales, pasa centralmente por las personas que la integran y su creciente compromiso con las tareas que desempeñan» (WORMALD, 1997). Sin embargo, subsistirían ciertas deficiencias en el tratamiento mismo de los temas que afectan a los funcionarios de la Administración del Estado. Entre éstos encontramos que el grado de satisfacción laboral es sólo regular (45,7% de los funcionarios manifiesta estar regularmente satisfecho). Además, existiría una marcada diferencia en este punto si se consideran las edades de los entrevistados (de aquellos que declaraban estar satisfechos, el 55,9% eran funcionarios con menos de dieciocho años de servicio, mientras que sólo un 18,3% tenía menos de siete años de antigüedad).

En lo fundamental, es menester destacar que las imágenes y opiniones de los funcionarios respecto al proceso de modernización dan pauta para un profundo análisis. Sólo un 6,3% declaró que la modernización es un proceso inútil o innecesario, mientras que un 45,9% opinaba que debe ser impulsada decididamente (no obstante, un 44,7% advirtió que debe ser impulsada pero con cuidado). Por otra parte, la gran mayoría asociaba el proceso a aumentos de eficiencia tanto en la organización como en el uso de los recursos, lo cual es percibido junto a mejoras en los salarios, incorporación de tecnología moderna y un elemento tremendamente significativo, un mayor prestigio para aquellos que trabajan en el Estado.

Sin embargo, existían fuertes imágenes negativas respecto al proceso ya que, en contraposición a las expectativas de mejoramiento, también generaría temores e incertidumbres³⁹. En este sentido, la gran mayoría pensaba que la «modernización ha sido un proceso centralizado, malamente informado y poco participativo» (WORMALD, 1997). Parece difícil que de la noche a la mañana se pueda hacer participativa una organización que tradicionalmente ha funcionado conforme a cánones jerárquicos y burocráticos en los que los jefes mandan y los subordinados obedecen, sin lidiar mayor diálogo e interacción en el espacio laboral. Es más, en palabras de Bernardo JORQUERA⁴⁰, respecto a la opinión que la Asociación de Empleados Fiscales (ANEF) tiene sobre el proceso afirma con vehemencia que «se considera que hay escasa o ninguna participación e información a los funcionarios. En la mayor parte de los servicios o ministerios, no han participado en la elaboración de los planes estratégicos; existe información fragmentada; escaso conocimiento y participación en la formulación de la misión, objetivos y metas de cada servicio. Esta falta de participación produce frustración y limita el aporte creativo que podrían hacer los trabajadores»⁴¹. Lo anterior, además, se vio acrecentado por patrones culturalmente autoritarios de gestión directiva o, en otras palabras, carencia de estilos democráticos de liderazgo donde se reflejan modos tradicionales de mando vertical, autocráticos y tecnocráticos de trabajo⁴².

³⁹ Este temor es natural si se consideran las experiencias pasadas en materia de reforma administrativa y el trauma que ellas dejaron. Recordemos que durante largos años las políticas de reforma tenían un fuerte componente racionalizador, lo que generó en la práctica despidos masivos, reducción y desaparición de servicios, entre otros.

⁴⁰ Ex Vicepresidente de la ANEF y encargado del tema de la modernización del Estado. Actualmente se desempeña como investigador de la Biblioteca Nacional de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM). Opinión entregada en entrevista y apoyada por informes de la ANEF.

⁴¹ Mi experiencia como docente en las materias de gestión pública, donde la mayoría de quienes han sido mis alumnos son o fueron funcionarios públicos, me hace validar esta opinión toda vez que, al discutir temas que se asociaran al proceso de modernización, una de las quejas mayores era que carecía de mecanismos adecuados de participación y canales de información transparentes y creíbles.

⁴² La cultura organizacional en nuestro aparato público se caracteriza, entre otras cosas, por el culto a la jerarquía, el peso de las normas y el ritualismo administrativo (modelo procedimental, parsimonioso y de

Una crítica adicional que se vincula a las anteriores es que se asume que los problemas de gestión son sólo dificultades en la «asignación eficiente de los recursos» y que para motivar cambios basta y sobra con «incorporar los incentivos adecuados». Por tanto, la matriz que envuelve la lógica modernizadora obedecería casi exclusivamente a aspectos instrumentales que incorporen criterios de eficiencia económica con un tenue barniz normativo a la gestión propia de las instituciones públicas. En dicho «modelo implícito» los conceptos de productividad y eficiencia técnica dominan el discurso y la práctica modernizadora desde una perspectiva unilateral y desvinculada a una propuesta seria de construcción (o reconstrucción, si se prefiere) de un nuevo paradigma de cambio estatal (y social) que incorpore aspectos tales como el análisis histórico y cultural de los procesos sociales reales, y que dé cuenta de una voluntad efectiva de resolver los verdaderos problemas que en la interacción entre ciudadanos y servicios públicos se han venido acumulando durante los últimos años. Por último, es discutible el aporte real que supone reemplazar el antiguo burocratismo por un nuevo y reluciente eficientismo, igualmente centrado en la forma y no en el fondo de los problemas concretos, que imposibilite penetrar de manera efectiva en la cultura de los funcionarios, y que involucre el fortalecer las capacidades de aprendizaje y crecimiento de las personas e instituciones de manera permanente y no sólo cosmética⁴³.

Todo lo anterior presupone, en última instancia, el rearticular los lazos de confianza al interior de las instituciones públicas que de alguna manera permita «devolverle el alma» al contenido y fin último del aparato estatal, cual es el bienestar de las personas y su plena incorporación al progreso social, político y económico.

precarios resultados) y el desestímulo a la innovación, todo lo cual va asociado a una desvalorización del personal público y de la efectiva participación de los funcionarios y usuarios en las reparticiones.

⁴³ Es discutible el hecho de que el mejoramiento de la gestión pública sea un desafío que sólo puede ser abordado con validez y fundamento desde un enfoque puramente económico, ya que existe una multiplicidad de variables que, más allá de ser manejadas de manera periférica (como son la cultura organizacional del sector público, los valores que lo sustentan y el comportamiento de los distintos agentes sociales, políticos y económicos), son centrales al momento de alcanzar avances gravitantes en estas materias. Si se observan los esfuerzos desplegados en el caso chileno particularmente, vemos que la lógica económica ha venido determinando los contenidos y formas del proceso modernizador, en la medida que domina sin contrapeso la razón instrumental impregnada de supuestos que olvidan otros aspectos complementarios relevantes. No obstante, se deja constancia que la idea no es extremizar el argumento e intentar deshacerse de todo afán por incorporar herramientas microeconómicas a la gestión del sector público, sino más bien el contar con equilibrios que permitan balancear en justas dosis los múltiples factores que involucra el desafío modernizador, resguardando que no se transforme en una incorporación mecánica de supuestos e instrumentos que de otra forma pueden resultar estériles y, en algunas ocasiones, peores que la enfermedad («buropatología pública») que se pretende mejorar.

II.7. EL CAMBIO EN LA CULTURA LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO

Sobre la base de lo descrito precedentemente, convendría hacer una última reflexión respecto a las relaciones entre funcionarios y organizaciones públicas. En el pasado podría decirse que, en términos generales, la relación empresa-trabajador se basaba en un fuerte vínculo emocional que se traducía en un acuerdo implícito (MAJLUF, 2000), o, dicho de otro modo, existía un espacio de acuerdos y compromisos donde la lealtad y el esfuerzo laboral se recompensaban con estabilidad, seguridad y satisfacción de las necesidades del trabajador. No obstante, dicho modelo de relaciones, fuertemente arraigado en formas de trabajo basadas en el ejercicio de una fuerte jerarquía y autoridad, fue progresivamente inhibiendo y paralizando las capacidades de autonomía que las personas poseen para poder diseñar su vida en todos los aspectos. Lo anterior presupone un lazo de dependencia extraordinario donde el trabajador es un sujeto que está sometido al arbitrio, autoridad y paternidad de la organización con la que éste se relaciona, todo lo cual implicaba la presencia de fuertes sindicatos y asociaciones gremiales que contrarrestaban la discrecionalidad y «explotación» de los trabajadores, gozando de gran representatividad y siendo un pilar básico para balancear fuerzas al momento de negociar sobre remuneraciones, defensa de la estabilidad laboral, beneficios adicionales, etc., todo esto en un escenario de alta complejidad y conflictividad.

Sin embargo, los profundos cambios en el entorno económico, tecnológico y social provocan grandes transformaciones en las prácticas e instituciones del sector productivo y estatal. Es así como presenciamos el avance de un proceso histórico donde se observan e introducen cambios en las prácticas de trabajo y en los métodos de gestión, lo cual va acompañado del carácter competitivo de las actividades y de un modelo donde el consumo, la individuación y el darwinismo de mercado se imponen sin contrapeso. Todo lo anterior viene determinando un cambio irreversible en la otrora cultura laboral.

De este modo, la desvinculación emocional tiene lugar en un escenario que, además, se caracteriza por un notable aumento del nivel de educación. Es así como la estrategia de supervivencia frente a la cada vez más intensa inseguridad laboral es la llamada empleabilidad (fenómeno que en el caso del sector público se rigidiza al extremo en el concepto de «inamovilidad funcionaria»). Se erosionan además la identificación y compromiso de los trabajadores con las organizaciones, lo cual se refleja en que el compromiso se restringe al ámbito estrictamente laboral y a las condiciones establecidas en los contratos y se dejan de lado los factores emocionales y de compañerismo, a favor de un creciente individualismo donde el sistema de recompensas se modifica privilegiando la acción más autónoma y el fomento a la productividad del personal.

Así, los modernos sistemas de gestión favorecen la optimización de los procesos de trabajo, la descentralización en la toma de decisiones y la asignación de mayores responsabilidades a los trabajadores. En el caso chileno, sumamos los efectos negativos dejados por el autoritarismo del régimen militar y la consiguiente baja de representatividad de los sindicatos, todo lo que alimentó la desconfianza (dentro de un marco de negociaciones descentralizadas) y el temor a los despidos masivos en caso de movilizaciones colectivas.

No obstante y situándonos en los años noventa, vemos que el individuo es el protagonista central en el escenario laboral, en el que sólo el vínculo monetario y contractual lo ata a las organizaciones.

Así, dentro del actual contexto en la Administración Pública, observamos que se ha venido generando un fenómeno en lo que respecta a diferencias entre sus trabajadores: existe un grupo para quienes el factor más apreciado es la estabilidad e inamovilidad laboral. Normalmente, éstos son trabajadores con más edad, con menor grado de educación y, por ende, con menores posibilidades y preparación para acceder a otro empleo (con frecuencia se apela a que no serían dueños de sus acciones, no tendrían la libertad suficiente para dirigir sus vidas y, por lo tanto, estarían sujetos a la solidaridad de sus empleadores). Por otro lado, existen otros (más jóvenes) que se diferencian por su nivel de educación y preparación previa. Son asertivos, seguros de sí mismos, buscadores permanentes de la participación y motivación en el trabajo, agradecen el *empowerment* y son altamente individualistas (MAJLUF, 2000). De este modo, perciben que el nuevo entorno laboral es una oportunidad de crecimiento personal y están dispuestos a sacarle provecho.

Al comparar ambas realidades, vemos que los funcionarios que no poseen las herramientas educativas son inseguros, la comunicación laboral les resulta difícil y, al mismo tiempo, se sienten traicionados por los servicios y tratan de aferrarse al pasado. Estos elementos debemos tenerlos presentes al tratar de explicarnos los resultados (positivos y negativos) que el proceso de modernización de la gestión pública tuvo durante el período que abarca la presente investigación y que, además, no han sido considerados en estudios rigurosos respecto a los cambios en la cultura del aparato público.

NODO III

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 adónde debes llegar. Pero Alicia dijo: Es que no sé adónde quiero ir...».

LEWIS CARROLL, *Alicia en el País de las Maravillas*

«En este mundo sólo hay dos tragedias. Una es no poder alcanzar lo que uno busca, la otra es alcanzarlo».

OSCAR WILDE

La reflexión en los últimos años⁴⁴ ha venido asumiendo que la modernización de la gestión pública es un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de recursos públicos. De este modo, el foco se centra, por un lado, en la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y la promoción del escrutinio público y la transparencia. Por otro lado, se busca incorporar técnicas de gestión más avanzadas para dar más eficacia, eficiencia y oportunidad al funcionamiento propio de las instituciones públicas.

Para estos efectos, existe un relativo consenso en la mayoría de las opiniones autorizadas respecto a que la modernización de la gestión pública debiera comprender al menos los siguientes elementos:

- **Definición clara y precisa de la misión y objetivos propios** de cada Ministerio, servicio o agente público, para luego determinar de qué manera su estructura orgánica y sus recursos humanos, materiales y financieros se adecuan al cumplimiento de dichos objetivos.

⁴⁴ Respecto al debate en estos temas, consultar preferentemente David OSBORNE, Ted GAEBLER, *La Reinención del Gobierno*, Editorial Paidós, España, 1994; ILPES-CEPAL, *Reforma y Modernización del Estado*, 1995; World Bank, *The State in a Changing World*, World Development Report - Selected World Development Indicators (cap. 2, pp. 29-38), Washington DC, 1997.

- **Especificación nítida de quiénes son los usuarios de cada servicio y cuáles son sus productos o resultados susceptibles de ser medidos y evaluados periódicamente.** Lo anterior requiere tratar de conocer el grado de aceptación que los usuarios y los demás organismos públicos le atribuyen a la gestión que cumple el servicio objeto de la modernización.
- **Mejoramiento de la calidad del servicio público** en aspectos como la prontitud en la entrega; la accesibilidad al servicio; la información oportuna, fehaciente y fácil de entender, y la cortesía en la atención.
- **Profundo análisis de los procedimientos y procesos vigentes** con el objeto de eliminar los obsoletos y/o modificar aquellos que están apegados exclusivamente a la norma, sin una correcta orientación hacia el resultado.
- **Acentuar la descentralización de recursos y responsabilidades.** La descentralización es indispensable para acercar las decisiones a quienes éstas afectan. Ello supone la transferencia de competencias, facultades y recursos desde el nivel central hacia los agentes ejecutivos.
- **Perfeccionar los sistemas de evaluación internos y generar sistemas adecuados de control de gestión,** poniendo énfasis en los mecanismos de evaluación *ex-post* para cada una de sus unidades y en la comparación entre los resultados planeados o esperados y los obtenidos en las operaciones. Lo anterior involucra un conjunto de procesos acumulativos que se despliegan por la vía de metas medibles en períodos acotados de tiempo, con indicadores conocidos y verificables. Lo óptimo sería que cada funcionario, desde el nivel más alto hasta el más bajo, supiera claramente cuáles son sus obligaciones y cuáles son los recursos con que cuenta para cumplirlas, orientando sus actividades en un marco de evaluación de desempeño permanente y objetiva.
- **Formación y capacitación para el cambio.** Según los distintos autores, éste sería el aspecto más importante en todo el proceso de modernización. La preparación del recurso humano es el eje central para el éxito de las medidas de mejoramiento del Estado. Lo anterior lleva implícito el establecimiento de programas de cambio cultural y el establecimiento de incentivos y sanciones para obtener comportamientos e intereses compatibles con los objetivos definidos.
- **Participación de la sociedad civil y de los organismos sociales de base.** Supone reemplazar la verticalidad estatal por modelos que incorporen progresivamente la participación democrática, el robustecimiento de mecanismos de información y control social, y el diálogo constante entre la ciudadanía y los servicios públicos.

En este sentido, la plataforma conceptual que se ha ido desarrollando a nivel mundial nos plantea la necesidad de efectuar cambios sustantivos en las instituciones gubernamentales para adecuarlas al nuevo paradigma económico-social y al nuevo patrón de desarrollo de ciudadanía, que equivale a reinventar y reorientar las labores de gobierno sobre la base de ciertos principios orientadores que podrían resumirse en:

Cuadro 6. Reinventando el gobierno: un nuevo enfoque

1. Crear un *gobierno inteligente*, capaz de coordinarse e imprimir un sentido coherente a la acción y cooperación entre los distintos servicios públicos y los diversos actores económicos y sociales. Supone fortalecer la lógica del «aprendizaje social».
2. Crear un *gobierno catalítico*, que no haga directamente un gran número de cosas, sino que las estimule.
3. Crear un *gobierno orientado hacia la comunidad*, que no construya ni subsidie a los agentes económicos y sociales, sino que los potencie.
4. Generar un *gobierno eficiente y competitivo*, que introduzca ese espíritu en el suministro de sus propios servicios, así como también en los contratos con sus proveedores.
5. Potenciar un *gobierno inspirado en un sentido de misión*, cuya actuación no se rija tanto por la tradición y los reglamentos como por la obtención de resultados y que dé más importancia a éstos que a los procedimientos y normas establecidos.
6. Crear un *gobierno que no defina a los ciudadanos como sujetos de control por parte de la autoridad, sino como los usuarios de sus actividades y servicios* y como la fuente de legitimación de sus políticas. Habida consideración de revitalizar la noción de ciudadanos como sujetos activos de derechos, deberes y obligaciones.
7. Generar un *gobierno orientado fundamentalmente a satisfacer las necesidades de la gente* y no a preservar las normas, garantías y hábitos de la burocracia pública.
8. Crear un *gobierno emprendedor*, que no se contente con cumplir la normativa y los reglamentos, sino que se esfuerce por solucionar realmente los problemas de la sociedad.
9. Potenciar un *gobierno anticipatorio*, que invierta en analizar las tendencias de las cuales surgirán los escenarios en que tendrá que desenvolverse en el futuro y en los cuales se generarán los nuevos problemas que habrán de enfrentar las políticas gubernamentales en el mediano plazo, y que sea capaz de prevenir (prospectivamente) y no sólo de solucionar dichos problemas una vez planteados.
10. Crear un *gobierno descentralizado*, que reemplace las jerarquías burocráticas que hoy lo configuran por un sistema participativo, por la costumbre de trabajar en equipo, y por una mayor orientación hacia la ciudadanía, la gente y el mercado... No un gobierno grande, sino estratégico.⁴⁵

⁴⁵ Adaptado de OSBORNE, David; GAEHLER, Ted, *La Reinención del Gobierno*, Editorial Paidós, 1994.

Éstas son las ideas que, al parecer, orientaron las principales líneas de acción en materia de modernización pública en Chile durante el segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. 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 Pública⁴⁶. 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»⁴⁷. 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 las 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, tuvieron incipientes y dudosos resultados⁴⁸.

A este respecto conviene señalar que, al parecer, no habría existido un «diseño modernizador»⁴⁹ propiamente tal, por lo menos durante los primeros tres

⁴⁶ Dicho Comité estaba constituido originalmente por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia (este 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 también era dirigida por el mismo Secretario Ejecutivo del Comité.

⁴⁷ Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994 que crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. MINSEGPRES (D. EJEC) N.º 012.

⁴⁸ 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 (pp. 11-14).

⁴⁹ 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 produ-

años de funcionamiento del Comité⁵⁰. 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)⁵¹. Lamentablemente, como ocurre con toda buena idea o prác-

cir 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 fundamental en cualquier tarea que involucre mejorar de manera sustantiva las prácticas y efectividad de las organizaciones. Véase FLORES, Fernando, *Inventando la empresa del siglo XXI*, Colección Hachette Comunicaciones, 1989 (pp. 54-69).

⁵⁰ 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». Ejemplos de estos servicios pioneros serían el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el Servicio de Impuestos Internos (SII). 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.

⁵¹ Los PMG 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%.

Lo anterior está contemplado en la Ley n.º 19.553, que concede anualmente una asignación por desempeño institucional en relación a la ejecución de programas de mejoramiento de la gestión (PMG) por cada Servicio, los que se basan en las metas que cada Ministerio se traza.

tica que se transforma en una obligación normativa, los PMG 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 usuarios⁵².

⁵² 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 mencionado con antelación.

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»⁵³. 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 público⁵⁴.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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 presta-

Su estructuración fue concebida definiendo los siguientes elementos:

- 1) principios;
- 2) objetivos y aspectos innovadores, y
- 3) líneas de acción.

Revisemos a continuación cada uno de estos aspectos.

III.1. 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 concreto.

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

ciones, 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, pp. 13-14).

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 públicas⁵⁵.

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. A saber:

1) **Recursos humanos en la Administración Pública.** Esta línea de acción se orientaba a crear las condiciones que promovieran el compromiso de los trabajadores y directivos con los objetivos de las instituciones, así como el desarrollo de sus capacidades para poder cumplir con excelencia su función. Contempló los siguientes proyectos:

- **Gerencia pública.** Se trataba de redefinir y fortalecer el perfil y rol de los directivos públicos, privilegiando sus capacidades gerenciales por sobre su adhesión política o especificidad funcionaria. Aquí se trabajaría en un diagnóstico y la formulación de un proyecto integral de gerencia pública que comprendiera tanto las áreas de capacitación para directivos como el diseño de una propuesta sobre reclutamiento, carrera funcionaria, remuneraciones y evaluación de desempeño de los mismos.

- **Capacitación de funcionarios públicos.** En el desarrollo de una política de recursos humanos de la Administración Pública es fundamental contar con una política explícita de capacitación orientada al cambio cultural, que contribuya al desarrollo personal y al perfeccionamiento profesional y técnico de los funcionarios.

Se fomentarían los comités bipartitos de capacitación con funcionarios, buscando aumentar la cobertura y la pertinencia de la misma (vinculación con planes estratégicos institucionales).

⁵⁵ 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.

- **Remuneraciones, incentivos y profesionalización de la Administración Pública.** Buscó estimular la adhesión e interés por el servicio público, a través de políticas de incentivos al desempeño tanto individual como colectivo. El Gobierno fortalecería e impulsaría esquemas de remuneraciones en los distintos Ministerios y servicios públicos que permitieran preservar la excelencia en áreas claves de la gestión, junto con incentivar la productividad tanto individual como colectiva.

- **Negociación Gobierno-funcionarios. Relaciones laborales.** Pretendió diseñar —en un clima de diálogo social— un esquema general de consulta y negociación para definir condiciones de empleo y trabajo.

- **Nuevos reglamentos de calificaciones.** Esta iniciativa buscaba perfeccionar el (en ese entonces) sistema de calificaciones establecido en la Ley de Bases de la Administración del Estado y el Estatuto Administrativo, ligándolo en forma gradual a los incentivos de desempeño individual. El análisis técnico y la elaboración definitiva se harían previa consulta a los representantes de las asociaciones de funcionarios.

2) **Calidad de servicio y participación ciudadana.** El objetivo principal del programa de modernización es servir mejor a la gente. Cumplir con este objetivo significaba realizar todos los esfuerzos para mejorar al máximo la calidad de los servicios y decisiones públicos. Se estableció aquí que mejorar la calidad no significa necesariamente gastar más, sino hacer más con los mismos o menos recursos. Los principales proyectos de esta línea de acción fueron los siguientes:

- **Simplificación de procedimientos. Ventanillas únicas.** Estas iniciativas pretendieron reducir los tiempos de espera y respuesta, mediante la síntesis de información, la introducción de nuevas tecnologías y el rediseño de los procesos administrativos y puestos de atención al público.

- **Carta de derechos ciudadanos-usuarios.** El proyecto se orientó a mejorar los servicios públicos y a introducir una cultura de calidad y responsabilidad en funcionarios y directivos. A través de estas cartas se buscaba que cada servicio explicitara y consagrara derechos específicos en términos de calidad de atención para sus usuarios, los cuales serán compensados en caso de no ser cumplidos.

- **Premio a la calidad.** Esta distinción fue propuesta, por el Presidente de la República, como una forma de estimular y distinguir el esfuerzo de los servicios públicos por entregar prestaciones de calidad a los usuarios. Sería otorgada a aquellas instituciones que se destaquen por incorporar en sus procesos internos el desarrollo efectivo de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión.

Su objetivo fue promover una cultura integral de calidad en la Administración Pública y promover la participación de funcionarios y directivos en los procesos de evaluación y mejoramiento continuo en este ámbito.

- **Programa de innovaciones.** Este programa tuvo por objeto identificar, difundir y otorgar un reconocimiento a las soluciones innovadoras que contribuyan a adecuar la función del Estado a los nuevos requerimientos. Se premiarían las experiencias más destacadas y se adoptarían medidas tendentes a asegurar su replicabilidad en contextos y problemáticas similares.

- **Oficinas de Información y Reclamos, OIR.** Se trataba de establecer lugares y sistemas que concentren en una sola ubicación toda la información de un servicio que sea de interés de los usuarios, y que oriente claramente con relación a los procedimientos de reclamos y sugerencias.

3) **Transparencia y probidad de la gestión pública.** Esta línea se inscribía en el marco valórico del concepto de ética pública que debe observar toda acción que se ejecute al interior del Estado. En este caso tiene relación con el ejercicio honesto y transparente de la función pública. La estabilidad y fortalecimiento de las instituciones y la adhesión ciudadana a las mismas implican enfrentar con éxito este desafío.

Las siguientes son las iniciativas que se trabajaron al respecto:

- **Compras y contrataciones gubernamentales.** Sus objetivos eran aumentar la transparencia en el manejo de los recursos públicos, elevar el ahorro de este ítem de gasto, mejorar la calidad de las compras y promover mayor acceso y competencia en este mercado. Para ello se contemplaba: perfeccionar la normativa y procedimientos de compras; instaurar un sistema electrónico de intermediación y uno de información que apoyen esta labor; y crear un procedimiento claro para impugnación de quienes se sientan afectados por la acción del Estado.

- **Balances presupuestarios y de gestión.** Esta iniciativa pretendía normar las publicaciones de balances y memorias anuales de servicios públicos, a fin de que la ciudadanía conociera los resultados de la gestión operativa y económica del año precedente, incluido el cumplimiento de objetivos, tareas y metas a que se hayan obligado.

- **Proyectos de ley sobre probidad administrativa y acceso a la información.** Supuso incorporar a la normativa constitucional los principios de probidad administrativa y transparencia como marco referencial para toda actuación de los entes públicos. Normas que propendan a seguir principios de desempeño honesto y preeminencia del interés público por sobre

el privado y consagren el libre acceso a los documentos de los servicios públicos.

- **Sistemas de información e Internet.** A través de este proyecto se buscaba establecer una política de acceso a la información de la Administración Pública mediante un uso inteligente de las nuevas tecnologías de información, en especial de Internet. Éste es un instrumento estratégico de modernización que facilita la coordinación y flujos de información intersectorial.

4) **Gestión estratégica.** El objetivo final del Plan de Modernización, cual es el de prestar más y mejores servicios a los ciudadanos, planteaba la necesidad de transformar los métodos y estilos de funcionamiento de las organizaciones públicas a través de la incorporación de instrumentos de gestión que permitieran operacionalizar y coordinar adecuadamente los lineamientos políticos y programáticos gubernamentales.

La incorporación de estos instrumentos y técnicas de gestión favorecería la planificación, priorización y evaluación de las diversas tareas gubernamentales, la participación de los distintos estamentos que necesariamente deben involucrarse en su implementación y el conocimiento público sobre las materias incluidas en dichos programas y su desarrollo. Entre ellas encontramos:

- **Evaluación de programas públicos.** Se estableció para evaluar públicamente la pertinencia, diseño, gestión y resultados de diversos programas públicos. Para tales efectos se constituyó un Comité Asesor Interministerial con la función de orientar las políticas generales al respecto. En cuanto a la metodología, se definió que la evaluación será realizada por un grupo de expertos externos a los servicios públicos.

- **Desarrollo y coordinación de instrumentos de gestión.** Se trataba de fortalecer la experiencia de las metas ministeriales, metas e indicadores de gestión y compromisos de modernización, consolidándolos como instrumentos facilitadores del proceso de planificación y evaluadores de la productividad y gestión de cada servicio. Paralelamente se buscó coordinar cada uno de estos instrumentos entre sí (tanto en su diseño como en su ejecución), para así avanzar en la constitución de un sistema que entregue información regular sobre la calidad de la gestión de los servicios y Ministerios. Todo esto posibilitaría acceder a una mayor eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, creando un ambiente de confianza respecto al desempeño global del Estado.

- **Planificación estratégica.** Parte del proceso de modernización del Estado consistió en adscribir a las instituciones públicas al exigente y riguroso ejer-

cicio de repensar y/o actualizar su misión institucional de cara a los nuevos desafíos políticos, económicos y sociales de nuestro tiempo. Este ejercicio debe, finalmente, traducirse en el diseño e implementación de planes de trabajo estratégicos que permitiesen a dichas instituciones avanzar en la consecución de sus objetivos centrales.

- **Proyecto de informatización del sector público.** El Estado ha invertido en los últimos años importantes recursos en la compra de insumos tecnológicos de diverso orden.

Algunos de los proyectos centrales en este ámbito son los siguientes:

- La creación de una Intranet que permita interconectar a todo el sector público en el país.
- La formulación de una política que respondiera al problema tecnológico que se suponía surgiría con la llegada del año 2000.
- Elaboración de una guía metodológica para optimizar las compras y contrataciones gubernamentales en este ámbito.

5) **Institucionalidad del Estado.** La voluntad política de modernizar el Estado, particularmente la gestión pública, exigía readecuar la institucionalidad organizacional del aparato público en vistas a su máxima eficiencia. Esto abarca aspectos tales como la distribución de atribuciones y competencias, los criterios y medios de administración de recursos, la aplicación del avance tecnológico, los sistemas de organización y control, la relación con los usuarios, etc.

Estas readecuaciones podían comprender el nivel de Ministerios, servicios y aun de proyectos. Asimismo, muchas de estas innovaciones estaban ligadas al desafío de desarrollar en municipios y localidades la capacidad de responder por sí mismas a las necesidades de sus respectivos sectores. Era un imperativo que estos dos niveles de transformación fuesen coherentes con las orientaciones de las instancias centrales responsables de coordinar el Plan de Modernización.

Las siguientes son las dos áreas que se trabajaron:

- **Desconcentración.** Para impulsar y hacer un seguimiento a esta tarea, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública creó un equipo interministerial dirigido por la SUBDERE⁵⁶. Entre otros temas, el trabajo de este equipo comprendería la profundización del diagnóstico de la

⁵⁶ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, perteneciente al Ministerio del Interior.

desconcentración en el sector público, así como la proposición de modificaciones en el ámbito de competencias y atribuciones dentro de la institucionalidad pública.

- **Institucionalidad regulatoria.** Se estudió un marco de modernización de la institucionalidad regulatoria del Estado que fuese coherente con el nuevo rol asignado a éste en el ámbito de la economía. Este rol comprendía, entre otras tareas, la de promover la competencia, regular la sustentabilidad de nuestro desarrollo económico, garantizar niveles aceptables de calidad de vida y medio ambiente, regular empresas monopólicas, proteger a los consumidores, etc. Todo esto con el norte de asegurar el bienestar, la seguridad y una alta calidad de vida para la población, así como un crecimiento económico acelerado y sustentable.

6) **Comunicación y extensión.** Se afirmaba que una política comunicacional adecuada constituía una herramienta indispensable para posicionar el discurso modernizador y generar compromisos de todos los sectores involucrados. El propósito era favorecer los canales de información, difundir orientaciones, articulando y proponiendo iniciativas que fomentaran la participación y el carácter transversal del proceso en marcha, así como también extender las sistematizaciones de experiencias exitosas a todos los servicios públicos.

Esta línea de trabajo contempló:

- **Publicaciones.** Destinadas a mantener información actualizada sobre las materias de modernización.

- **Página web.** Tenía por objeto difundir información y el estado de avance de los distintos proyectos e iniciativas, poniendo a disposición variados antecedentes de interés sobre la materia y usándola como medio de contacto con el variado público interesado, acogiendo inquietudes, sugerencias, consultas, entre otros.

- **Creación de instancias de coordinación con los encargados de comunicación de los servicios públicos.** Para el intercambio de experiencias, actividades conjuntas y compartir información relacionada al proceso en cada servicio.

- **Guías metodológicas.** Elaboración de documentos guía para la acción y puesta en marcha de los lineamientos propuestos e implementados.

III.2. BREVE RESEÑA SOBRE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROCESO (1994-2000).

*«¿Cuál es el mejor gobierno?
Aquel que nos enseña a gobernarnos a nosotros mismos».*

JOHANN WOLFGANG VON GOETHE

III.2.1. Recursos humanos

Incentivos vinculados a la calidad de la gestión. En esta línea se implementó, a través de la Ley n.º 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 1997⁵⁷.

Creación de un sistema de gerencia pública⁵⁸. Ésta es una de las iniciativas más significativas en materia de modernización de la gestión pública. Pretende que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacita-

⁵⁷ El Acuerdo Gobierno-ANEF fue firmado el 5 de octubre de 1997 y en él se plantean una política salarial ligada al 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.

⁵⁸ 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 WAISBLUTH en el diario *La Tercera* del 5 de octubre de 2000, y otros en el *Diario Financiero* del 20 de octubre de 2000, pp. 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. Para mayor información, consultar: «Gerencia Pública. Elementos para un debate» (noviembre de 1998), «Propuesta Sistema de Gerencia Pública» (agosto de 1998) y el «Seminario Nacional sobre Gerencia Pública» (abril de 1998), documentos elaborados y publicados por el Comité de Modernización de la Gestión Pública. Otra referencia interesante se encuentra en *Liderazgo y Gerencia Pública. Lo esencial para la renovación*, de Sergio SPOERER, en Dirección y Gerencia Pública, Comité de Modernización, 1998.

dos 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 en base a antigüedad, remuneraciones, entre otros (para tener una idea sobre el número de funcionarios públicos en el nivel central del Gobierno, ver cuadro 7 en la siguiente página).

Más oportunidades de capacitación. En 1990 más de 10 mil funcionarios públicos recibieron capacitación. En 1998 fueron cerca de 6 mil⁵⁹.

Magíster de Gerencia Pública⁶⁰. Veinticinco 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.

⁵⁹ Entre 1994 y 1999 se incrementaron los recursos institucionales destinados a este ítem de un 0,4 a un 1%.

⁶⁰ 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 (donde se trataron los siguientes temas: Planificación y pensamiento estratégico; El marco valórico como orientador de la acción; La gestión del cambio desde la cultura; y La identidad e imagen corporativa); b) áreas funcionales de la gestión (que involucró: Economía y finanzas para la gestión y control presupuestario; Dirección estratégica de recursos humanos; Diseño de procesos y estructuras; gestión y marketing público; Gestión ambiental y crecimiento sustentable; Entorno organizacional; Gestión de tecnologías; y Sistemas de control y evaluación de gestión); y c) liderazgo y habilidades directivas (que contempló: Plan de liderazgo personal; Trabajo en equipo y gestión participativa; Comunicación efectiva; Negociación y manejo de conflictos; Dirección dinámica de grupos y manejo de reuniones; Gestión del tiempo; Presentaciones internacionales; Empowerment y administración de refuerzo; y Coaching y desarrollo de personas).

Cuadro 7. 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.º 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 |

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.º 15.076 (Texto refundido fijado por D.S. n.º 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.

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

III.2.2. Calidad de servicio y participación ciudadana

Simplificación de trámites⁶¹. Noventa y un servicios se comprometieron en 1999 a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos, produ-

⁶¹ Este proyecto tuvo como propósito racionalizar, simplificar o, eventualmente, eliminar trámites de demanda masiva. Además, la iniciativa fue respaldada por el instructivo presidencial n.º 041, sobre Simplificación de Trámites y Establecimiento de Cartas de Derechos Ciudadanos, de 1999.

ciendo ahorros considerables en el tiempo de espera de empresas y ciudadanos. Se estima un ahorro de más de trece mil horas hábiles al año por reducción de tiempos de respuesta al usuario.

Cartas de Derechos Ciudadanos. Doce 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 concursaron más de 107 instituciones y los ganadores en las diversas categorías fueron el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Registro Civil de la XII Región, el Servicio de Impuestos Internos, el Hospital San Martín de Quillota y el 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 INP de la IX y XI Regiones y el Hospital de Quirihue, de un universo que contempló 51 servicios postulantes⁶².

Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública⁶³. 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).

⁶² 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).

⁶³ 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 éstas son desarrolladas. En su primera versión postularon 247 proyectos (*Experiencias Innovadoras en la Gestión Pública, Chile - 1999*, edición a cargo de la consultora INVERTEC IGT).

III.2.3. 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 7.000 millones de dólares, con más de 1.400.000 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 uno 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 tienen⁶⁴, 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 de 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 360.000 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 Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) diseñados anualmente.

III.2.4. Gestión estratégica⁶⁵

Programas 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 comprometidos⁶⁶.

⁶⁴ A principios de 2000, 72 de los 115 servicios incluidos en la Ley de Presupuestos cuentan con esta unidad.

⁶⁵ Ver anexo «Sistema de Gestión Estratégica en el Estado Chileno».

⁶⁶ 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 Comi-

Planes piloto⁶⁷. Buscaron 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 desempeño⁶⁸ suponen acuerdos entre el directivo a cargo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo (principal), en los que quedan explicitados 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.

Tal como se aprecia en el cuadro (8), 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 sistema⁶⁹.

siones 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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

Cuadro 8. Indicadores de desempeño en el sector público chileno

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 2001 |
|--|------|------|------|------|------|
| Instituciones públicas | 26 | 49 | 65 | 66 | 149 |
| Indicadores | 107 | 197 | 282 | 285 | 275 |
| Promedio anual (*) | 4,11 | 4,02 | 4,33 | 4,31 | 1,84 |
| Según tipo o dimensión evaluado | | | | | |
| 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. |

(*) Promedio de indicadores por institución.
n.d. - no disponible.

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

III.2.5. 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 Gobiernos regionales en Chile y, a la fecha, ya un 37% de la inversión pública es decidida por las propias regiones y no por el nivel central⁷⁰.

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 WAISBLUTH (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, sobre todo en lo que sucede con la confección y presentación de los PMG en un número no menor de reparticiones públicas.

⁷⁰ Según el Balance 1994-2000, se habrían registrado «importantes avances jurídicos en materia de gestión municipal, atribuciones del Concejo Municipal y participación local». Además, se plantea que se diseñaron y ejecutaron 383 compromisos de desconcentración y se generaron nuevos instrumentos de inversión

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 medio ambiente⁷¹.

III.2.6. 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 validan, 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 implementación⁷².

Creación de una Intranet gubernamental y la implementación de un sistema nacional de comunicación de videoconferencias. Esta Intranet pú-

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 ésta 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.

⁷¹ Entre las leyes reguladoras promovidas durante el período encontramos principalmente: la Ley n.º 19.603, que «Modifica la Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Ley General de Servicios Eléctricos»; la Ley n.º 19.610, que «Fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica»; la Ley n.º 19.549, que «Modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios»; la Ley n.º 19.542, que «Moderniza el sector portuario estatal»; la Ley n.º 19.496, que «Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores»; y la Ley n.º 19.479, que «Introduce modificaciones a la Ordenanza y a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas».

⁷² 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.

blica⁷³ 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.

III.3. 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 entrevistar⁷⁴ 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 modernizadora⁷⁵. Ellos son la principal fuente de

⁷³ Se espera la consolidación de esta iniciativa durante el año 2000, tras la publicación del Decreto Supremo n.º 5.996 del Ministerio del Interior, el 12 de noviembre de 1999. Según estimaciones, permitiría ahorrar alrededor de US\$ 60 millones en cinco años.

⁷⁴ Véase la pauta de entrevista en los Anexos al final de este trabajo.

⁷⁵ Estas entrevistas fueron realizadas entre abril y octubre de 2000, y corresponden a una primera etapa de este estudio. 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: es el caso de Juanita Gana, ex Subsecretaria de Telecomunicaciones; Jorge Norambuena, ex Director del Instituto de Normalización Previsional; María Alejandra Sepúlveda, Directora del Servicio de Registro Civil e Identificación; 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. Respecto a las personas entrevistadas en estos últimos dos casos, en el nodo IV se entregarán mayores antecedentes

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 miradas⁷⁶.

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 noventa (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.

sobre la experiencia particular de sus servicios (SII, FONASA) y la opinión más *in extenso* que les merece lo desarrollado.

⁷⁶ 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.

En segundo lugar, al consultarles acerca de las limitaciones 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 (en la mayoría de los casos, los entrevistados se refieren al Estatuto Administrativo —Ley n.º 18.834— como una de las «piedras en el zapato» del proceso).
- 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 n.º 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 jerárquico-formal que no permitirían romper el

círculo de dependencia y el fomento de acciones más autónomas y responsables por parte de los servicios públicos⁷⁷.

- 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 útil⁷⁸ oscila entre 5,2 y 5,7 (en una escala de

⁷⁷ 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 (según el artículo 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 estarían 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 (WAISSBLUTH, 2000).

⁷⁸ 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 ciu-

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 público⁷⁹). 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)⁸⁰

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:

dadanos, 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 contempla 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.

⁷⁹ Se plantea que la experiencia en Chile tal vez «fue legal pero no legítima», es decir, se propuso avanzar sobre todo 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).

⁸⁰ 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 piloto (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.

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 les es asignada a los servicios públicos y cuyo mediador fundamental (y, en no pocas oportunidades, arbitrario) es la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda⁸¹.

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.

⁸¹ 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, sobre todo 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 éstos 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).

III.4. REFLEXIONES FINALES (A MODO PRELIMINAR)

Así, luego de haber observado la opinión de los entrevistados queda la sensación que estamos 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 PMG, 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 creciente-mente 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 dos⁸². Visto de esta manera, es necesario redefinir el concepto de estrategia⁸³ 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

⁸² 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».

⁸³ Ya en 1992, Henry MINTZBERG nos decía que «en la organización innovadora es el entorno el que domina» (*El Proceso Estratégico*, H. MINTZBERG & J. B. QUINN, Prentice-Hall, 1992).

llamados a construir comunidad y hacer reales esos grandes sueños⁸⁴ que, poco a poco, se han ido esfumando en nuevos formularios y barreras que casi indisolublemente han decidido quedarse entre nuestras instituciones (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Las paradojas de la modernización de la gestión pública



Fuente: Diario *El Mercurio* del jueves 10 de agosto de 2000, Cuerpo A 3.

⁸⁴ 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.

NODO IV

¿CÓMO MODERNIZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS? EL CASO DEL FONDO NACIONAL DE SALUD (FONASA) Y DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII)

«Aprender es descubrir lo que ya sabes. Actuar es demostrar que lo sabes».

RICHARD BACH

«No es la lógica ni el raciocinio lo que nos domina, sino la imaginación».

CARLYLE

Para analizar la situación actual de los avances del proceso de modernización en la Administración Pública se han escogido los casos de dos servicios que se encuentran en pleno proceso de mejoramiento de su gestión, contando con el reconocimiento del Gobierno y habiendo sido galardonados ambos con el Premio a la Calidad de Servicio - Primera Versión 1998; éstos son el Fondo Nacional de Salud (FONASA), organismo autónomo que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Salud, y el Servicio de Impuestos Internos (SII), institución dependiente del Ministerio de Hacienda.

De esta manera, intentaremos profundizar en aquellos aspectos que permitieron un avance de envergadura en estos dos servicios públicos con presencia nacional. El criterio utilizado para seleccionar estas dos experiencias se basa en que en ambos casos estamos en presencia de servicios con atención directa a público, ambos se destacan por un cambio en la manera tradicional de hacer las cosas y, por último, dichas experiencias han sido bastante bien evaluadas por los propios usuarios en distintos estudios realizados. Además, se tuvo acceso a conversar directamente con los protagonistas de estos cambios⁸⁵, lo cual permitió centrar la mirada en los elementos prácti-

⁸⁵ El autor desea agradecer a los señores Rony Lenz (ex Director de FONASA), Benjamín Schütz (Subdirector de Fiscalización del SII) y Juan Francisco Sánchez (Subdirector de Estudios del SII) por la honestidad en las opiniones e ideas desarrolladas en las entrevistas llevadas a efecto con cada uno de ellos.

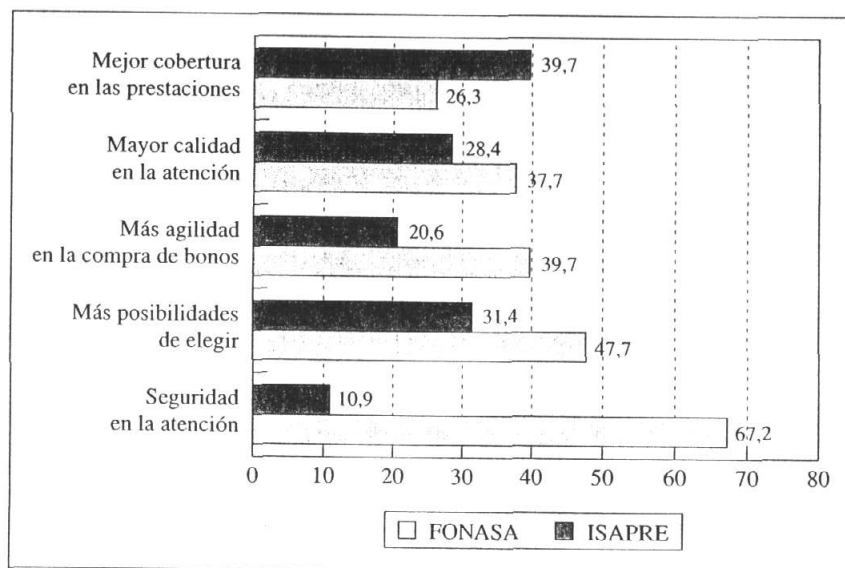
cos que habrían gatillado los procesos de cambio al interior de estas instituciones⁸⁶.

IV.1. EL CASO DEL FONDO NACIONAL DE SALUD: «DE CARA A LOS USUARIOS»

La misión del Fondo Nacional de Salud (FONASA) es: «Asegurar el acceso de los beneficiarios del sistema público a un plan colectivo de seguro de salud solidario y equitativo».

Es así como el FONASA atiende a casi 8,5 millones de chilenos en la actualidad, con una dotación efectiva de aproximadamente 648 funcionarios (una relación de casi 13.117 beneficiarios por funcionario). A este respecto, resulta interesante que ya en 1996 un estudio revelaba las ventajas del sistema de salud público frente a su similar en el sector privado (ISAPRE - Instituciones de Salud Previsional). En él se establecía que, frente a planes con costos similares, FONASA tenía ventajas comparativas excepcionales para un significativo grupo de beneficiarios potenciales.

Cuadro 10. Evaluación comparativa de la calidad



Fuente: Informe de Gestión FONASA (1999).

Ya en 1998 fue galardonado con el Premio a la Calidad en los Servicios Públicos, en la categoría «Grandes Servicios Nacionales con Atención Directa a Público». La argumentación del jurado para otorgar el premio fue:

- El estilo de gestión participativa.
- El desarrollo de modernos programas y sistemas de información y de captación de sugerencias, dudas y preocupaciones de sus beneficiarios⁸⁷.

IV.1.1. Origen

La transformación del FONASA tiene su origen en los importantes cambios en sus procesos que le exige el Gobierno al sistema público de salud, marcado por un mejoramiento de la gestión, una orientación mayor hacia el cliente y una focalización en lograr mejorar el acceso a la atención de los sectores de menores recursos. Este proceso se alineó con las orientaciones básicas de la política de salud, en torno a los principios de equidad, descentralización y participación social.

FONASA lideró este proceso dentro del sector, desarrollando cambios importantes en su gestión, su imagen y la relación con sus clientes, proceso iniciado en el año 1994 con la redefinición de su misión. La definición de un plan estratégico ambicioso y el surgimiento de un enfoque de seguro público de salud son algunos elementos destacados dentro de esta etapa de cambios.

Estas innovaciones en la gestión del Fondo han alcanzado también al ámbito de los procesos internos de la organización y su necesaria modernización. En este contexto se planteó la necesidad de desarrollar instrumentos de apoyo a la gestión, como es la consolidación del proceso de planificación estratégica, el rediseño de procesos, y la implementación de un modelo de gestión interna. Dicho modelo se basó en un enfoque evaluativo y en la definición de un proceso de control de gestión que abarca toda la organización.

En palabras de Rony Lenz⁸⁸, ex Director del organismo, la palabra «modernizar» implicaba dos dimensiones clave, que son:

⁸⁷ No obstante los notables avances en estas materias, subsiste el desafío de aumentar la cobertura de locales para la venta de bonos, mejorar aún más el trato hacia las personas y cumplir fielmente con los compromisos definidos en los estándares de calidad contenidos en la Carta de Derechos del Paciente (Balance 1994-2000, p. 71).

⁸⁸ Rony Lenz A., economista y actual Gerente General de Soporte y Gestión Integramédica. Fue el último Director de FONASA durante el período de gobierno del Presidente Eduardo Frei.

⁸⁶ Sin embargo, para efectos de análisis, sus opiniones han sido contrastadas con documentos institucionales.

a) Poner los servicios públicos al servicio de las personas, centrándose preferentemente en las necesidades y requerimientos de la población.

b) Apela a la implementación de un conjunto de herramientas que proveen las distintas disciplinas de la gestión (economía, administración, informática, ingeniería, entre otras) para cumplir con el primer criterio.

En tal sentido, la diferencia entre los casos exitosos se derivaría de la mezcla equilibrada entre ambas dimensiones. En el caso particular del FONASA, habría existido una combinación y articulación sustantiva entre ambas, ya que si bien en un primer momento se fueron incorporando instrumentos de gestión sin tener muy claro el para qué y los objetivos de fondo, durante el paso de Lenz por la institución se habría cambiado el «centro de gravedad». Así, según sus propias palabras, las características que diferenciaron al FONASA pueden desglosarse en:

- Enfoque orientado al usuario/beneficiario.
- Fuerte proceso de informatización en la institución.
- Uso de herramientas de financiamiento en salud avanzadas.
- Proceso de descentralización.
- Reconocimiento del rol que tiene el funcionario: se dice que no es «un recurso más», sino que es «un socio» (el funcionario «es» el FONASA).
- Buena conducción, liderazgo y claridad en la definición de objetivos.

La modernización conllevó un complejo conjunto de desafíos para los ejecutivos del Fondo. Tales desafíos se manifestaron en diferentes ámbitos, de los cuales quizá el más relevante fue la renovación de la cultura institucional en cuatro aspectos básicos:

1) **Cliente:** cambio hacia una cultura que comprenda y asuma el rol y la relevancia del cliente, partiendo por identificarlo claramente.

2) **Procesos:** cambio hacia una cultura que administre el rediseño, la automatización y el mejoramiento continuo y verificado de los procesos de trabajo.

3) **Resultados:** cambio hacia una cultura que oriente su acción diaria hacia el logro de metas corporativas verificables.

4) **Desempeño:** cambio hacia una cultura que valore, reconozca e incentive el desempeño del personal como un elemento fundamental.

Fue necesario en el diseño de un proyecto de estas características considerar algunos énfasis adicionales, tales como:

- El sector salud completo se encontraba también en pleno proceso de modernización de su gestión, el cual sin duda tuvo impacto sobre los procesos y la organización del FONASA. Adicionalmente, se plantea que este servicio al instaurarse el régimen democrático venía en «caída libre», es decir, requería urgentemente de un cambio en sus funciones, ya que se corría el peligro de extinción o de ser sobrepasado por el sistema de seguro de salud privado.
- Se visualizó al FONASA como una empresa, de propiedad de todos los chilenos y orientada hacia sus clientes. De esta definición se desprendía la necesidad de una administración eficiente y dotada de mecanismos e indicadores que dieran cuenta de su gestión.
- Para la implementación de los cambios en la gestión en el FONASA era factible que surgiera la necesidad de rediseñar algunos procesos críticos de la organización e incluso verse en la necesidad de un rediseño organizacional, para lo cual la institución debía estar dispuesta y evaluar la factibilidad de los cambios requeridos.

Visto así, Lenz declara que el proceso desarrollado en el FONASA tuvo tres etapas:

a) **Etapla tecnocrática**, donde, de manera vertical, la dirección decide informatizar completamente el servicio y comenzar a incorporar nuevas herramientas de gestión «duras» (planificación estratégica, sistemas de control de gestión, entre otras).

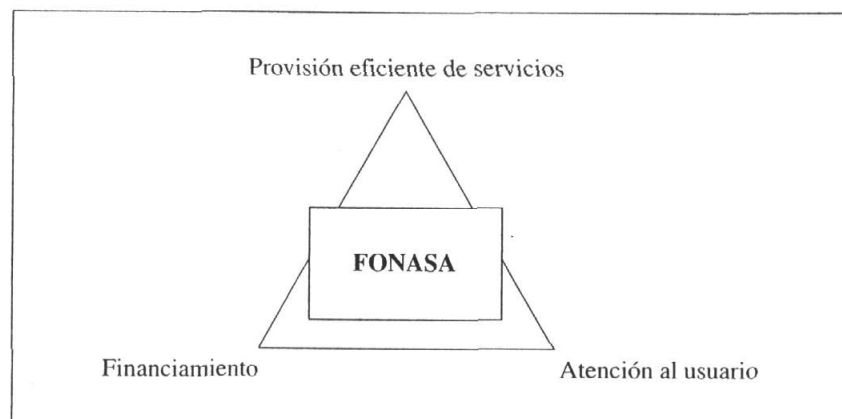
b) **Etapla de trabajo hacia afuera** (articulación de la demanda), que se preocupó por generar y lanzar nuevas prestaciones y servicios que van, poco a poco, posicionándose en los usuarios de la institución⁸⁹.

c) **Etapla de fomento a la participación interna y externa**. Se reconoce que los resultados alcanzados no son sostenibles en el tiempo si no se incorpora de manera directa a las personas. Dicho cambio cultural operó principalmente en el ámbito de los funcionarios de la institución para luego extenderse a los usuarios del Fondo.

⁸⁹ Para Lenz, resulta fundamental (para entender los resultados finales del proceso) el lanzamiento del seguro catastrófico de salud, beneficio que hasta el momento de su creación y puesta en marcha no existía, ni en el sector público ni en el privado. Lo anterior generó un nuevo impulso (adhesión) en la institución, consciente de las necesidades más sentidas de la gente y abierta a acoger las múltiples inquietudes de sus asociados.

Todo lo anterior considerando tres pilares que fueron tomados como fundamento de cualquier proceso de mejoramiento. Dicha articulación consistió en:

Cuadro 11. Los tres ejes de la modernización del FONASA



IV.1.2. Algo de historia y la situación actual

Es así como las iniciativas de mejoramiento fueron definidas como parte del proceso de planificación estratégica iniciado en el año 1994, con la definición de la misión, visión y lineamientos estratégicos. En ese proceso se evaluó el accionar de la institución durante un determinado período, se analizaron tanto el entorno como el ámbito interno de la organización y se definieron los objetivos estratégicos a desarrollar para el año, de acuerdo a las prioridades en salud emanadas del Ministerio del ramo. Se generó así el plan estratégico y su programación anual.

En tal sentido, la dinámica fue encargada a la Unidad de Control de Gestión, que realiza la evaluación y seguimiento de las metas estratégicas y de los compromisos de la institución con terceros (Ministerio de Salud, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Dirección de Presupuestos) e informa de los grados de avance de éstos con una periodicidad trimestral o semestral, según exigencias del mandante. Así, durante el año 1999 se asumieron distintos tipos de compromisos con diversos entes estatales como son:

- Metas FONASA - Ministerio de Salud.
- Metas PMG anuales.

- Convenios de desempeño (plan piloto).
- Programa simplificación de trámites.
- Metas por departamentos u operativas.

Por otro lado, el control presupuestario está radicado en el Subdepartamento de Administración, dependiente del Departamento de Administración y Desarrollo Organizacional. El presupuesto no está ligado a metas y, por tanto, es sólo control de la ejecución presupuestaria por centros de responsabilidad, se reporta mensualmente el comportamiento de los gastos *versus* el presupuesto asignado.

Además, existe la evaluación del desempeño a cargo del Subdepartamento de Recursos Humanos, quien coordina los distintos períodos de precalificaciones y calificación del personal, de acuerdo al procedimiento establecido para tales fines. Se han hecho grandes esfuerzos en la institución para que los precalificadores asocien de alguna manera las calificaciones a las metas, no obstante la dificultad que la cultura imperante en la Administración Pública impone a este proceso.

Una vez que el proceso de calificaciones se ha desarrollado, el Subdepartamento de Recursos Humanos hace un *ranking* por escalafón y asigna los correspondientes bonos de desempeño institucional e individual de acuerdo a los porcentajes definidos por ley.

Respecto de las distintas instancias de control de gestión que existen en la institución, se puede decir que se tiene una visión conjunta, aunque no integrada, en las reuniones del Comité Ejecutivo, que se reúne una vez por semana; allí se analizan los temas estratégicos y operativos. Se evalúa y se toman acciones correctivas cuando corresponde.

IV.1.3. Algunos resultados

- El FONASA, al eliminar la credencial que certifica la calidad de beneficiario de su sistema y reemplazarla por el uso de la cédula nacional de identidad, consiguió mejorar la destinación de sus recursos a su grupo objetivo y, de paso, permitir un ahorro de 16.500 millones de dólares por fraudes en la acreditación. Además, gracias al uso intensivo de herramientas informáticas, le permitió reducir el proceso de acreditación del beneficiario de cuatro horas a tres minutos.
- Por otro lado, dentro del mismo programa de reducción de tiempos de espera del Fondo, si el equipo médico prescribe una intervención quirúrgi-

ca, ésta debe realizarse dentro de un plazo máximo de noventa días (y treinta días en caso de cáncer).

- Finalmente, es una de las primeras instituciones en incorporar un sistema de validación de usuarios del Fondo y acceso a compra *on-line* de bonos para prestaciones de salud a través de la «huella digital», es decir, cualquier afiliado al FONASA que requiera de algún servicio puede acceder a él sin portar su credencial o cédula nacional de identidad.

IV.2. EL CASO DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS: «GESTIÓN INTELIGENTE»

Desde inicios de la década de los noventa y bajo una fuerte presión por aumentar la recaudación tributaria y disminuir la evasión, para poder contar con recursos adicionales que pudiesen financiar la política social durante el Gobierno de don Patricio Aylwin, el Servicio de Impuestos Internos (SII) ha venido desarrollando un completo programa de modernización de carácter incremental⁹⁰.

Este Servicio, pionero en la aplicación de la planificación estratégica en el sector público, define su misión institucional de la siguiente forma: «Aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, fiscalizando a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y facilitar dicho cumplimiento».

Es así como para el período 1996-2000 dispuso de un Plan Estratégico que comprendió la aplicación de 150 proyectos específicos. Los objetivos fundamentales apuntaban a:

- a) Reducir la evasión tributaria a porcentajes de un dígito.
- b) Mejorar la fiscalización.
- c) Velar y cautelar por la equidad y exactitud en la aplicación de las leyes tributarias.
- d) Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y mejorar la atención al contribuyente.

⁹⁰ Al respecto, Juan Francisco Sánchez, Ingeniero Civil de la Universidad Católica y actual Subdirector de Estudios del SII, plantea que el proyecto de modernización encuentra sus bases en atender mejor al contribuyente (considerando la no fácil tarea de imponerle las obligaciones y responsabilidad tributarias), permitiendo extraer más recursos y que esto no le significara aumentar gastos de operación a la institución. Lo anterior implicaba el desafío de «bajar el costo de cumplimiento» (o los costos de transacción para el servicio y, en particular, para que el contribuyente cumpliera con sus obligaciones tributarias), confiar en el cumplimiento «voluntario» de las personas, reduciendo de este modo los gastos en fiscalización, e incrementar los niveles de productividad de los recursos disponibles.

Para lograr estos objetivos, el SII abrió nuevas oficinas a lo largo de todo Chile, descentralizó la gestión, modernizó su infraestructura informática, capacitó a los funcionarios e implementó un modelo de atención integral al público. En este último punto, se rediseñaron los procedimientos de obtención de Rol Único Tributario (RUT) e inicio de actividades, se modificaron los datos de identificación y de actividades y se agilizó el timbraje de documentos.

Uno de los avances más relevantes en este proceso fue la incorporación y masificación de la transferencia electrónica de datos, vía Internet, durante la Operación Renta 1999. Así, a comienzos de 1999 se habilitó la recepción y rectificación electrónica de las declaraciones mensuales de IVA (Impuesto al Valor Agregado).

Entre los resultados más destacados encontramos:

- La disminución de la evasión tributaria desde un 3 % a comienzos de 1990 a un 23% en 1997. De este modo, un gran núm. ero de personas se convirtió en contribuyente.
- A partir de 1998, el SII permitió realizar declaraciones juradas a través de Internet. Es así como en 1999 un 22,89% de los contribuyentes ingresó directamente a sus bases de datos por vía electrónica (nótese que, según estimaciones realizadas por el propio Servicio, una declaración en papel demora veinticinco días en tramitarse, mientras que una electrónica tarda menos de doce horas).
- Un proyecto de gran impacto es el que garantiza a los contribuyentes la conclusión de los trámites que con mayor frecuencia se realizan en este organismo —como por la obtención de RUT, iniciación de actividades o timbraje de documentos— en una sola visita a la sucursal respectiva y con un tiempo máximo de espera de treinta minutos. En el caso de incumplimiento de este compromiso, se envían los trámites procesados al domicilio del contribuyente involucrado⁹¹.

Al referirse a la experiencia desarrollada por este servicio, Benjamín Schütz y Juan Francisco Sánchez⁹² plantean que, tomando como base las modificaciones incorporadas por las reformas tributarias de los años 1990 y 1993,

⁹¹ Este proyecto le hizo acreedor al SII del Premio a la Innovación en la Gestión Pública en su primera versión, el año 1999. Cabe destacar que, al 31 de diciembre de 1998, el grado de avance en la implementación de este compromiso en todas las sucursales del SII a lo largo del país era de un 99%, según estimaciones de la Dirección de Presupuestos aparecidas en el documento sobre *Metas y Balances de Gestión*, publicado durante los primeros meses de 1999.

⁹² Subdirector de Fiscalización y Subdirector de Estudios del SII, respectivamente.

el SII tuvo que asumir el desafío de recaudar más e incrementar la productividad del personal sin comprometer nuevos recursos para estos fines. Para cumplir con estos objetivos, el SII fue incorporando progresivamente herramientas de gestión como la planificación estratégica, la reingeniería de procesos, un nuevo soporte informático y nuevos mecanismos de interacción con el público, todo lo anterior llevado a cabo por equipos profesionales de gestión liderados por su Director, Javier Etcheberry⁹³.

Lo que habría diferenciado a este Servicio de otros casos exitosos de modernización, según la propia opinión de los entrevistados, fue, principalmente:

- Un equipo de dirección que se hizo cargo seriamente de la misión que el Gobierno le solicitaba cumplir.
- Un liderazgo de profesionales altamente especializados y competentes, que supieron transmitir motivación e iniciativa al personal.
- La generación de un cuerpo directivo coherente (Subdirectores y Jefes de División).
- Preocupación central por los contribuyentes y por el clima laboral al interior de la institución⁹⁴ (identificar y atender de manera óptima a los clientes del Servicio y cuáles son los productos o servicios que ellos pretenden obtener del mismo).

Así también, ambos manifiestan que en vez de esperar modificaciones en las normas que regulan y afectan directa o indirectamente a la institución para el logro de avances, se prefirió el generar nuevas prácticas de trabajo («La práctica antecede a la Ley») y potenciar una nueva forma de gestionar los recursos humanos. En este ámbito, se definió una política desde dentro donde se privilegió formar un funcionario especializado en su esfera de competencias, técnicamente idóneo y éticamente acorde con las tareas de recaudación y fiscalización que, por su grado de atribuciones y manejo de información, pudiesen tentarlo a ser corrompido o a tener una conducta moral desviada de los fines propios definidos por el Servicio. Así, se logra tener un manejo presupuestario

⁹³ Director del SII, Ingeniero Civil Industrial y Ph.D. en Ingeniería Industrial e Investigación de Operaciones de la Universidad de Michigan. Ha estado a cargo del Servicio desde 1990 a la fecha.

⁹⁴ Supuso el avanzar en un proceso de delegación, esto es, «aumentar el poder a los que atienden». Lo anterior implicó un fuerte aumento de la capacitación a los funcionarios en el tema de las destrezas necesarias para cumplir con los objetivos mencionados y, por otro lado, acrecentar la insuficiente participación de los contribuyentes en la gestión del servicio a través de encuestas y otros medios de retroalimentación.

en materia de recompensas a los funcionarios que se basa en incentivos variables de acuerdo a la recaudación obtenida⁹⁵.

Otro punto destacable es la visión descentralizadora que el Servicio incorpora a su gestión. Según los entrevistados, los «pobres liderazgos» en el ámbito nacional fueron modificados a través de un proceso de flexibilización de las direcciones del Servicio en todo el país⁹⁶.

Visto de este modo, según Schütz, la clara orientación del SII se tradujo en tres ideas: a) simplificación de trámites y procedimientos; b) facilitación de obligaciones (servicios pensados hacia el contribuyente); y c) reducir los niveles de evasión. Todo lo anterior dentro de un marco donde se fueron acordando ciertos compromisos con los gremios (Asociación de Trabajadores de Impuestos Internos) y se buscaron aspectos favorables en la legislación para facilitar el cumplimiento de los objetivos trazados. En este escenario, resultó fundamental el dignificar la labor del funcionario del SII y fomentar la idea del trabajo en equipo como valor, considerando que la dotación efectiva de la institución bordea los 3.000 empleados activos en todo el país⁹⁷.

Por último y en referencia al proceso de modernización, ambos entrevistados coincidieron en que la experiencia del SII no responde a los lineamientos del Gobierno en estas materias, más bien se habría seguido un camino de relativa autonomía, respondiendo a los objetivos de política del Ministerio de Hacienda. Frente a esto último, inclusive se pone en tela de juicio el concepto de «proceso» de modernización y se prefiere hablar de «focos» de modernización en algunos servicios públicos que asumen responsable y decididamente el desafío de transformar sus modelos de gestión. Inclusive las críticas van más allá de esto y se plantea que en gran parte fue «un discurso sin reflejo en la realidad», es decir, que sin una férrea voluntad y respaldo político desde las esferas más altas del Gobierno, todo intento por avanzar se transforma en «declaraciones vacías» que, en términos pragmáticos, no generan cambios sustentables en el tiempo.

⁹⁵ Lo anterior va tremendamente ligado al profundo avance en materia de rediseño de procesos al interior del servicio que indujo cambios radicales en las prácticas de los funcionarios en el ejercicio de sus labores propias y en su relación con los usuarios de la institución (ejemplo de esto es la fuerte incorporación de Internet).

⁹⁶ Un avance sustantivo lo constituye la práctica de nombramiento de jefaturas en las propias agencias regionales. El Director del SII, nombra a los jefes regionales de acuerdo a mérito y a criterios técnicos, haciendo efectiva la llamada «carrera funcionaria», esto es, que, más allá de la designación por el mecanismo de «exclusiva confianza» (eminente político), se privilegia el nombrar a un funcionario de carrera en cada agencia regional, lo cual favorece la cooperación y confianza a nivel horizontal.

⁹⁷ Entre estos acuerdos, y dentro del marco legal, se usó el reglamento de calificación de los funcionarios públicos al máximo, restringiendo al 8% los máximos puntajes dentro del SII, lo cual suponía «premiar a los mejores» en sus respectivas áreas de desempeño laboral.

Cuadro 12. El proceso de modernización del Servicio de Impuestos Internos en la prensa nacional⁹⁸



Fuente: Diario *La Tercera*, 7 de septiembre de 2000.

IV.3. UNA MIRADA A LOS RESULTADOS DESDE EL ENFOQUE DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL⁹⁹

Para analizar los resultados de los anteriores servicios públicos y proyectarlos a las necesidades de la Administración Pública chilena, adoptaremos el

⁹⁸ Uno de los puntos más reconocidos y donde el SII ha ejercido un liderazgo indiscutido es en el tema de aprovechar las posibilidades de uso que Internet entrega. Inclusive, aparte de ser uno de los servicios con sitio web mejor evaluados en la categoría «Prestadores de Servicios Interactivos» (en un estudio coordinado por el Comité de Modernización a fines de 1999 obtiene la mejor nota, un 6,2), la revista *Infoweb*, en su número 94, del 22 de marzo de 2000, coloca en su portada: «SII, Ejemplo para la Empresa Privada: A la Vanguardia en el e-business», junto a un profundo reportaje sobre la incorporación de tecnologías de información en este Servicio público. Al respecto, véase también diario *La Nación* del 29 de noviembre de 1999 y del 10 de febrero de 2000, y el diario *La Segunda* del 14 de diciembre de 1999.

modelo de observación de los resultados conocido como «cuadro de mando integral (CMI)».

Este modelo, más que un mecanismo de medición, es un sistema de gestión que permite canalizar las energías, habilidades y conocimientos adquiridos por los trabajadores de una organización en pos de lograr los objetivos de largo plazo.

El enfoque del cuadro de mando integral observa dife entes ámbitos relacionados con el funcionamiento de las organizaciones. Se pueden distinguir las siguientes perspectivas:

- dueño o financista;
- cliente;
- procesos internos, y
- desarrollo.

IV.3.1. Clarificando y traduciendo la visión y la estrategia

Esta dimensión habla de la necesidad de establecer una visión común y de su traducción en una estrategia. El proceso de construcción de un cuadro de mando integral supone el que los altos directivos estén de acuerdo en los objetivos de largo plazo y en las estrategias de cómo éstos se alcanzarán.

En el caso de la Administración Pública, se cree importante resaltar (como factores críticos de éxito, FCE) en este ámbito lo siguiente:

• **El liderazgo de los directivos.** Sin duda, el carácter de líderes de los directivos de las instituciones ha hecho una gran diferencia respecto de los esfuerzos por modernizar la gestión pública en las distintas instituciones. Se revela como un requerimiento básico para cualquier proceso de cambio.

En efecto, a pesar de todas las dificultades y déficit que se observan en los procesos analizados como ejemplos, es posible declarar que ellos se han desarrollado en gran medida empujados por la voluntad de sus directivos y su creencia decidida en la necesidad de avanzar hacia sistemas modernos de gestión. En esta tarea han involucrado al personal y logrado hacerlos partícipes del

⁹⁹ Fuente: KAPLAN y NORTON, «Using Balanced Scorecard as a Strategic Management System», *Harvard Business Review*, edición de enero-febrero 1996.

cambio. Por lo tanto, avances adicionales y sustantivos en el proceso de modernización requieren de cuadros directivos que tengan liderazgo.

- **Validación de la misión y visión por el mandante.** La confusión y desperdicio de energía que acarrea en los procesos de cambio en la Administración Pública, la carencia de un espacio institucional que con poder formalizado determine en último término cuál es la misión que el Estado asigna a cada agencia o servicio público, hacen que este factor deba resolverse urgentemente.

Se observa que mientras las instituciones hacen esfuerzos por determinar su misión alineada con la visión que «creen» que los mandantes (ciudadanos) esperan de ellas, otras instituciones públicas (Ministerio de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia) y otros representantes de los ciudadanos (parlamentarios) mantienen visiones absolutamente distintas respecto de lo que se espera de ellos en un momento histórico determinado. Esta dispersión de opiniones genera confusiones al momento de definir claramente los objetivos institucionales y lo que se espera de los servicios.

Por lo tanto, es crítico que cualquier ejercicio de planificación estratégica de los servicios públicos se realice en un espacio técnico-político¹⁰⁰ en el que, a la luz de las definiciones programáticas del Gobierno que corresponda, las de la ciudadanía y las capacidades de cada servicio, valide una misión, la cual pase a ser reconocida no sólo por los integrantes de la institución, sino también por otros involucrados en las decisiones de gestión de la misma. De este modo, es menester avanzar en los temas relativos a participación, negociación y concertación de intereses entre los actores involucrados.

- **La existencia de modelo de gestión consensuado** se revela como un requerimiento básico para facilitar el cambio, en la medida que le da credibilidad, tanto interna como externa, al sistema que se implante.

IV.3.2. Comunicación e integración

Una vez que la visión y la estrategia están claras, la definición de objetivos estratégicos es realizada y luego comunicada. Esta dimensión se refiere a la necesidad de comunicar a toda la organización los objetivos e indicadores estratégicos que se han definido. De esta manera se puede esperar que los objetivos que establezcan las diferentes unidades sean coherentes con los definidos en el nivel estratégico.

¹⁰⁰ Al respecto, ver nodo V, donde se aborda dicha temática desde la perspectiva de la creación de valor público y su consiguiente desarrollo a través de lo que llamamos «gestión política y gestión operativa». Ambas dimensiones son epicéntricas al momento de posibilitar mejoras sustantivas en los servicios.

En el caso de la Administración Pública chilena se requiere de:

- **El convencimiento de la Administración de medir por objetivos.** Sólo si los directivos están realmente convencidos de que es necesario y posible medir los logros de la organización, y estén dispuestos a comunicarlos e integrarlos en las «conversaciones» en el ámbito interno y externo, será posible instalar un sistema de gestión y mecanismos de control de gestión efectivos.

- **La comunicación activa y la participación.** Es necesario que todos los niveles de la organización conozcan los objetivos que la institución persigue. Esto se revela como un FCE, en la medida que asegura el involucramiento de todos los actores y crea fundamentos sólidos en el proceso de cambio que se quiera promover.

En los casos estudiados, ésta ha sido un punto de atención creciente por parte de los directivos de las instituciones.

La comunicación externa, hacia los mandantes, el poder político, y la comunidad en general, se revela como fundamental y como parte de la validación política del quehacer de la organización.

- **La capacidad de generar información pertinente,** creíble y oportuna es un requerimiento no menor, pues sobre esta capacidad puede residir la posibilidad de validar o no un proceso de cambio.

IV.3.3. Planificación y establecimiento de objetivos

Este punto se refiere a la necesidad de establecer objetivos que estén alineados con lo estratégico. De esta manera, el establecimiento de objetivos precisos para los indicadores definidos aparece como una acción determinante a la hora de producir cambios.

Por lo tanto, se estima que:

- **La determinación de roles y responsabilidad de los sistemas de planificación y control de gestión.** Especial relevancia cobra aquí la ubicación y poder de la o las unidades a cargo del proceso de planificación y de control de gestión. Procesos de control de gestión desvinculados de los niveles de toma de decisiones, se convierten en procesos burocráticos que no buscan proveer de información para la toma de decisiones, sino más bien controlar por controlar, o bien cumplir por cumplir.

- **La determinación de objetivos mensurables y definición de indicadores relevantes para conocer el cumplimiento de tales objetivos.** Es una condición sin la cual no se puede hablar de un modelo de gestión moderno o de control de gestión. Una gran dificultad, observable no sólo en los casos estudiados, es encontrar indicadores de objetivos absolutamente alineados con la misión.

- **Coherencia entre la planificación y el presupuesto.** Para asegurar que la estrategia definida tenga viabilidad es necesario asignar recursos para que ella se lleve a cabo. Muchas veces es a través de la asignación de recursos donde observamos la incoherencia entre la estrategia declarada y la efectiva.

- **La asignación de recursos para el funcionamiento del sistema de control de gestión y evaluación de resultados.** Se refiere a la necesidad de proveer recursos para el diseño, construcción e implementación de sistemas de control de gestión (dime cuánto le asignas a la implementación de un sistema de control de gestión y te diré cuánto te importa la gestión)

IV.3.4. Aprendizaje y retroalimentación de la estrategia definida

Es necesario observar de manera continua si las estrategias que se han definido están o no dando los resultados esperados. La necesidad de retroalimentar respecto del aspecto estratégico se revela como uno de los aportes a este modelo. La posibilidad de cambiar de estrategia si los resultados que se esperaban no se están consiguiendo es una resultante de este proceso.

En el caso de la Administración Pública se observa la necesidad de:

- **Cambio desde una cultura de cumplimiento de normas hacia cultura que aprende y cambia.** La Administración Pública se ha caracterizado por administrar por procedimientos más que por resultados. La implementación de sistemas de gestión que den cuenta de las necesidades de cambio y aprendizaje es fundamental.

- **Establecer mecanismos de seguimiento periódico.** Para poder evaluar de manera continua y periódica se requiere del establecimiento de un proceso de seguimiento que permita observar las brechas entre lo deseado y lo obtenido. Esto va de la mano con las lógicas que permiten un monitoreo permanente por parte de los ciudadanos y demás actores, y los mecanismos que permitan incorporar de manera recurrente y efectiva el concepto de *accountability*.

Muchas veces es necesario replantearse las hipótesis que estuvieron detrás de la elección de la estrategia y no sólo observar las acciones que se realizaron

para alcanzar el objetivo (aprendizaje de primer y segundo orden, en el sentido de que los supuestos de trabajo dependen de la mirada de quienes interactúan en la gestión de los servicios, toda vez que al cambiar la óptica con la cual se observan la orientación, la estructura, la estrategia y la implementación de ésta, surgen nuevas acciones posibles o un nuevo espacio de posibilidades dentro de un marco interpretativo diferente y adaptable).

IV.4. OBSTÁCULOS Y BARRERAS A SUPERAR

Teniendo en cuenta los FCE antes señalados, parece importante destacar los obstáculos y barreras a superar en un proceso de instauración de un modelo de gestión. Éstos son:

- **La calidad técnica**, y en especial la falta de conocimiento de modernas prácticas de administración de los ejecutivos a cargo de los servicios públicos, es la primera barrera a superar (no es el caso de los servicios estudiados). Además, parece relevante para los casos del SII y el FONASA la combinación entre las innovaciones tecnológicas y la apertura del servicio hacia la ciudadanía, con la activa participación del personal.
- **El tamaño, complejidad y heterogeneidad** de las funciones de la Administración Pública imponen un desafío mayor a la hora de diseñar y ejecutar procesos de cambio en la gestión de los servicios.
- **La rigidez de la estructura organizacional**, así como la inflexibilidad y centralización de las relaciones laborales, determinan fuertemente los espacios de lo posible, y deben tenerse muy en cuenta a la hora de proponer cambios en la gestión de los servicios públicos.
- **El sistema presupuestario asociado a insumos** hace muy difícil una discusión de recursos centrada en los resultados esperados de la institución y tiende casi fatalmente a centrar las conversaciones en la administración financiera de la caja.
- **Los distintos grados de modernización y avance en sistemas de gestión de los distintos servicios públicos** hacen necesario tener un cuidado especial a la hora de diseñar e implementar iniciativas en este ámbito, con el fin de cuidar la diversidad y los «tiempos» de cada uno, manteniendo a su vez el avance del conjunto de ellos.
- **La falta de coordinación de un proceso de modernización del Control de gestión de la Administración, con la necesaria modernización que debe enfrentar la Contraloría General de la República**, es final-

mente un obstáculo que creemos debe enfrentarse y resolverse, debido a los altos costos que involucra que estos procesos se hagan aisladamente. Lo anterior significaría que es menester avanzar en mecanismos de control que vayan más allá de lo normativo, es decir, tener sistemas que autoregulen de manera eficaz y eficiente las diversas dinámicas organizacionales (lo cual requiere pasar de una preocupación casi obsesiva por cumplir las prerrogativas y reglas de manejo financiero y legal a verdaderos instrumentos que se orienten a regular y mejorar los procesos y a obtener servicios de calidad, con la consiguiente medición de los resultados e impacto de las prestaciones otorgadas).

IV. 5. LÍNEAS DE ACCIÓN EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO

A partir del análisis de los factores críticos de éxito que se observan y los obstáculos y barreras a los que nos vemos enfrentados hoy, se proponen algunas líneas de acción que pueden implementarse en la Administración Pública chilena. Éstas son:

- **La creación de una institucionalidad de dirección estratégica de Gobierno que incluya desde el primer momento un sistema de gerencia pública.** Esto supone al menos la instauración de un sistema de dirección estratégica en el ámbito de la Presidencia de la República con capacidad de liderar un proceso de modernización de la gestión pública, y la creación de la figura de gerente público con un sistema de selección y evaluación sujeto a resultados, con retribuciones salariales acordes con las exigencias y el mercado relevante.

- **Desarrollo metodológico de un modelo general de control de gestión pública para el Estado de Chile.** Disponer de este instrumento es una tarea ineludible si se quiere impulsar un proceso de modernización de la gestión pública con orientación y energía concentrada en los FCE señalados anteriormente. Esto permitirá comunicar en un lenguaje común las orientaciones y sentido de la acción del Gobierno y aseguraría cohesión de los involucrados.

- **Segmentar las responsabilidades políticas y de ejecución.** Es deseable que los servicios públicos se concentren en los roles ejecutivos actuando como agentes, y los niveles de Ministerios y Subsecretarías se concentren en los roles de generadores y controladores de políticas y, eventualmente, como primer representante del principal o mandante.

Lo anterior, en general, no requiere de cambios legales y basta con un ordenamiento político que así lo determine. Tiene, sin embargo, una gran potencia al clarificar los roles y concentrar y ordenar los recursos disponibles para los cambios que se necesitan.

- **Proponer un modelo de contraloría externa consistente con un modelo de control de gestión del Gobierno.** A pesar que en la institucionalidad chilena la Contraloría General de la República (CGR) es un organismo constitucionalmente autónomo, es necesario iniciar un diálogo que permita que los cambios que se introducirán en la gestión del Gobierno sean acompañados por cambios en los procesos y prácticas de control de ese organismo contralor. Para ello se propone el mencionado estudio, el cual debe servir como base de conversación con la CGR.

Es posible hoy aprovechar el Plan Piloto de la Modernización de la Gestión Presupuestaria, desarrollado por 10 servicios públicos, para sacar lecciones de los cambios necesarios y que sirvan de base para el inicio del proceso.

- **Consolidar los procesos que asocian los resultados de la gestión de un servicio y la obtención de mayores recursos e incentivos asociados a ellos.** En este sentido se propone profundizar y perfeccionar la experiencia de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y extender la experiencia del Plan Piloto arriba mencionado, desarrollándola como instancia de observación del sistema de control de gestión desarrollado por cada servicio.

IV. 6. DE LAS ACCIONES AL IMPACTO: LA MIRADA DE LOS USUARIOS A FINES DE 1999

A finales del año 1999 se llevó a cabo un estudio sobre la evaluación en la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos¹⁰¹. El informe final intentó entregar elementos suficientes y necesarios para tomar cursos de acción en las instituciones estudiadas que les permitieran adaptarse a las motivaciones y comportamientos del ciudadano consumidor de servicios públicos y, a la vez, que posibilitaran nuevos enfoques para dirigirlos. En tal sentido, se argumentaba que «es el ciudadano consumidor quien tiene el control del proceso, así como el consumidor lo tiene de los servicios privados, y que el Estado puede ser exitoso cuando entrega servicios que hacen percibir un real beneficio» (Encuesta de Satisfacción al Usuario, 1999).

Los objetivos generales planteados en dicho estudio fueron:

¹⁰¹ Encuesta aplicada a 1.000 personas en el Gran Santiago, realizada por la empresa MORI entre el jueves 18 de noviembre y el lunes 13 de diciembre de 1999. El universo lo compuso la población de 18 años y más residente en las comunas del Gran Santiago, lo cual permitió filtrar a todos los ciudadanos usuarios de servicios públicos. Al mismo tiempo, se establecía que dicho estudio permitiría alcanzar una aproximación a los niveles de satisfacción, percepción de imagen y de las expectativas que los usuarios tienen de los servicios públicos; así como una visión comparativa de éstos con los de carácter privado.

- Realizar una evaluación general del nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.
- Conocer y comparar la imagen y expectativas de la ciudadanía respecto de los distintos servicios públicos.
- Entregar un diagnóstico que permitiese al Comité de Modernización medir los avances obtenidos durante el período 1996-1999, en acuerdo a las líneas de acción desarrolladas.

Los aspectos abordados en el estudio se circunscribieron a: a) la imagen corporativa; b) aspectos genéricos de los servicios públicos; y c) nivel de satisfacción de los usuarios. Cabe destacar que la investigación se llevó a cabo considerando nueve servicios públicos y cinco privados, a fin de que en algunos casos se tuviera un marco de comparación que permitiese contrastar realidades en ambas esferas y contribuir a la obtención de conclusiones útiles en materia de servicio público (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Servicios seleccionados: esfera pública - esfera privada

| Servicios Públicos | Servicios Privados |
|--|--|
| Servicio de Impuestos Internos | Bancos |
| Instituto de Normalización Previsional | Administradoras de fondos de pensiones |
| Tesorería General de la República | |
| Fondo Nacional de Salud | Instituciones de salud previsional |
| Servicio de Registro Civil | |
| Servicio de Vivienda y Urbanismo | Empresas constructoras |
| Consultorios | Clínicas privadas |
| Junta Nacional de Jardines Infantiles | |
| Municipalidades | |

Fuente: Estudio de Satisfacción al Usuario - MORI. Diciembre 1999.

IV.6.1. Breve resumen general de los resultados

Respecto al ámbito de la imagen corporativa de los distintos servicios evaluados, la medición fue realizada en función de los grados de conocimiento y los niveles de aprobación hacia ellos. Los entrevistados atribuyen una imagen positiva al Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fondo Nacional de Salud (FONASA), Municipalidades y Servicio de Registro Civil e Identificación (SRC). Este último tiene la mejor imagen de todas las instituciones evaluadas. Cabe destacar que, entre los servicios privados, sólo los Bancos presentaron una buena imagen.

No obstante, al momento de desagregar la información de acuerdo al nivel socioeconómico se observa que en todos los segmentos se mantiene la imagen de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) y las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). Los consultorios, en tanto, aparecen debajo de la media en todos los estratos económicos, aunque son peor evaluados por los más acomodados. Por otra parte, los Bancos varían bastante su imagen según el segmento que se trate, no llegando a tener en ninguno de ellos una imagen negativa, lo mismo que el Servicio de Registro Civil e Identificación, que en todos los segmentos mantiene su liderazgo en imagen (ver cuadro 14). Finalmente aparece el FONASA, con una imagen positiva en todos los segmentos menos en los más altos.

En resumen, se afirma que las imágenes relativas comparadas muestran una población que discrimina por conocimiento y por tipo de servicio, sin castigar *a priori* a los públicos ni beneficiar a los privados.

Por otro lado, en lo relativo al proceso de modernización del Estado, si bien se perciben aspectos positivos, aún quedaría mucho trabajo por hacer, en opinión de los entrevistados. El 86% de ellos considera fundamental un cambio de mentalidad en los funcionarios públicos. De hecho, al referirse a iniciativas que hay que llevar a cabo para modernizar los servicios públicos, el 29% de las opiniones tiene relación con algún aspecto vinculado a los funcionarios, destacándose entre ellas el tema de la capacitación. Además, un 22% concuerda de manera espontánea que es necesario contar con mayores recursos (presupuesto), los cuales debieran considerar fuertes inversiones en tecnología.

Un dato preocupante dice relación con que la mitad de los entrevistados tienen una visión pesimista de la situación actual y futura de los servicios públicos (un 56% considera que siempre serán iguales). Un 42% estima que ellos no han mejorado efectivamente, y un 54% manifiesta que no importa cuánto invierta el Estado en los servicios públicos ya que éstos nunca otorga-

rán la misma calidad de los servicios privados. Pese a todo esto, el 86% cree que los servicios públicos pueden ser mejores que los privados en un Estado moderno.

Cuadro 14. La modernización en el Servicio de Registro Civil e Identificación¹⁰²

Pasaporte para el Nuevo Milenio: válido para viajar al país de la «Calidad»

Propósito: «Servir a las personas con excelencia a través de la información que manejamos».

Misión: «Apoyar al Estado a organizarse como sociedad civil, mediante la identificación de las personas, registrando y certificando aquellas características que permiten su individualización».

Visión: «Provocar la transformación de un servicio público a través del desarrollo de las personas, basado en la igualdad, el compromiso y la participación para servir con excelencia a nuestros usuarios».

¿Por qué participamos? Porque formamos parte de un proyecto participativo, fundamentado en la visión de un líder que, además de creer en su gestión, cree en sus colaboradores.

Porque cuando el factor humano es capaz de interpretar una clara visión y trabajar con sólido propósito, es posible ejecutar la misión fundamental: SERVIR con calidad y EXCELENCIA.

¿Cómo logramos el cambio?

- ☐ Conocimientos y experiencia en gestión (Proceso de Planificación Estratégica).
- ☐ Voluntad de cambio («No cambiar a la gente, hacer que la gente cambie»).
- ☐ Orientación al usuario (Conocer sus expectativas y requerimientos, y acogerlos plenamente).
- ☐ Desarrollo de las personas (Programa de Polifuncionalidad, capacitación e incentivos).
- ☐ Mejoramiento continuo (Rediseño de procesos).
- ☐ Administración participativa (Política de puertas abiertas, participación en la toma de decisiones y coordinación interna).

Fuente: Adaptado de «Pasaporte a la Calidad», S.R.C. Región de Magallanes y Antártica Chilena, 1999.

¹⁰² Obtuvo el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos 1998, categoría Unidades Regionales. Al respecto, véase el Balance del Comité de Modernización 1994-2000 (pp. 34 y 66).

Un dato interesante es que, en cuanto a las actitudes para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos, la mitad de los encuestados no están en disposición de asumir los costos del desempleo (reducción del número de funcionarios) y mucho menos a cancelar más dinero. Esto último puede deberse principalmente a la baja credibilidad que se tiene en los «discursos» y «compromisos» que los servicios profesan respecto a la calidad en sus prestaciones, y al desinterés por financiar más allá de lo posible algo que no da garantías creíbles de otorgar un buen servicio, habida consideración que las personas reconocen que dichos organismos son alimentados con recursos que pertenecen a (y salen del bolsillo de) «todos los chilenos».

Si comparamos estas opiniones con las mediciones realizadas el año 1996¹⁰³, vemos que no se presentan variaciones significativas en las percepciones de los encuestados. Dicha estabilidad en los resultados es un indicador de que al menos la imagen de los servicios públicos no se ha depreciado en los últimos cuatro años de manera significativa.

En contraste, al observar los resultados del año 1999, entre el 41% que considera que la calidad de los servicios públicos ha mejorado, se destacan como principales factores de ello el interés de las autoridades¹⁰⁴, el desarrollo del país y la cantidad de funcionarios en relación al público. Del mismo modo, del 40% que estima que la calidad se ha mantenido, las razones que explicarían dicha situación serían los recursos disponibles y la cantidad de público (demandado) con relación al número de funcionarios.

Un elemento interesante es el que dice relación con los ámbitos de mejoramiento. Al momento de determinar en qué se han mejorado los servicios públicos, destacan las menciones espontáneas¹⁰⁵ para infraestructura (32%) y la atención (12%). Por otro lado, entre los aspectos en que han empeorado los mismos, un 17% de los encuestados menciona la calidad del servicio. Al ver el resultado anterior, es posible afirmar que las personas separan la atención de público (como una variable estable) de la calidad de servicio, es decir, existirían otros factores más relevantes al momento de distinguir qué se entiende por calidad en la esfera pública.

¹⁰³ Ver nodo II, «Una breve mirada a las evidencias en materia de calidad de los servicios públicos».

¹⁰⁴ Lo anterior contrasta con la opinión de los directivos de servicio entrevistados, quienes apelan a que no habría existido un interés y voluntad real por parte del Gobierno por modernizar el aparato público.

¹⁰⁵ En el informe se menciona que las respuestas espontáneas aluden a actitudes más estables que las preguntas cerradas, donde la persona entrevistada debe optar (es el estímulo el que induce las respuestas).

Respecto a las principales diferencias entre los servicios públicos y los privados, el estudio arroja que la distancia entre ambas esferas radica en la calidad de servicio, el acceso a éste y el precio. Al observar las diferencias que aluden a los servicios públicos se presenta la siguiente dicotomía: por un lado, el beneficio de ser más baratos y presentar un buen acceso (equidad) y, por el otro, la presencia de una merma de calidad de atención, incluyendo excesivos tiempos de espera y respuesta. En contraste, lo que distingue a los servicios privados alude a los fines de lucro, el pago y la cortesía *versus* su magnitud de recursos, eficiencia y elementos relacionados con la posibilidad de elección de los servicios (ver cuadro 15).

Entre los aspectos que más desagradan de los servicios públicos, la opinión espontánea dice relación con los tiempos de espera, la mala atención y, en menor medida, la burocracia y el trato poco amable de los funcionarios. Si comparamos dichos resultados (ver cuadro 16 en la siguiente página) con los del año 1996, podemos afirmar que las personas no aprecian una mejora en dichos aspectos, sobre todo en lo que se refiere a los tiempos de espera.

Cuadro 15. Valoración de servicios públicos y privados

| Valoración de servicios | Servicios Públicos (%) | Servicios Privados (%) |
|---------------------------------------|------------------------|------------------------|
| Son gratuitos | 55,9 | 1,2 |
| Están en todo Chile | 53,2 | 11,6 |
| Atienden a todos | 38,7 | 15,7 |
| Son modernos e innovadores | 38,4 | 3,5 |
| No lucran | 30,0 | 3,2 |
| Deben cumplir reglas y controles | 17,1 | 10,5 |
| Tengo derecho a exigir buena atención | 14,0 | 42,5 |
| Lo puedo elegir | 12,5 | 52,0 |
| Me puedo cambiar | 11,0 | 37,6 |
| Espíritu de servicio | 9,0 | 12,7 |

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (1999).

Cuadro 16. Factores que determinan la mala experiencia con servicios públicos

| La última vez que acudió a un servicio público y le fue mal... | Porcentaje (%) |
|--|----------------|
| Le dieron información equivocada e incompleta | 23,6 |
| Había mucha gente, prefirió volver después | 21,7 |
| El documento no estuvo listo en la fecha indicada | 19,2 |
| No preguntó | 12,9 |
| No alcanzó a ser atendido | 6,7 |
| No tuvo a quién preguntar | 6,0 |
| Otro motivo | 2,8 |
| No sabe/No responde | 7,1 |
| Total | 100,0 |

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Con respecto al uso de los servicios, el 47% de los entrevistados usa entre 4 a 6 servicios públicos; los servicios con los que más se relacionan, en orden descendente, son¹⁰⁶:

- las municipalidades;
- los consultorios;
- el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRC);
- el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y
- el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Respecto al nivel de conocimiento que las personas tienen de los servicios mencionados, el SRC, los consultorios, las municipalidades y el FONASA presentan los más altos niveles, en tanto que el SII y el SERVIU son medianamente conocidos. Los menos conocidos son el Instituto de Normalización Previsional (INP), la Tesorería General de la República y la Junta

¹⁰⁶ Nótese que entre los servicios públicos más utilizados se encuentran las dos instituciones analizadas.

Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), con un porcentaje cercano al 75% que los conoce poco o que definitivamente desconoce. La gravedad del hecho que existan usuarios que desconozcan los servicios, sus objetivos y principios que los rigen incide negativamente en las posibilidades de acceso a aquéllos y en el cumplimiento cabal de los fines rectores de dichas instituciones. Sin embargo, pueden existir situaciones en que no sea necesario que las personas conozcan bien la organización para poder usarla, aun cuando también se da la circunstancia en que la persona, necesitando algún tipo de prestación, no acuda a los servicios por desinformación o simple falta de orientación. Lo anterior hace indispensable que las organizaciones públicas mejoren la difusión de sus servicios, las condiciones en que éstos se prestan y las formas a través de las cuales acceder de manera rápida y oportuna a dichos beneficios.

Un dato interesante resulta ser lo relacionado con la posibilidad de reclamo. Un 37% considera que tiene el mismo derecho a reclamar en la esfera pública o la privada. En cuanto a los motivos del reclamo, las respuestas varían de acuerdo al nivel socioeconómico y al rango de uso de servicios públicos. Los sectores más acomodados no reclaman por tener que invertir mucho tiempo (59%), en tanto que los sectores medios y bajos (y, por ende, aquellos que tienen un mayor uso de estas prestaciones) no reclaman por percibir pocas o nulas posibilidades de tener éxito.

En lo que dice relación con la satisfacción del usuario, existirían diversos elementos que juegan un rol protagónico, entre los cuales destaca la información y calidad de la atención. Respecto a la información entregada, comparativamente, los servicios públicos son peor evaluados que los privados en cuanto a la calidad de la información y orientación para realizar un trámite dentro del servicio. Asimismo, en lo que respecta a claridad y utilidad de la información entregada, los servicios públicos presentan una evaluación regular por parte de la mayoría de los entrevistados (64%), en tanto que casi un tercio de los que usan habitualmente muchos servicios públicos manifiestan que ésta es nada clara y nada útil.

Al momento de evaluar los servicios públicos, los más destacados por los usuarios en cuanto a material de información son el SII, los municipios, el FONASA y el SRC.

Al referirse a la calidad de atención, los encuestados señalaron que los servicios públicos se han modernizado en infraestructura y calidad de servicio, en tanto se han estancado en la falta de recursos, en los tiempos de espera y en los aspectos relativos a la calidad y oportunidad de las prestaciones. El que la calidad de servicio se presente entre los aspectos positivos y negativos no es contradictorio, se trata de públicos diferentes con experiencias dis-

tintas y, como ya vimos antes, la calidad de servicio obedece a la comparación entre expectativas y percepciones de las personas en su experiencia particular, donde la subjetividad y heterogeneidad es la regla y no la excepción. No obstante, conviene señalar que la mitad de la muestra manifiesta estar «satisfecho» con la atención recibida y apenas un 5% dijo estar «nada satisfecho».

Al evaluar cada servicio público por sí solo en lo que a calidad se refiere, encontramos que para todos los servicios evaluados, más de la mitad tienen una opinión favorable de ellos. Los que más se destacan son el SRC, los municipios, los consultorios y el SERVIU. Por otro lado, los mejores servicios en cuanto a atención (en orden descendente) son:

- el Servicio de Registro Civil (SRC);
- las municipalidades, y
- el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Otro aspecto relacionado con la calidad de atención es la infraestructura. Entre los mejor evaluados en términos de infraestructura y tecnología encontramos a los municipios, el SRC y el SII, aunque los pesos relativos varían para estas dos dimensiones, ocupando el SII el primer lugar en infraestructura y el SRC, el primer lugar en tecnología. El FONASA, secundariamente, también presenta un lugar destacado en infraestructura.

Al momento de abordar las oficinas, el criterio más importante para evaluarlas es, según los entrevistados, la calidad de atención, la higiene y la rapidez. Comparativamente, las oficinas públicas son menos limpias, bonitas y grandes que las oficinas privadas.

En lo relativo a recursos humanos, el criterio más importante para evaluar a los funcionarios es la amabilidad. En segundo lugar, a la mayoría le desagradan los funcionarios arrogantes e incompetentes. Es así como el 23% señala que los funcionarios públicos son «nada amables» y un 43% estima que no son «nada rápidos». Pese a lo anterior, al momento de evaluar los servicios públicos por sí solos, destacan en amabilidad el SRC, el FONASA y las municipalidades.

Finalmente, en el estudio encontramos una estimación de opiniones acerca de uno de los aspectos más relevantes para los usuarios en términos de calidad de servicio: los tiempos de espera. Comparativamente, éstos son más altos en los servicios públicos que en los privados. En la esfera privada, un porcentaje importante de entrevistados señala haber esperado hasta treinta minutos; en

tanto en los servicios estatales los porcentajes se concentran entre una y dos horas de espera (28%), y entre las dos y tres horas (17%); inclusive un 8% de ellos expresa haber esperado cinco horas o más¹⁰⁷.

En síntesis, se podría afirmar que los servicios públicos, al ser comparados genéricamente con sus homólogos privados, obtienen una evaluación bastante negativa. Sin embargo, tal como queda en evidencia en el estudio, si se comparan los distintos servicios evaluados en conjunto, existen servicios públicos que destacan sobre determinados servicios privados. Además, al momento de evaluarlos por sí solos se observa que las percepciones no son tan negativas en relación a las opiniones, nivel de satisfacción y calidad de la atención.

Es posible afirmar entonces que la percepción de mejoramiento de los servicios públicos en los últimos años (por parte de quienes son sus usuarios) es heterogénea, dispersa y obedece a experiencias más que a comentarios o prejuicios. Al hablar de lo público en términos generales, la evaluación es mala. Al referirnos a ciertos servicios en particular, la evaluación mejora notablemente. Entonces, ¿cuál es el factor que marca la diferencia? ¿Qué tienen FONASA, SRC, SII y las municipalidades que hace que las personas reconozcan sus méritos? ¿Qué sucede con el resto de instituciones públicas que, según se sabe, se «han modernizado»? Las respuestas, al igual que las preguntas que las motivan, pueden ser igual de confusas y divergentes. La verdad es que en las instituciones públicas bien evaluadas existen al menos tres factores comunes en sus procesos de cambio: a) una potente y sólida orientación a los usuarios-beneficiarios-contribuyentes de aquéllas; b) un fortalecimiento del recurso humano y de los canales activos de participación de los funcionarios en el proceso de mejoramiento; y c) la fuerte incorporación de nuevas herramientas de gestión y sistemas de información e informatización. Todo lo anterior articulado en base a un complejo y único proceso de aprendizaje, basado en la disposición a ensayar nuevas maneras de enfrentar la función pública y a atreverse a sacar lecciones de los errores y de la siempre válida opinión de los ciudadanos, todo lo cual ha permitido cumplir con las expectativas de la sociedad respecto a la calidad de servicio.

Es así como uno de los principales aspectos a considerar en los servicios públicos está relacionado con los funcionarios, en lo que respecta al trato a los usuarios. Por otro lado, el estudio concluye en que se debe trabajar en profundidad el tema de la información; en éste se deben revisar los medios de difusión utilizados y la efectividad de éstos, la claridad y utilidad de los mensajes entregados; adicionalmente, se debiera fomentar una actitud más activa del

¹⁰⁷ En este punto, nuevamente resaltan con reducidos tiempos de espera y rapidez en la atención el FONASA y el SII, después del SRC.

usuario para que se informe por medios que le ayuden a descongestionar los servicios. Esto último contribuiría a disminuir en parte los tiempos de espera, lo cual debe abordarse con rigurosidad y orientación estratégica de corto, mediano y largo plazo.

IV.6.2. Una mirada general a modo de conclusión preliminar

¿Es necesario entonces que el resto de servicios públicos supere la brecha aprendiendo de aquellos bien evaluados por los usuarios? Los resultados y conclusiones finales del estudio mencionado nos permiten afirmar que, si bien hay mucho por hacer, existe un terreno fértil para sembrar las semillas que permitan mejorar progresivamente la gestión de los servicios públicos. Es así como se destaca que, al considerar la imagen corporativa de las instituciones públicas, los resultados sean más favorables a éstas que a los servicios privados. Sobresale como el mejor evaluado de acuerdo a los niveles de aprobación y grado de conocimiento el Servicio de Registro Civil y, en menor medida, el FONASA, la JUNJI, las municipalidades, el SII y el INP. Asimismo, respecto a la evaluación del proceso de modernización y sus avances, el estudio entrega claramente el efecto del peso de los aspectos negativos genéricos del Estado sobre los desempeños individuales, esto es, que, en términos generales, los servicios públicos presentan una evaluación negativa, pero al desagregar por servicios individuales se aprecian servicios públicos que se destacan sobre determinados servicios privados. Por otro lado, no se observan «avances» en términos genéricos en cuanto a modernización de servicios públicos, la mitad de la muestra encuestada tiene una visión pesimista de la situación actual y futura de los organismos públicos y el 56% manifiesta que éstos serán siempre iguales.

No obstante, si bien los resultados y el análisis presentados son bastante negativos, dejan entrever espacios posibles de mejoramiento a futuro. Un primer dato en esta línea es que a largo plazo, en una situación ideal, las personas opinan que «los servicios públicos en un Estado moderno pueden ser mejores que los privados», lo cual además se ve reflejado en la identificación y reconocimiento, por parte de los encuestados, sobre los avances concretos y reales del proceso de modernización de la gestión pública en los servicios mencionados con antelación. Lo anterior desmiente (en parte) la afirmación genérica de que no hay cambios sustantivos en lo global, ya que las personas discriminan con precisión y detalle en cada servicio y características, recon pensando avances y castigando temas pendientes.

De este modo, se percibe que el Estado ha mejorado principalmente en infraestructura, en tanto ha empeorado en los aspectos relativos a calidad de servicio. No obstante, el que la calidad de servicio aparezca entre los elementos

negativos no es contradictorio con lo expuesto anteriormente, se trata de personas diferentes con experiencias distintas, lo cual impone nuevos desafíos en estas materias a los servicios públicos¹⁰⁸.

Un aspecto relevante en la evaluación de la calidad de la atención se refiere a las actitudes del personal que trabaja en los servicios públicos («cultura corporativa»). Es así como se señala como indispensable un cambio de mentalidad en los funcionarios; por tanto, el esfuerzo debiera estar focalizado en potenciar los recursos humanos, de modo que exista una mayor homogeneidad de criterios en lo que a calidad se refiere, de manera que se actúe con amabilidad y apertura para con los usuarios, sobre todo en el personal de primera línea que mantiene un contacto directo con las personas que acuden a las instituciones públicas. Es posible afirmar entonces que acá encontramos un terreno con extraordinarias posibilidades para el aprendizaje organizacional y el mejoramiento continuo de los servicios¹⁰⁹.

En síntesis, se conforman cuatro aspectos específicos de distinta naturaleza que más afectan negativamente la satisfacción del usuario: asimetrías de información, actitudes de los funcionarios, tiempos de espera y, en menor medida, orden y limpieza de las dependencias públicas. Entre los aspectos más positivos se conforman tres elementos destacables en la opinión de las personas: el reconocimiento amplio de que el Estado está preocupado de la modernización de los servicios públicos, el mejoramiento de infraestructura (y cobertura) y el avance en materia de calidad de atención en algunos de ellos.

Por último, se afirma que existirían grandes oportunidades para mejorar los servicios en el futuro inmediato, sobre todo en términos comunicacionales, donde se sugiere cambiar de denominación, esto es, dejar de usar la palabra «público» (ya que tiene implícito negativos genéricos en los usuarios) y reemplazarla por «servicio ciudadano» o «civil»; aumentar y simplificar la informa-

¹⁰⁸ Es importante, por ende, que se fomente una mayor estabilidad en la prestación de los servicios. Visto así, la heterogeneidad en la entrega de los servicios sólo se debe presentar en la adaptación de un usuario a otro.

¹⁰⁹ Se recomienda la necesidad de explotar mejor los canales de información ya existentes (ya sea a través del uso de llamadas telefónicas sin costo, que permitiría descongestionar los servicios y ahorrar tiempo), como también se sugiere establecer un sistema adecuado de «sugerencias y reclamos» en que las opiniones de las personas sean efectivamente tomadas en cuenta en el proceso de innovación institucional, partiendo del supuesto de que los mecanismos para obtener información de los servicios corresponden, en su mayoría, a decisiones irracionales, que nada tienen que ver con una intención manifiesta por evitar pérdidas de tiempo (en la práctica, los usuarios que acostumbran a dirigirse al servicio público para hacer consultas, y además que lo hacen cualquier día o a última hora, lógicamente tienen mayores probabilidades de tener que esperar más para ser atendidos o resolver sus necesidades). Lo anterior va de la mano con el fomento de actitudes más activas de los usuarios en el proceso de acceso a la información, lo que facilita la entrega de las prestaciones.

ción que se entrega (facilitando su comprensión y uso por los usuarios); educar a la población en la utilización, dispersando la atención y reforzando el proceso de «cultura corporativa» de los funcionarios; todo lo cual debe ser complementado con avances sustantivos en aspectos tales como reducción de tiempos de espera y cartas de compromisos de calidad hacia los ciudadanos que acuden a dichas instituciones.

NODO V

LA NUEVA AGENDA Y EL PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (PRYME): UNA NUEVA ETAPA (PERÍODO 2001-2003)

«Error es humano, perdonar divino».

Dicho popular

Aun cuando es muy pronto para evaluar los verdaderos resultados e impactos del proceso de cambio en marcha a partir del año 2001, se considera relevante al menos dar cuenta de los aspectos más importantes de este período y conocer las causas que definen el camino seguido por Chile en los últimos tres años.

V.1. EL PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (I RYME) fue una de las iniciativas prioritarias del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos para acometer los desafíos de generar un Estado de servicio a la ciudadanía. Surgió de la necesidad de adecuar la organización y las prácticas del sector público a los requerimientos del desarrollo económico y social del país en el siglo XXI, en reemplazo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que operó durante la Administración del Presidente Frei.

En tal sentido, se trataba de avanzar simultáneamente, en el marco del nuevo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, en cambios en un sentido vertical y horizontal. Se planteaba que las primeras modificaciones serían aquellas que afectan a entidades concretas, generando en variados casos una nueva institucionalidad. En tanto la segunda categoría de reformas buscaría comprender el vasto catálogo de materias relativas a la modernización de la gestión pública.

V.1.1. Principios orientadores del Proyecto

Un Estado al servicio de la ciudadanía es el eje central del PRYME. La reforma del Estado apunta a construir un sector público que responda a las nuevas necesidades de la sociedad, de allí que sus principios orientadores apunten en esa dirección. A saber:

- **Estado democrático y participativo.** En esta línea se impulsarían modificaciones constitucionales para fomentar la participación ciudadana en forma de institucionalizar, en los diversos ámbitos del sector público, la toma de decisiones.
- **Estado transparente.** Para la profundización de la democracia, la transparencia es la base que previene la corrupción del sector público, generando una condición para obtener mayores niveles de control social y participación ciudadana.
- **Estado unitario descentralizado.** Es fundamental fortalecer la regionalización y la descentralización de las decisiones, optimizando la articulación entre el nivel nacional, regional y local.
- **Estado que supere las desigualdades.** El Estado debe asumir los factores de desintegración social, en materia económica y cultural, asegurando igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos.
- **Estado fuerte para los requerimientos presentes y futuros.** Las dimensiones del Estado son una función de las necesidades actuales y futuras que se prevean, las cuales no obedecen a una imagen predeterminada de un Estado pequeño o grande. Más bien, el propósito es contar con un Estado fuerte, capaz de hacerse cargo de la inmensa tarea de velar por el interés común.
- **Estado eficiente, que asegure calidad de vida y desarrollo sustentable.** La finalidad es mejorar la gestión para entregar a la ciudadanía un servicio de excelencia.
- **Estado regulador.** Se debe transformar la visión de Estado productor de bienes y servicios por uno que fortalece su capacidad reguladora, normativa y fiscalizadora.

V.1.2. Ámbitos de acción

1) Reformas políticas

Modernizar el Estado a partir de la construcción de una ciudadanía más democrática fue el gran desafío del Gobierno de Lagos. Y en esto se planteaba que las estructuras políticas necesitaban cambios urgentes:

- Potestades presidenciales respecto a las Fuerzas Armadas.
- Consejo de Seguridad Nacional.
- Tribunal Constitucional.
- Término de senadores vitalicios y designados.
- Reemplazo del actual sistema binominal por uno más democrático.
- Ley de limitación del gasto electoral.
- Ley de limitación de la Justicia Militar.
- Ley de ciudadanos residentes en el exterior.

2) Institucionalidad

En este ámbito de acción se proponía el rediseño de parte importante de la institucionalidad pública:

- Generación de un sistema constitucional para rediseñar y reorganizar el Gobierno de manera flexible, donde los procesos de modificación del aparato público se desarrollen con fluidez y sin dificultad.
- Generación de una nueva institucionalidad en nueve ámbitos de acción. A saber: Institucionalidad Cultural; Infraestructura; Ciudad y Gestión del Territorio; Acción Social; Desarrollo Productivo; Competencia y Regulación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Sistema de Empresas Públicas; Ciencia y Tecnología; Recursos Hídricos.
- Rediseño de las funciones y relaciones existentes entre las entidades encargadas de la coordinación central del Gobierno. Esto con el fin de mejorar la gestión y coordinación en materias políticas, programáticas y presupuestarias, además de ubicar claramente aquellas funciones que adolecen de estos elementos.

- Rediseño de la forma a través de la cual se ejerce control sobre la Administración Pública, articulando de manera adecuada: el rol de la Contraloría General de la República; la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados; la jurisdicción contencioso-administrativa de los Tribunales de Justicia; el control ciudadano; y las diversas disposiciones administrativas existentes.
- Responsabilidad sobre las consecuencias que estas transformaciones tengan en los funcionarios. Para ello se hacía necesario respetar los derechos de los trabajadores, involucrarlos en las conversaciones y definir los nuevos perfiles profesionales y personales que se requieran, con el fin de lograr compromisos viables para con estas transformaciones.

3) *Descentralización*

Uno de los ámbitos fundamentales era atender a las necesidades de todas las regiones y localidades a lo largo del territorio nacional. Para ello era necesario profundizar el proceso de descentralización del Estado, poniendo especial atención a la gestión de los gobiernos regionales, a la descentralización institucional y a la desconcentración administrativa, sin perjuicio de seguir avanzando en la descentralización de las decisiones de inversión. Asimismo, era preciso conectar estrechamente los procesos de transformación en la Administración Pública con la llamada modernización municipal.

Para lograr estos objetivos y brindar soluciones concretas a la diversidad de problemas locales se priorizaron las siguientes iniciativas:

- Definir una política de descentralización, con principios y elementos claros para avanzar decididamente en esta dirección.
- Desarrollar un Plan de Modernización Regional donde se definan propuestas específicas de compromisos del Gobierno con cada una de las regiones del país, identificando sus proyectos emblemáticos.
- Incorporar el nivel regional a los procesos de rediseño institucional que se implementen.
- Potenciar el rol de los municipios en los procesos de descentralización a través de un trabajo conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades.

4) *Gestión pública*

El Estado pretende lograr una gestión de los servicios públicos determinada por la eficiencia y la calidad del servicio que se presta. Asimismo, un elemento transversal para lograr modernizar la gestión pública es la incorporación de las tecnologías de información y comunicación. Para ello es fundamental crear una institucionalidad electrónica estatal.

Las principales dimensiones que se consideraron en este ámbito:

- Recursos humanos: Trabajada en su doble dimensión de directivos públicos y funcionarios en general, busca lograr un desarrollo integral de los trabajadores del Estado. Para lo cual se pretendía: mejorar la calidad de vida de los funcionarios, incrementar las proyecciones de los funcionarios y generar un cambio cultural en la Administración, además de una actitud proactiva en relación con la entrega de un servicio de calidad a la población.
- Calidad de los servicios: Esta línea de trabajo busca orientar la gestión pública a la ciudadanía, mejorando la calidad de las prestaciones que entrega el Estado. Esto significa pasar de un Estado que define ante sí mismo sus obligaciones para con la gente a uno que se coloca en el lugar de los ciudadanos y les reconoce derechos que pueden ejercer sobre las instituciones públicas.
- Gestión de los servicios: El PRYME busca perfeccionar los instrumentos y técnicas de gestión. Por esto, se pretendió desarrollar una Unidad de Apoyo a los Servicios Públicos que pudiera proveer de herramientas concretas para enfrentar los desafíos de una gestión moderna.
- Gobierno electrónico: Parte central de las iniciativas del PRYME dicen relación con la incorporación de Tecnologías de Información (TI) —Internet como la más destacada— en las instituciones del Estado, y en particular en los servicios públicos.

5) *Participación ciudadana y transparencia*

En este ámbito se trata de desarrollar la participación ciudadana en la toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración, incorporar a la cotidianeidad de la gestión del Estado. Por otro lado, la transparencia y la probidad del sector público son un factor clave en el desarrollo democrático y en el afianzamiento de la legitimidad de las instituciones de la República.

Los proyectos prioritarios a trabajar en el tema de la participación ciudadana fueron aquellos orientados a institucionalizar este concepto, como la elaboración de la Ley de Bases para la Participación, la constitución de un Consejo de Diálogo Social y la creación del Defensor del Ciudadano.

En materia de transparencia en la gestión, se buscó fortalecer la auditoría interna del Gobierno, reorientando la labor del sistema de auditoría hacia la prevención de irregularidades, dando plena vigencia a la Ley de Probidad.

Para el logro de todas estas líneas de acción e iniciativas, y para asegurar una amplia discusión sobre sus contenidos y generar condiciones de viabilidad, el PRYME se estructuró (en su primera fase) de la siguiente forma:

- Comité de Ministros para la Reforma del Estado, presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia y los Ministros del Interior, Hacienda y Secretario General de Gobierno.
- Comités de consulta y equipos de trabajo que, a través de la discusión, buscan la construcción de consensos con los actores vinculados al proyecto —empresarios, asociaciones de funcionarios públicos, jefes de servicios, centro de estudios y universidades, consultores y especialistas—, con el fin de lograr su implementación, además de generar y sistematizar conocimientos sobre los temas trabajados.

V.1.3. Principales resultados durante los años 2000-2001

En el curso de los primeros dos años de implementación del PRYME se señalaba que «la promesa presidencial de contar con un Estado de servicio a los ciudadanos comienza a tomar forma concreta». Es así como, el 11 de mayo del año 2001, el Presidente Ricardo Lagos dio a conocer al país un conjunto de iniciativas impulsadas en el marco del Proyecto, con lo cual estaba señalando a los ciudadanos y ciudadanas de Chile que el compromiso de renovación institucional avanzaba rápido y claro. Expresión nítida de la voluntad de avanzar hacia una nueva institucionalidad pública, pensada desde los intereses y necesidades de los ciudadanos, fue la dictación de los *Instructivos Presidenciales relativos a Empresas Públicas, Gobierno Electrónico y Dirección Pública*; la creación del Consejo Asesor Presidencial de Defensa de los Derechos de las Personas; el envío al Congreso de la indicación al proyecto de ley que regula el procedimiento administrativo, creando la figura del silencio administrativo, y la inauguración del Portal de Trámites.

En esa misma línea, durante el mes de julio de 2001, el Presidente Ricardo Lagos solicitó al Senado la formulación de un dictamen acerca del proce-

dimiento legislativo más adecuado para aprobar con rapidez las propuestas de rediseño institucional. Esta petición se tradujo en la creación de una Comisión Especial de Reforma del Estado en la Cámara Alta, presidida por el Senador Edgardo Böeninger, la cual —en el marco de un estrecho trabajo conjunto con el PRYME— definió pronunciar su dictamen en el curso del primer semestre de 2002, a partir de los anteproyectos de ley de reorganización del Ejecutivo que el Ministro Secretario General de la Presidencia, Sr. Álvaro García, comprometió enviar durante los primeros meses del 2002.

Tanto la presentación pública de realizaciones del PRYME como la consulta presidencial al Senado muestran el curso que tuvo el trabajo desarrollado durante el año 2001. Junto a lo anterior, resalta la consolidación de un inédito sistema de consulta sobre las iniciativas del PRYME, el cual considera la discusión de todas las propuestas de cambio con un conjunto extenso de actores e instituciones ligados al proceso, desde la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) hasta el mundo empresarial, pasando por los jefes de servicio, los coordinadores ministeriales de modernización, los centros de estudios políticos, las universidades y consultores en gestión pública, entre otros. Especial relevancia tiene el diseño de un sistema de consulta permanente dirigido a la sociedad civil, como una manera de representar con fidelidad los intereses ciudadanos.

A partir de los avances obtenidos el año 2001 se presentaban ante el PRYME desafíos de gran envergadura. En primer lugar, culminar la fase de aprobación de las iniciativas sometidas a conocimiento del Poder Legislativo, lo cual supone entablar un diálogo nacional acerca del Estado que queremos. Al mismo tiempo, impulsar la implementación del conjunto de iniciativas puestas en marcha durante el año 2001, especialmente las referidas a la simplificación de trámites, fortalecimiento de la función directiva en la Administración y el desarrollo de un efectivo Gobierno Electrónico en el país. Ambas tareas eran parte medular, a su vez, de los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco de la Agenda «Crecimiento con Seguridad Social», a cuya concreción el PRYME había contribuido de manera sustantiva.

V.2. EL CAMBIO DE ESCENARIO: EL DEBILITAMIENTO DEL PRYME

En febrero de 2002 y producto de la ausencia de acuerdos entre las visiones que se tenían sobre el tema del trato laboral a los funcionarios públicos entre la dirección ejecutiva del PRYME, las autoridades de la Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda) y otros personeros de gobierno, presenta su renuncia Rodrigo Egaña, quien desde marzo de 2000 se había desempeñado como responsable del PRYME. Después de su salida y bajo una fuerte crítica

de diversos sectores a la falta de claridad del Gobierno en materia de reforma del Estado, el PRYME ve reducido su presupuesto en un porcentaje considerable, a lo cual se suma el gran viraje que tuvo la agenda de este organismo hacia los próximos años: desde el ambicioso proyecto que incluía el rediseño institucional, la modernización de la gestión pública, la participación ciudadana, la descentralización y la transparencia y probidad, se pasaba a un equipo notoriamente más pequeño cuyas líneas de acción se enfocarían básicamente a tres ámbitos específicos:

- **Simplificación de trámites y procedimientos administrativos.**
- **Agenda de Gobierno Electrónico.**
- **Buenas prácticas en gestión pública.**

Con esto, no sólo perdió presencia y notoriedad el que había sido uno de los proyectos emblemáticos de la otrora señora Administración Lagos, sino que de plano el tema de la reforma y modernización del Estado quedó postergado sin mediar explicaciones convergentes que se hicieran cargo de la situación. Adicionalmente, otras líneas de acción del Gobierno como el «Plan Auge» (Gran Reforma de la Salud) y temas relativos a infraestructura, política social y los esfuerzos de apertura comercial de Chile al exterior comenzaban a llenar los espacios de la agenda pública.

V.3. LA CRISIS Y EL RESURGIMIENTO DE LA AGENDA DE REFORMA

Desde mediados del año 2002 comenzaron a conocerse una serie de escándalos públicos relacionados con corrupción y falta de probidad de importantes autoridades públicas. Desde la prensa, cada día aparecían nuevos antecedentes acerca de la utilización de coimas en procesos de licitación de unidades de revisión técnica, de concesión de infraestructura vial, de uso indebido de recursos públicos, de pagos de honorarios sin contraprestación real, de sobresueldos a altos directores de servicios públicos, etc. Todo esto fue generando un complejo escenario para el Gobierno, que día a día iba perdiendo legitimidad y credibilidad de los ciudadanos, toda vez que las apariciones públicas de sus personeros eran espacios para la defensa, la argumentación y la justificación (en algunos casos exagerada) de las reales causas de las irregularidades detectadas frente a los medios de opinión pública.

En este contexto resurge el tema de la reforma del Estado en la agenda como respuesta a los episodios de corrupción y malas prácticas administrativas que gatilla una «conversación nacional» respecto al comportamiento de las

autoridades y funcionarios públicos, en directa relación con el avance en materia económica y social. De alguna manera, se puede afirmar que esta crisis es el caldo de cultivo para que se removieran los obstáculos que antes había enfrentado la estrategia de reforma y modernización del Estado.

Además, no se estaba en presencia de una situación generalizada de corrupción, pero tampoco ante hechos aislados, toda vez que Chile durante los últimos años presentaba un índice de transparencia y probidad destacado a nivel internacional (Transparencia Internacional, 2002).

Se afirmaba que las responsabilidades por violar la ley, cometer irregularidades o actos inadecuados es personal e inexcusable de quienes, ostentando un cargo público, actuaron de ese modo. Sin embargo, hay también un contexto del cual hay que hacerse cargo políticamente. La Concertación de Partidos por la Democracia comenzó a gobernar con un Estado que no estaba a la altura, que ya pagaba sobresueldos, con Ministerios rígidos, con plantas orientadas a la Administración y no a las labores complejas que exige el mundo de hoy, con un sistema de financiamiento de la política desregulado y totalmente opaco. Todos estos elementos estuvieron y siguen estando presentes, en mayor o menor grado, en las maneras a través de las cuales los distintos Gobiernos (Aylwin, 1990-1994; Frei, 1994-2000, y Lagos, 2000-2006) han enfocado el tema de la reforma del Estado y de la Administración Pública en sus agendas.

Se argumentaba que para gobernar en ese esquema se habían creado sistemas para omitir o «pasar por encima» de las restricciones legales, sistemas que eran inevitables al principio y que no hubo decisión de cambiar después. Todo lo cual se sumaba al miedo al juicio ciudadano negativo, resistencias en los funcionarios públicos a cambiar sus prácticas y la falta de acuerdo político (en el tema de las funciones críticas) como algunas de las razones de peso que erosionaron todo esfuerzo en este sentido.

Existen otros que aluden a que también ha habido soberbia en toda esta situación. La Concertación asumió que era superior moralmente, desde que accedió al poder el año 1990. No le reconocía autoridad moral a la derecha política porque ella estuvo involucrada en una dictadura que hizo las peores cosas, mató y administró el Estado sin contrapesos y sin rendirle cuentas a nadie, lo cual se sumaba a las llamadas «leyes de amarre» que impedían *de facto* en muchos casos cambiar determinadas estructuras, funciones y/o procesos.

La Concertación se relajó ante la sensación de no tener nadie el frente con autoridad para controlar, para pedir cuentas, para emitir juicios fundados. Y eso es un gran error en democracia porque la oposición tiene un papel, los Tribunales deben investigar y la prensa debe informar.

Más allá de la crítica necesaria para entender cómo se llegó a esta crisis, hay que decir que la forma de enfrentarla ha sido fundamentalmente adecuada y a la altura de un Gobierno a la altura de los tiempos. Se ha dejado que se investiguen las irregularidades sin obstaculizar la acción de la justicia, sin proteger fácticamente a los responsables, sin censurar a la prensa, sin montar operaciones para esconder los hechos, enfrentando las dificultades y buscando resolver los problemas de fondo que están detrás de estos escándalos.

Todo lo anterior da cuenta de un espacio de posibilidades donde por primera vez, después de doce años de camino democrático, todos los sectores y partidos políticos, el empresariado, las autoridades del Gobierno y la ciudadanía lograr un acuerdo para asumir la situación e impulsar un conjunto de medidas para reformar el Estado, avanzar en la agenda de crecimiento económico y transparentar los actos de la Administración Pública.

V.4. LA AGENDA LEGISLATIVA DE REFORMA DEL ESTADO, TRANSPARENCIA Y PRO CRECIMIENTO: ¿CÓMO HACER DE UNA CRISIS UNA OPORTUNIDAD?

El origen de esta agenda es un acuerdo político del Gobierno y todos los partidos con representación parlamentaria para dar una respuesta consensuada a los escándalos de corrupción producidos durante el año 2002. Se trata de una agenda que comprende proyectos de ley en trámite parlamentario, proyectos nuevos y medidas administrativas o reglamentarias.

Su origen está en la agenda de modernización en actual desarrollo y en iniciativas del Gobierno, así como en propuestas de los distintos partidos. Todas las iniciativas comprendidas en la agenda fueron consensuadas y aceptadas por todos los firmantes del acuerdo.

Esta agenda contiene **49 proyectos de ley**, incluyendo algunos cambios reglamentarios y medidas administrativas, que abarcan iniciativas que ya están en estudio en el Parlamento y otras que deberán presentarse. De todos ellos, existió el compromiso de tener 12 aprobados para el 21 de mayo¹¹⁰. Los proyectos abarcan tres grandes áreas temáticas: Gestión Pública, Transparencia y Agenda Pro Crecimiento (en sus materias ligadas al funcionamiento de instituciones públicas). A continuación veremos algo más sobre esta nueva agenda, sus implicancias y los compromisos asumidos.

V.4.1. Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento

El 30 de enero de 2003 será recordado como un día especial en la historia del camino hacia la reforma del Estado en Chile. Complementariamente a las leyes sobre transparencia y probidad aprobadas por el Congreso Nacional a fines del año 2002, se estableció un diálogo entre el Gobierno y los partidos políticos con el propósito de construir entre ambos un gran acuerdo orientado a implementar amplias agendas para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. Estas agendas contienen proyectos de ley, indicaciones a proyectos en trámite y modificaciones administrativas y reglamentarias identificadas consensualmente, que deberán ser tramitadas, en los casos que correspondiesen, de modo expedito durante el año 2003.

Las agendas concordadas son el producto del diálogo entre el Gobierno y los partidos políticos. Dichas propuestas apuntan a consolidar un Estado capaz de responder con eficiencia y eficacia en el servicio a la ciudadanía, y con probidad y transparencia en sus acciones.

Además, las agendas identifican diversas iniciativas a implementar en el marco del acuerdo firmado el 30 de enero de 2003. Con el objeto de materializarlas oportuna y eficazmente, se conformarían a partir del mes de marzo de 2003 grupos de trabajo por área, integrados por autoridades del Gobierno, parlamentarios y técnicos de los respectivos partidos que suscribieron el documento. Dichos grupos analizarían los principales aspectos de los temas acordados, y deberán proponer los proyectos de leyes que correspondan, así como la reformulación o la presentación de indicaciones a los proyectos de ley actualmente en trámite y la formulación de decretos o medidas administrativas que fueren necesarios. Los acuerdos consensuales alcanzados por cada uno de estos grupos de trabajo serán presentados por el Gobierno a trámite legislativo o administrativo, según corresponda.

Para dar cumplimiento a la común voluntad de implementar estas agendas de modo expedito, cada iniciativa legal o medida administrativa tendría una calendarización y que contempla los plazos para su formulación por el grupo de trabajo correspondiente, para su incorporación al trámite legislativo o administrativo respectivo y para su total despacho por el órgano competente.

A continuación se presenta un desglose de las iniciativas que formaron (y forman) parte de este acuerdo. A saber:

¹¹⁰ Véanse Anexos.

AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

a) Gestión pública

1) **Fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra la extrema pobreza:** Unificar y coordinar los instrumentos, facultades y programas orientados a la extrema pobreza.

2) **Simplificación de procedimientos administrativos:** Acelerar la tramitación del proyecto de ley que estandariza y simplifica los procedimientos en la Administración Pública, estableciendo la interpretación positiva del silencio administrativo. Se propone reducir los plazos para realizar trámites y evitar la permanencia de solicitudes sin respuesta.

3) **Control de calidad en la gestión pública:** Crear un sistema nacional para la modernización del Estado, concentrando en su interior las funciones de evaluación *ex ante* y *ex post* de proyectos y programas públicos, así como la de auditoría interna.

4) **Adecuación de Ministerios y Subsecretarías:** Integración de Ministerios que desarrollan labores afines en que se puedan complementar tareas ejecutivas y regulatorias y que actualmente se encuentran dirigidos por biministros.

5) **Reformulación del rol del Consejo de Defensa del Estado:** Adecuación de la organización y atribuciones del Consejo de Defensa del Estado, de acuerdo a las reformas introducidas en materia Procesal Penal, Inteligencia Financiera y Ministerio Público.

6) **Defensor Ciudadano:** Establecer la institución del Defensor Ciudadano, dotado de atribuciones para procesar e investigar quejas del público sobre los servicios recibidos de la Administración Pública y municipal, y conciliar y generar mecanismos de compensación cuando corresponda.

7) **Modernización de la composición de los tribunales superiores:** Proyecto de ley para la supresión de abogados integrantes, adecuando las normas que permitan el normal funcionamiento de los tribunales superiores de justicia como consecuencia de ello.

b) Gestión de recursos humanos

8) **Profesionalización del servicio público:** Acelerar tramitación del proyecto de ley que regula una nueva política de personal para los funcionarios

públicos, que fortalece los sistemas de incentivos al buen desempeño de los funcionarios de la Administración central del Estado y establece la idoneidad y mérito como principios esenciales de la carrera funcionaria.

9) **Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil:** Creación de una institución pública encargada de analizar, proponer y aplicar descentralizadamente las normas sobre gestión de recursos humanos comunes a toda la Administración central del Estado.

10) **Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública:** Establecer mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de los altos funcionarios públicos, estableciendo un régimen laboral y salarial adecuado para una gestión profesionalizada y eficiente al servicio de la ciudadanía.

11) **Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal:** Incorporar a la legislación normas permanentes sobre administración de personal; entre otras, las relacionadas con la contratación a honorarios que se han reiterado en las leyes de presupuestos con el objeto de reforzar una gestión pública más eficiente.

c) Gestión financiera

12) **Consolidación de legislación sobre gestión financiera y difusión de programas y servicios públicos:** Incorporar a la legislación permanente normas sobre administración financiera, limitaciones globales de gastos, obligaciones de evaluación e información del presupuesto durante su ejecución y uso de recursos asignados a gastos de publicidad y difusión que se han venido repitiendo en el articulado de las leyes de presupuestos de los últimos años. Con lo anterior, las normas transitorias de la Ley de Presupuestos pasarán a ser normas permanentes.

13) **Reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas:** Perfeccionar el funcionamiento del Sistema de Empresas Públicas (SEP) como responsable de la supervisión y control de gestión de las empresas públicas, estableciendo criterios técnicos y transparentes para la designación de sus directores; normas para hacer efectiva la responsabilidad de directores y gerentes; adecuación de sus estatutos jurídicos a las normas aplicables a las sociedades anónimas, y mecanismos de rendición de cuentas sobre su resultado económico. Revisar la dependencia de las empresas públicas que no dependen actualmente del SEP.

14) **Compras públicas:** Acelerar la tramitación del proyecto de ley destinado a unificar el sistema de compras de bienes y servicios por parte del Esta-

do, fortaleciendo a la licitación pública como el procedimiento general para las compras del Estado, y desarrollando el uso de medios electrónicos para informar y realizar adquisiciones.

15) **Licitación de proyectos de inversión:** Sistematizar y uniformar los procesos de adjudicación de contratos de inversión en el sector público, estableciendo la licitación pública como el mecanismo general para la adjudicación de dichos contratos, e incluyendo normas que aseguren la igualdad de oportunidades en los procesos de licitación.

16) **Transparencia fiscal:** Incorporar las normas legales y reglamentarias que sean necesarias para alcanzar los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal, considerando para este efecto las recomendaciones que surjan de las evaluaciones actualmente en marcha por el FMI y la OCDE.

17) **Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos:** Adecuar la ley orgánica del Congreso Nacional de modo de permitir el funcionamiento permanente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, canalizando hacia ésta la información necesaria para evaluar los resultados y el avance de la gestión financiera del sector público.

18) **Regular contenidos de informes financieros de proyectos de ley:** Establecer los contenidos mínimos de los informes financieros para respaldar el financiamiento de los proyectos de ley que signifiquen gasto.

d) Descentralización

19) **Rediseño del Fondo Común Municipal:** Rediseñar el Fondo Común Municipal en orden a que el cien por cien de sus recursos se asignen por la vía redistributiva, y se perfeccionen y transparenten los mecanismos de traspaso.

20) **Modernización de gobiernos regionales:** Modificación de las normas sobre gobiernos regionales, para acelerar el proceso de descentralización del país y modernizar el proceso de toma de decisiones a nivel regional en concordancia con los demás proyectos de mejoramiento de la gestión pública y de probidad.

21) **Descentralización en la ejecución de programas sociales:** Regular el procedimiento de traspaso de la ejecución de programas sociales a los niveles regionales, provinciales y comunales, estableciendo los mecanismos legales para definir la distribución de responsabilidades en la materia.

22) **Modernización de las normas de gestión administrativa y de recursos humanos en los gobiernos locales:** Proyecto de ley para regular la fa-

cultad del municipio, conferida por el artículo 110 de la Constitución, para administrar su personal y generar mecanismos de incentivos y evaluación para un buen desempeño de sus funcionarios, y que permita generar un municipio moderno y ágil.

23) **Modernización del financiamiento municipal y de las remuneraciones de los alcaldes:** Perfeccionamiento —vía indicaciones— del Proyecto de Ley de Rentas Municipales II, que modifica las normas de financiamiento municipal y, en ese marco, revisar las remuneraciones de los alcaldes, buscando incentivar la dedicación exclusiva de estos servidores públicos, aplicando normas de incompatibilidad similares a las aprobadas para las altas autoridades del Gobierno central y así también revisar la dieta de los concejales.

AGENDA DE TRANSPARENCIA

a) Financiamiento de la política

24) **Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos:** Revisión y perfeccionamiento del proyecto en trámite para garantizar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales. Esto incluye la discusión de normas sobre límites para el gasto electoral, transparencia del aporte de los privados en las campañas, aportes públicos y neutralidad del Estado.

Se propone, además, establecer los mecanismos y las normas generales que permitan dar transparencia y promover el financiamiento adecuado de los partidos políticos, modificando la ley orgánica constitucional sobre la materia.

25) **Regulación de publicidad y difusión de programas y servicios públicos:** Establecer legislación para períodos electorales respecto a la procedencia, forma, límites y administración de la publicidad y difusión de los programas y servicios públicos, para asegurar que estén orientados a la satisfacción de las necesidades de las personas y evitar su uso para fines político-partidistas.

26) **Regulación del lobby:** Proyecto de ley que regule la representación de intereses particulares ante las autoridades administrativas y legislativas, de manera de asegurar la transparencia e independencia en la toma de decisiones públicas y asegurar el derecho de las personas a defender sus legítimos intereses ante la autoridad.

b) **Labor parlamentaria**

27) **Perfeccionamiento del fuero parlamentario:** Adecuación de las normas sobre fuero para asegurar el funcionamiento expedito de la justicia y permitir la renuncia del procedimiento por parte de los parlamentarios.

28) **Adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios:** Actualización de las normas sobre inhabilidades y causales de cesación, de manera de reconocer los cambios experimentados en la institucionalidad y lograr que se garantice plenamente la transparencia y el buen desempeño de la función parlamentaria.

29) **Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria:** Establecer un sistema que rija la administración de los recursos para la labor parlamentaria, de manera de asegurar la transparencia y la debida separación entre el desempeño de la función parlamentaria y la administración de los recursos.

c) **Institucionalidad y probidad**

30) **Modernización de la Contraloría General de la República:** Dicción de la ley orgánica de la Contraloría General de la República. Ésta tendrá por objeto modernizar el funcionamiento de la Contraloría para perfeccionar sus atribuciones y potenciar su función fiscalizadora en consonancia con la mayor complejidad de las funciones que desarrolla el sector público.

31) **Perfeccionamiento de la fiscalización municipal:** En el marco del proceso de modernización de la Contraloría General de la República, mejorar la capacidad de fiscalización, especialmente financiera, de las municipalidades y de las corporaciones municipales.

32) **Fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la Administración del Estado:** Modificación de la legislación de probidad y demás normas aplicables para asegurar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información y la obligación del Estado de proporcionarla, circunscribiendo a casos calificados la reserva.

33) **Fortalecimiento de la ética funcionaria:** Establecimiento de un código de ética funcionaria y revisión de los mecanismos administrativos para investigar y sancionar irregularidades funcionarias.

34) **Declaración de patrimonio:** Revisión y adecuación de las normas vigentes para asegurar la debida transparencia y separación entre el desempeño de las funciones públicas y la administración del patrimonio personal.

35) **Participación ciudadana:** Fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de iniciativas que apunten a un mayor control ciudadano y de mayor transparencia sobre los poderes públicos.

AGENDA DE PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO

a) **Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro Crecimiento:**

36) **Tribunales tributarios:** Acelerar tramitación legislativa de proyecto de ley que crea 16 tribunales independientes y especializados en causas de índole tributaria de primera instancia, y propone la especialización de Cortes de Apelaciones en materias tributarias. El tribunal será independiente, tanto financiera como administrativamente, del Servicio de Impuestos Internos.

37) **Tribunales de defensa de la competencia:** Acelerar tramitación legislativa de proyecto de ley que transforma la actual Comisión Resolutiva en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que será independiente de la Fiscalía Nacional Económica y especializado para tratar conflictos de competencia.

38) **Gobierno electrónico:** Legislación para potenciar la utilización óptima de los recursos técnicos disponibles, como Internet, para la agilización de trámites críticos, disminución de burocracia, papeleo y costos con el fin de aumentar la eficiencia en las empresas. Creación de un sistema de ventanilla única que simplifique y agilice los trámites más relevantes para las empresas.

39) **Ley de Quiebras:** Busca agilizar los procesos de quiebra, eliminando la judicialización de procesos y aumentando la eficiencia de la economía en general.

40) **Adquisiciones de las FF.AA. y Carabineros (Pertrechos):** Elimina exención tributaria a todas las importaciones de las FF.AA. y Carabineros, exceptuando maquinaria bélica, equipos de tecnología avanzada, sistemas de comando, control y comunicaciones, municiones, repuestos y combustibles, sin producir efectos presupuestarios ni en el fisco ni en las FF.AA. y Carabineros.

41) **Bonos de descontaminación:** Crea un sistema de bonos de descontaminación que aumenta la eficiencia en el mercado, al acercar a un óptimo so-

cial la producción de diversas empresas que contaminan, debiendo internalizar los costos de contaminar. Da una mayor certeza jurídica y seguridad para invertir.

42) **Ley Eléctrica (corta):** Rediseña la regulación de los sistemas de transmisión, al establecer un sistema de pago más claro de peajes e incentiva inversiones necesarias para la expansión de los sistemas y las interconexiones.

b) Nuevas iniciativas a examinar

43) **Modernización de ley General de Urbanismo y Construcciones:** Reforma de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para actualizar la institucionalidad en la materia, introducir nuevas herramientas de regulación y generar mecanismos que permitan proteger los derechos de las personas.

44) **Modernización de la promoción de exportaciones:** Modernizar programas de promoción de exportaciones para adecuarlos a los requerimientos de los tratados de libre comercio.

45) **Perfeccionamiento de instrumentos de asignación de fondos públicos a inversión y desarrollo tecnológico:** Evaluación y racionalización de instrumentos e instituciones del Estado para promover la investigación tecnológica y apoyar la masificación de la banda ancha en Internet.

46) **Perfeccionamiento de instrumentos de fomento productivo:** Evaluación y racionalización de instrumentos e instituciones del Estado en el área de fomento productivo, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

47) **Tribunales del Trabajo:** Impulsar una modernización de los procedimientos para una mayor agilización de los juicios laborales y previsionales.

48) **Modernización del Servicio Nacional de Aduanas:** Perfeccionar los actuales procedimientos de litigio aduanero a fin de garantizar una adecuada resolución de los mismos.

49) **Perfeccionar la Ley de Bases del Medio Ambiente:** Modernización de la legislación ambiental para simplificar las normas generales y hacer más eficiente el proceso de evaluación ambiental, evitando obstáculos a la generación de oportunidades de trabajo.

V.4.2. Comentarios sobre el acuerdo

Al observar las 49 iniciativas descritas, vemos que el grado de profundización que se pretende asumir en materia de cambios es sustantivo y obedece a una lógica de «cirugía mayor», toda vez que la mayoría de las propuestas suponen modificaciones en la legalidad e institucionalidad vigentes que requieren de nuevas leyes y, en algunos casos, de nuevos servicios públicos e instituciones de gobierno. Dicho de otro modo, a partir de este acuerdo político-legislativo, Chile trasciende la distinción de «modernizar su gestión pública» para involucrar dimensiones que acercan más a una verdadera «reforma del Estado». Lo anterior, al contar con un amplio respaldo político, presenta un grado de viabilidad bastante mayor que los intentos previos, lo que a su vez se puede ver favorecido con el tejido institucional que se desarrolle a través de las leyes tramitadas y puestas en ejecución. No obstante, es apresurado omitir juicios sobre el éxito de esta nueva agenda, aunque al menos es posible destacar sus principales características. A saber:

Las principales fortalezas de este acuerdo pueden desglosarse en que:

- Corresponde a una agenda amplia y ambiciosa.
- Cuenta con un respaldo político sólido.
- Supone una voluntad política y de disponibilidad de recursos que no tiene precedentes en los anteriores Gobiernos democráticos.
- Articula de manera consistente a los diversos actores involucrados y a los poderes del Estado (en particular, en lo que respecta a la relación Ejecutivo-Legislativo).
- Se hace cargo de una variada gama de temas postergados y que son de vital importancia para el avance a un modelo de gestión pública moderno, dinámico y flexible.

No obstante, sus principales debilidades son que:

- No se funda en una reflexión profunda y sistemática sobre el Estado y la Administración Pública y, por lo tanto, no está respaldado en un concepto sólido acerca del tipo de Estado que se quiere alcanzar.
- Responde y acoge, en la gran mayoría de las iniciativas, la resolución de temas cuya demanda radica en los hechos de corrupción más que en temas estructurales que se arrastran dentro del aparato público.

- Es una agenda excesivamente ambiciosa y con plazos de ejecución muy exigentes.
- Transformaciones como las involucradas en cada una de las iniciativas contempladas pueden resultar un arma de doble filo ya que, dado que una gran cantidad de estos proyectos suponen una nueva institucionalidad y nuevas prácticas, es probable que se genere una suerte de expectativa mayor a la esperada y que, de hecho, en algunos casos ésta no se cumpla. En tal sentido, se puede correr el riesgo de tratar de correr a toda velocidad para llegar al mismo punto de partida, lo cual puede verse favorecido por la urgencia de tener que cumplir con el compromiso asumido a nivel país y, además, por la necesidad de responder con hechos concretos a la situación que el Gobierno y los partidos han venido enfrentando durante el último año.

NODO VI

LA LÓGICA DEL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL Y LA CREACIÓN DE VALOR EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS: UNA PROPUESTA

«Qué escuela de economía o de ciencia política ha centrado sus estudios en torno al proceso fundamental de la sociedad —el aprendizaje—, porque el proceso de aprendizaje es todo. No nacemos ni amando ni odiando a nadie en particular».

HUMBERTO MATURANA y FRANCISCO VARELA

«Los procesos políticos no son sino procesos biológicos... ¿pero qué político sabe esto?».

GREGORY BATESON

«Cada fracaso enseña al hombre algo que necesitaba aprender».

CHARLES DICKENS

Al observar los antecedentes analizados en los nodos precedentes, vemos que la gestión pública no ha roto los círculos viciosos que impiden generar procesos efectivos de aprendizaje y, de este modo, alcanzar mejores resultados y mayor impacto en materia de prestaciones y satisfacción de necesidades públicas. Sin embargo, las experiencias en los servicios públicos bajo la nueva orientación estratégica ofrecen nuevas perspectivas de éxito en el futuro, siempre y cuando considere la opinión y activa participación de todos los actores involucrados al mejoramiento continuo del aparato público. Es así como la puesta en práctica de modelos de aprendizaje exitoso ha sido casi nula en la tradición de la Administración Pública, lo cual se ve agravado por la existencia de funcionarios que continúan siendo formados y encasillados dentro de modelos mentales jerárquicos, autoritarios y extremadamente rígidos. Es por este motivo que podríamos decir que en la actualidad existe una «vinculación deficitaria» de la comunidad con los servicios públicos que permita identificar, en última instancia, los valores que sustentan la convivencia social y, por ende, un aparato estatal de calidad.

Hoy por hoy se reconoce que una opinión pública informada, consciente de los avances y limitaciones de la gestión pública, es clave para generar consenso social sobre los cambios de largo plazo que sean necesarios. Las estrategias pertinentes pueden contradecir las creencias populares, por lo que el respaldo público y político es fundamental. Ese respaldo y credibilidad son especialmente necesarios para modificar las tradicionales dinámicas que han enmarcado el funcionamiento de los servicios públicos. De este modo, quienes administran los sistemas públicos no requieren de recursos adicionales para expandir y mejorar las prestaciones, sino para innovar y mejorar su operación, articulando una gama de variables antes no consideradas o bien definidas como de efecto marginal.

En la actualidad, nuestras instituciones se ven cotidianamente sometidas a situaciones de cambio estructural permanente, el cual proviene principalmente de las rápidas modificaciones en la esfera económica, política y social. De este modo, parece urgente el incorporar en los servicios públicos un «comportamiento dinámicamente consistente» que posibilite conciliar la permanencia y continuidad tan necesarias en la prestación de servicios como en la debida transitoriedad de ciertas pautas de acción que, de acuerdo a un determinado contexto, parezcan las más adecuadas para responder de forma óptima a los requerimientos ciudadanos. Debemos tener presente que las instituciones no tienen una solución homogénea para todos los problemas y desafíos que enfrentan. Al contrario, son construcciones sociales que reflejan claramente las contradicciones y divergencias de un mundo cada vez más complejo, heterogéneo y lleno de incertidumbre.

Nuestra apuesta es entonces por avanzar de modo sustantivo en lo relacionado con las infraestructuras de aprendizaje y la democratización real del aparato público, de tal modo que se generen nuevos estados de desarrollo que combinen la tríada «conservación - innovación - adaptación» en la creación de lo que se ha definido como «valor público». Para entender estas consideraciones recapitemos en algunos aspectos centrales.

La imagen de creación de valor va generalmente asociada a procesos productivos en los que se transforman insumos para crear productos o bien se realizan una serie de actividades que dan lugar a la prestación de un servicio que es adquirido en el mercado a un precio dado. La realización de un proceso productivo, el producto o servicio en sí mismo, y sobre todo el precio pagado por el comprador, proporcionan la evidencia de que, efectivamente, se ha creado algo que tiene valor. Sin embargo, ésta es una visión excesivamente restringida a la hora de considerar el valor creado por el sector público.

Es tal vez evidente que la Administración Pública crea valor a través de transacciones individuales o colectivas con los ciudadanos (garantizando sus

derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias o en especies), pero también crea valor de otras múltiples maneras. Considerando el enfoque del investigador de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, Mark H. MOORE¹¹¹, podemos considerar, en primer lugar, aquellas actividades o programas públicos en que existen beneficios para quienes no son usuarios o «clientes» directos del programa (ejemplo de esto son los programas de inmunización preventiva ante enfermedades contagiosas, el pago de pensiones no contributivas o la educación pública). En estas actividades, el valor no sólo se crea por la existencia de «externalidades» (en el ejemplo, el aumento de población vacunada reduce los riesgos de infección de la población no vacunada), sino también porque dichos programas o actividades públicos expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir (por ejemplo, una sociedad más solidaria y que garantiza la dignidad y el desarrollo humanos). Asimismo, algunos de los programas de bienestar social producen un valor similar al de una póliza de seguros, al constituir una «red de protección social» ante la eventualidad de una desgracia personal o familiar, considerando al mismo tiempo que los desafíos de la globalización, la transformación económica y social y la vertiginosa vida actual colocan al ciudadano en un escenario dinámico donde lo único permanente es el cambio, y esto genera incertidumbre, angustia y, por qué no decirlo, miedo y desconfianza frente a la vida en comunidad y al destino propio de cada cual.

En otros casos, el valor creado por los programas y actividades públicos consiste en la creación de una capacidad de respuesta para afrontar amenazas (por ejemplo, la vigilancia contra incendios forestales o bien el polémico tema de la defensa nacional o la seguridad ciudadana). Aquí no se producen transacciones individuales, e incluso es posible y deseable que no llegue a producirse nunca la necesidad de entrar en acción, pero no por ello dichos programas dejan de crear valor (ya sea por su posible efecto disuasorio, ya sea por el sentimiento de seguridad que le proporcionan a la sociedad o bien por el ambiente de tranquilidad implícito que generan en la población).

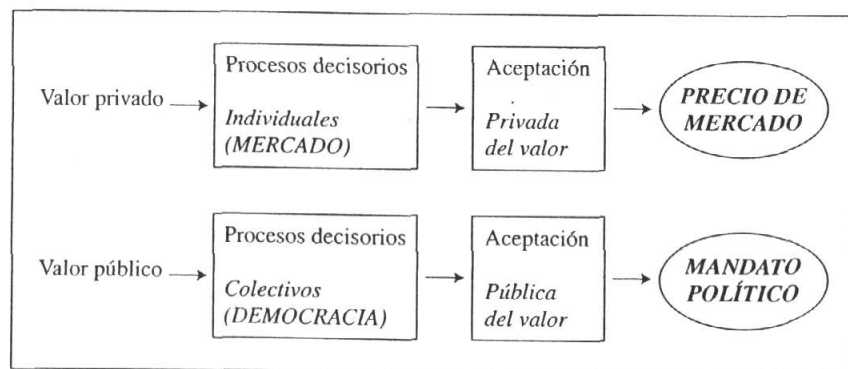
Otro elemento de vital importancia en la creación de valor público es el del uso de la autoridad a través de las llamadas regulaciones (por ejemplo, en los programas de reducción de emisiones de gases tóxicos, en las actividades de seguridad vial, entre otros). En los programas regulatorios, los recursos para la consecución del objetivo perseguido proceden tanto del presupuesto público como de la empresas y particulares a los que, en nombre del interés público, se les ha impuesto la obligación de modificar sus patrones de conducta o de realizar ciertas modificaciones en las tareas de tipo productivo¹¹². Es importante destacar

¹¹¹ Véase MOORE, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Editorial Paidós, España, 1998.

¹¹² Tal es el caso en el que el Gobierno «impone obligaciones sin prestar servicios». Ver MOORE, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Editorial Paidós, España, 1998, p. 69.

el que las transacciones entre la agencia reguladora y sus «clientes» se centran en la supervisión de los esfuerzos que éstos realizan para cumplir con el objetivo fijado. Lo anterior nuevamente nos lleva a considerar estas acciones como mandatos implícitos (o explícitos) que la sociedad ha establecido para una convivencia adecuada y una mejor calidad de vida de las personas (ver cuadro-figura 17).

Cuadro-Figura 17. Mecanismos de validación entre el valor privado y el valor público



Finalmente, debe notarse que las percepciones sociales sobre la manera en que el proceso político-administrativo responde a las diversas demandas aumentan (o disminuyen) el valor creado. Los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

No obstante, los poderes públicos utilizan recursos e imponen costos, a la par que generan beneficios. Por tanto, el valor creado no será simplemente los beneficios de las actividades desarrolladas, sino los beneficios menos los costos. Sin embargo, la medida de ese valor no es algo exento de dificultad y debate, sobre todo dentro de un sistema político-administrativo plural y diverso, como es la democracia y su lógica de balances entre la razón, la soberanía popular y el funcionamiento económico.

De este modo, para MOORE, el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado ya que, a pesar de poder generar valor a través de la provisión de bienes y servicios que la esfera privada no es capaz de producir, básicamente crea valor en la manera en que genera dichas prestaciones, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos. Es en este contexto en el cual un di-

rectivo público —gracias al ejercicio éticamente responsable de su capacidad de gestión política y operativa— contribuye a la tarea de que la esfera pública genere valor; por tanto, la gestión de éste está al servicio de los objetivos que los representantes democráticos establezcan y presupone integrar las dimensiones política, sustantiva y operativa.

Al respecto, conviene señalar que la función gerencial pública es una tarea tanto técnica como normativa que requiere, al menos: a) considerar que el valor se encuentra en los deseos, percepciones y aspiraciones que los ciudadanos expresan a través de las instituciones del Gobierno representativo; b) lo cual se debiera juzgar en relación a dichas expectativas en términos de justicia y equidad, como también de eficacia y eficiencia, lo que nos plantea que la capacidad de una actividad pública que agregue valor debe ser medida en base a si responde o no a dichas preferencias; c) de tal modo que los directivos públicos respondan generando algo cuyos beneficios para los ciudadanos superen los costos de producirlo, asegurando a éstos que se ha generado algo valioso, y d) garantizando que los recursos se han utilizado adecuadamente (a través del uso de la autoridad política) en lo referente a producción y distribución como en lo relativo a equidad y eficiencia, lo que pone de manifiesto que e) la comunidad, al «autorizar» y otorgar el «mandato», compra una serie de acciones que prometen generar valor¹¹³, y esto último f) sugiere que exista adaptabilidad por parte de las instituciones públicas en razón a innovar y experimentar nuevas lógicas de funcionamiento acordes a los nuevos requerimientos y demandas de la sociedad en su esfera de competencia.

Es así como «los directivos públicos se deben esforzar en la tarea de definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos. Además de asegurar su continuidad, deben estar preparados para adaptar y reposicionar sus organizaciones en el entorno político y operativo»¹¹⁴.

Visto de este modo, la creación de valor involucra, en términos de gestión, una dimensión política o «ambiente contenedor»¹¹⁵: «... La tarea de construir apoyo y legitimidad para una política, o de fortalecer de manera efectiva el argumento de un directivo público, constituye el núcleo de la gestión política [...] la gestión política conlleva cuatro elementos: 1) construir un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para 2) un directivo, una política o una estrategia global, entre 3) aquellos agentes fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo 4) cuya autorización o cooperación es necesaria

¹¹³ MOORE, Mark H., *op. cit.*, p. 89: «(...) es un acuerdo político de naturaleza colectiva para resolver un problema o aprovechar una oportunidad de un modo determinado (...)».

¹¹⁴ MOORE, Mark H., *op. cit.*, p. 91.

¹¹⁵ MOORE, Mark H., *op. cit.*, p. 173.

para conseguir los objetivos públicos de los cuales el directivo deberá rendir cuentas. En síntesis, la gestión política da forma a los mandatos de acción y los inviste con el apoyo y la legitimidad política que los directivos necesitan para dirigir las operaciones y conseguir sus propósitos...».

Es menester considerar la segunda esfera, la llamada gestión operativa, que se basa en los aspectos de gestión y estrategia organizacional que posibilitan la consecución de los objetivos y mandatos establecidos en la fase política. Lo anterior involucra la gestión y potenciación de todos y cada uno de los recursos disponibles, recordando que el directivo maneja en nombre de la sociedad unos recursos y una autoridad por la cual es responsable no sólo frente a la comunidad, sino también frente a sus pares y miembros de la agencia pública en cuestión, lo cual involucra el incorporar la noción de innovación permanente «*a fin de crear organizaciones adaptables y flexibles, además de controlables y eficaces*»¹¹⁶; inclusive la capacidad operativa puede estar fuera de la propia institución.

De este modo, la gestión pública tiene su base en movilizar la interdependencia de distintos actores y agentes mediante una férrea capacidad de movilizar apoyos, recursos, alianzas estratégicas y legitimidad, al unísono con una respuesta adecuada, pertinente y oportuna hacia la comunidad: «*... Las versiones convencionales de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema gerencial público...*» (RAMÍREZ, 2000; en relación a los supuestos de ECHEBARRÍA).

VI.1. LA GESTIÓN PÚBLICA COMO PARADIGMA DE GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA COLECTIVO

La limitación fundamental del paradigma institucional de la gestión pública, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a la lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a las exigencias de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. La consecución de resultados en este contexto difícilmente puede lograrse a través de medidas que estimulan la «gestión de la independencia en lugar de la gestión de la interdependencia»; de ahí que surja la natural preocu-

pación por el establecimiento de nuevas formas de coordinación a través de redes, lo cual involucra al mismo tiempo el movilizar apoyos, recursos, alianzas y legitimidad de las acciones en un marco de reciprocidad y mutuos compromisos con trasfondos interpretativos comunes en el sentido del accionar público.

La evolución de los sistemas públicos apunta, además, hacia la sofisticación de sus configuraciones y mecanismos de intervención, lo cual trae consigo un mayor contenido de participación social y concertación como basamento del mandato que legitima las acciones públicas. Debemos recordar que, con la apertura a las fuerzas del mercado, la estructuración de los servicios públicos está destinada a ser más numerosa y compleja, haciendo más abundantes los espacios interorganizativos en los que deben cumplirse las responsabilidades públicas. De tal modo que, paralelamente, la preocupación central de la gestión pública se traslada de mejorar la eficacia y la eficiencia de organizaciones individuales y aisladas a coordinar grupos de instituciones formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes.

Situando nuevamente la discusión en la clásica dicotomía entre lo público y lo privado, y citando a Les METCALFE¹¹⁷, tenemos que «*una interpretación funcional de lo público supone considerar que la distinción público-privada se corresponde con niveles de análisis interrelacionados, no separados entre sí*»; de este modo, lo privado afectaría a la gestión de organizaciones independientes y lo público se vincularía con la gestión en un sistema multiorganizativo, en el que el conjunto no es simplemente la suma de las partes y en el que las acciones racionales individuales pueden producir resultados colectivos irracionales o bien incompatibles con un sentido de comunidad democrática, donde existen múltiples intereses, valores y emociones que no obedecen necesariamente a una lógica de racionalidad cartesiana ni a un esquema de comportamiento dado de antemano.

Así, partiendo de los anteriores supuestos es posible afirmar que la gestión pública en su sentido más amplio tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores e instituciones en los que operan las organizaciones a nivel micro. Por tanto, su aproximación se convierte en un paradigma que ofrece un marco de interpretación y acción a los problemas de integrar el funcionamiento de organizaciones individuales en una lógica colectiva de formulación e implementación de políticas públicas.

De este modo, requiere la superación de los dogmas que sustentan el valor en la gestión privada y que progresivamente han sido imitados por la contraparte pública, sobre todo en lo relativo al contenido ideológico y cultural de dichas prescripciones unimodales e incuestionables. Las versiones convenciona-

¹¹⁶ MOORE, Mark H., *op. cit.*, p. 297.

¹¹⁷ METCALFE, Les, *Gestión Pública: De la Imitación a la Innovación. Nuevas Lecturas en Gestión Pública*, INAP, España, 1994.

les de la eficacia y la eficiencia, ligadas a un modelo de pensamiento individualista y racional, dejan de ser apropiadas, debiendo reinterpretarse con arreglo a valores colectivos de participación, representatividad e igualdad y considerando las demandas de flexibilidad y diversidad que exige la adaptabilidad de un sistema gerencial de estas características. Por lo tanto, frente a las instituciones de responsabilidad basadas en la subordinación jerárquica, la naturaleza autónoma e interdependiente de las organizaciones involucradas en el macro-proceso obliga necesariamente al diseño colectivo voluntario de los esquemas de responsabilidad, mandato y legitimidad.

Si a lo anterior le agregamos ahora el análisis y el marco conceptual sobre valor en la esfera pública, podemos definir que el perfil de la nueva gestión pública podría considerar al menos los siguientes aspectos:

Cuestiones clave

- El proceso estratégico requiere una definición operativa de misión, que marca la fase de autorización en términos generales.
- La jerarquía de valores viene marcada por la gestión política, factor central en la formulación concreta del valor público.
- Las organizaciones públicas deben buscar flexibilidad en la gestión operativa, para permitir la implementación de la innovación y del cambio que permita alcanzar las nuevas formulaciones de valor público.
- Es crucial reconocer que las organizaciones públicas son duales: son organizaciones y son políticas (de acuerdo al enfoque neoinstitucional desarrollado por NORTH, 1989).
- Hay una convergencia entre el enfoque público y privado, que parece irá en aumento, por múltiples razones, dentro del nuevo paradigma de gestión emergente y su contexto.

VI.2. EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL CAMBIO DE PARADIGMA: LA LÓGICA DEL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

En la actualidad, algunas tendencias recientes en la gestión del conocimiento y de la llamada «nueva economía» muestran que las grandes organizaciones y el aparato público de los países desarrollados han venido trabajando intensamente para construir organizaciones «vivientes» e «inteligentes», es decir, organizaciones que sean capaces de emplear información para dar signifi-

cado, crear y articular conocimiento y tomar decisiones adecuadas en contextos de racionalidad limitada. El reconocimiento de este nuevo escenario, que emerge de la red de procesos por medio de la cual las organizaciones construyen significados compartidos sobre sus acciones e identidad, descubre, comparte y aplica nuevos conocimientos, e inicia patrones de acción a través de la búsqueda, evaluación y selección de opciones (Javier MEDINA VÁSQUEZ, 2000), ha posibilitado poner en el centro del debate el tema del aprendizaje organizacional. Así, cada forma de uso de la información pone en juego una serie distintiva de necesidades y recursos cognoscitivos, afectivos y situacionales, de tal modo que dicha articulación es concebida como un proceso social capaz de mantener ciclos de aprendizaje, innovación y acción.

Lo anterior ha puesto una encrucijada en materia de modernización del aparato público, ya que el cambio de paradigma supone adoptar una nueva concepción de la organización en la que se reconozcan las relaciones dinámicas entre su cultura, sus prácticas de trabajo y sus formas organizativas (MATUS, 1998). Por tanto, podría afirmarse (reafirmando lo mencionado en el nodo IV) que de las prácticas de trabajo establecidas en la organización dependen la calidad de la gestión pública y, en definitiva, sus resultados. De hecho, la eficiencia y la eficacia están íntimamente ligadas a la orientación y calidad de las prácticas de trabajo. En el sector público, las formas organizativas (leyes, normas, organigramas y manuales) condicionan las prácticas de trabajo, mas no las cambian. Un nuevo organigrama no genera nuevas prácticas laborales. Sólo la cultura organizacional, que dice relación con las estructuras mentales, puede modificar las prácticas de trabajo. Se entiende por cultura organizacional las ideas, creencias, actitudes, intereses, valores, símbolos, hábitos y ritos que caracterizan una organización. De este modo, los cambios en la gestión no deberían sustentarse en las formas organizativas o en las prácticas de trabajo, ya que en esta dinámica lo real se impone sobre lo formal. La lógica causal que orienta el cambio supone que primero se modifican las estructuras mentales; esto desencadena nuevas formas de realizar el trabajo, lo cual, al final, provoca variaciones sustantivas en las formas organizativas. Esto último normalmente se cambia con decisiones formales, mientras que el cambio en la cultura institucional, que va más ligada a las estructuras mentales, su pone desarrollar capacidad para el autoanálisis y, por supuesto, la autocrítica que lleva consigo debiera fomentar la asimilación de nuevos patrones de aprendizaje con los cuales entrenarse para innovar en los procesos que la organización requiere en pro de su conservación y adaptación (desaprendiendo aquello que ya no responde a su dinámica evolutiva).

Por lo tanto, los servicios públicos (al igual que muchas instituciones privadas en la actualidad) deben desplazar su lógica de funcionamiento hacia la ampliación de las capacidades de aprendizaje, que no debe ser entendido como la absorción de información, sino como la manera de «preparar el cuerpo» (el

Sistema Nervioso Vegetativo, en palabras de VIGNOLO, 1996) para hacer algo que antes no se podía. Así, se amplía la capacidad de crear y recrear el conocimiento organizacional como producto social intersubjetivo que representa la integración de significados compartidos en una visión del mundo; donde la conservación y dinamismo pasan a ser un todo integrado, y el aprendizaje no es más que una capacidad adaptativa de la organización en términos de su generación, transformación y transmisión.

NODO VII

LA RED EN OPERACIÓN: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS

VII.1. 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 durante los años noventa. 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 Pública¹¹⁸.

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

¹¹⁸ 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).

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 del 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 sustantivo¹¹⁹.

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

¹¹⁹ No obstante, se deja claramente establecido que en términos del ámbito de acción de la estrategia modernizadora (abordada por el Comité) no se consideraban los procesos de rediseño estructural del aparato público ni tampoco el avance en las materias de reforma sectorial (como educación, salud, etc.).

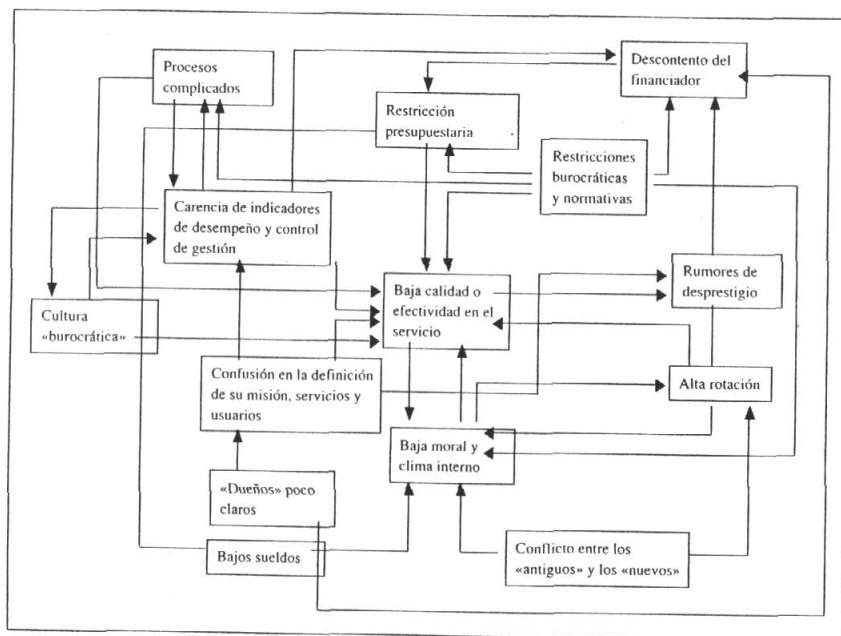
colocaron en el centro de los esfuerzos el contacto permanente y fluido con quienes son depositarios esenciales de la función pública: los ciudadanos. Por tanto, la crítica se focaliza en la notable «ausencia» de procesos constantes y activos de participación de actores que permitan legitimar y facilitar las transformaciones necesarias para incorporar en la gestión pública una lógica de aprendizaje permanente para, con y a través de las personas, ya sean éstas 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 público¹²⁰.

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, revelando 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

¹²⁰ 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 (PMG, Ley n.º 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).

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» (ver el siguiente esquema).



Fuente: *El Círculo Vicioso de los Organismos Públicos*, Invertec IGT, 1998.

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 transformación¹²¹.

¹²¹ 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.

La ciudadanía (salvo algunas excepciones) continúa 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.

VII.2. LOS DESAFÍOS Y LAS PROPUESTAS: POR UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DINÁMICO Y COMPROMETIDO A ESCALA HUMANA

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. Es o está vinculado a la modificación sustantiva de dos cuerpos legales que, más que facilitar el proceso descrito, lo han entorpecido: la Ley n.º 18.575, de Bases Generales de Administración del Estado, y la Ley n.º 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 readecuación 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 omnicomprensivas debieran redundar en mayor coordinación de las políticas públicas y más eficaz focalización de su intervención¹²².

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.

¹²² 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, 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 —Cuerpo A, p. A01— y del 22 —Cuerpo A, p. A03— de enero de 1996).

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 del 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»¹²³.

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). 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 Pública¹²⁴.

¹²³ ORREGO, Claudio, *Seminario Internacional sobre la Reforma Gerencial del Estado*, Brasilia, 17-18 de noviembre de 1998.

¹²⁴ Cabe destacar que hace veinte años, 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).

- 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 princi-

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.).

pales protagonistas de la acción pública, fortaleciendo una red de compromisos estables y cooperativos.

Para finalizar, no quisiera dejar de mencionar una frase que el Instituto de Normalización Previsional (INP) plasmó en uno de sus trípticos de información a los usuarios:

«Modernizar es humanizar el trabajo»
Sólo el Hombre tiene la Conciencia de Crear...
Sólo el Hombre Cree en lo que Hace...
Sólo el Hombre Crece con su trabajo

Personas al Servicio de Personas: Integrando a todos sus funcionarios, y fruto de un continuo proceso de planificación estratégica, de talleres de motivación para el cambio y de un sistema de incentivo al desempeño, el INP ha generado un sistema de trabajo proactivo, potenciando el aporte de sus funcionarios, a través de la participación, el trabajo en equipo y la capacitación; haciendo de cada funcionario un creador y un líder para asumir la modernización en un clima de confianza y compromiso [...] respondiendo a las necesidades e inquietudes del usuario de manera eficiente y oportuna.

Es así como la evidencia presentada nos hace pensar que el avanzar en las llamadas «destrezas relacionales» permitiría 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 «lenguaje» 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).

Por tanto, 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 vigore 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 ciudadanos 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 co-

nocida paradoja del «yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden».

Ése es el desafío... Ésa 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 central del desarrollo humano en toda su dimensión y alcance. En última instancia, para reconocer qué queremos cambiar en el aparato público, debemos preguntarnos primero por lo que queremos conservar de él y, en ese ámbito, al definir lo fundamental (que suponemos es el «bienestar de la sociedad como totalidad y el de cada uno de sus miembros») abrimos espacio para que todo cambie en torno a lo que se conserva. De este modo se facilitan los procesos que fomentan la innovación y la adaptación permanentes de las agencias gubernamentales en su relación sistémica con las esferas del quehacer político, social, cultural y económico de la comunidad en la que se insertan y florecen, y que, en definitiva, posibilitan su existencia como creación humana al servicio de la principal tarea de nuestros Estados: «El bienestar de las personas y el ejercicio en plenitud de sus derechos, deberes y obligaciones en un sistema democrático».

«Los seres humanos nacen suaves y flexibles.
En la muerte son rígidos y duros.
Las plantas nacen tiernas y dóciles.
En la muerte son secas y quebradizas.
Entonces cualquiera que sea rígido e inflexible,
es un discípulo de la muerte...
Cualquiera que sea suave, abierto y flexible,
es un discípulo de la vida»

LAO TZU

BIBLIOGRAFÍA

1. ATTIR, Aryeh (1977): «Factores que inciden en el éxito o fracaso de las reformas administrativas», en *Revista de Administración Pública*, n.º 3, Departamento de Ciencias de la Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, pp. 5-25.
2. AYLWIN A., Patricio (1994): *Crecimiento con Equidad. Discursos Escogidos (1992-1994)*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 494 pp.
3. AYLWIN A., Patricio (1992): *La Transición Chilena. Discursos Escogidos (Marzo 1990-1992)*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 500 pp.
4. BANCO MUNDIAL (1997): *World Development Report: The State in a Changing World*, Editorial del Banco Mundial, Washington DC, Estados Unidos.
5. BARZELAY, Michael (1998): «La Reforma de la Administración Pública: Un Enfoque de Políticas (con referencia a los países de la OCDE)», artículo aparecido en *Reforma y Democracia (Revista del CLAD)*, n.º 10, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
6. BOZEMAN, Barry (coord.) (1998): *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 547 pp.
7. CEPAL (2000): *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
8. CEPAL (1998): *El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, Libros de la CEPAL, n.º 47, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 293 pp.
9. COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000 (enero de 2000)*, Santiago de Chile, 100 pp.
10. COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2000): *Experiencias Innovadoras en la Gestión Pública. Chile - 1999*, edición a cargo del Comité de Modernización de la Gestión Pública e INVERTEC IGT, Santiago de Chile, 146 pp.

11. COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1997): *Políticas y Orientaciones en Calidad de Servicio y Participación Ciudadana*, Santiago de Chile.
12. COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: *Modernización de la Gestión Pública*, Reunión de Trabajo (diciembre de 1994), Santiago de Chile, Edificio Diego Portales.
13. CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (2000): *Creer con Igualdad: Bases Programáticas del Tercer Gobierno de la Concertación*, Santiago de Chile.
14. CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1993): *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, Santiago de Chile, 133 pp.
15. CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1989): *Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar*, Concertación de Partidos por la Democracia, Chile.
16. CROZIER, Michel (1992): *Cómo Reformar al Estado. Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.
17. DAIE LILLO, José (1978): «La Reforma Administrativa», en *Revista de Administración Pública*, n.º 4, Departamento de Ciencias de la Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, pp. 45-52.
18. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (1999): *Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG Ley n.º 19.553)*, editado por el Comité Técnico del Programa de Mejoramiento de la Gestión SUBDERE - SEGPRES - DIPRES, Santiago de Chile, 32 pp.
19. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS: *Ley de Presupuestos del Sector Público año 1999* (1999), Ministerio de Hacienda, República de Chile, 432 pp.
20. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS: *Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público año 1999* (1999), Ministerio de Hacienda, República de Chile, 297 pp.
21. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (1997): *Calidad de Servicio y atención al Usuario en el Sector Público*, Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 339 pp.
22. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS - DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (1996): *Estudio de Clima Organizacional en el Sector Público*, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
23. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (1996): *Modernización de la Gestión Pública. Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*, Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 287 pp.

24. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS - COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1999): *Recursos Humanos en el Sector Público*, Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 345 pp.
25. DIVISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA - COMITÉ INTERMINISTERIAL (agosto de 1998): *Propuesta Sistema de Gerencia Pública*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago de Chile.
26. DIVISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (octubre de 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, 27 pp.
27. ECHEBARRÍA A., Koldo (2000): *Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales. División Estado y Sociedad Civil*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Estados Unidos, 27 pp.
28. ECHEBARRÍA A., Koldo (1999): *Democracia y Administración Pública*, Instituto de Dirección y Gestión Pública, Paper ESADE, España, 17 pp.
29. FACULTAD DE DERECHO - UNIVERSIDAD DE CHILE / VARIOS AUTORES (2000): *La Administración del Estado de Chile (1990-2000)*, Editorial Jurídica CONOSUR, Santiago de Chile, 780 pp.
30. FLORES, Fernando (1997): *Inventando la Empresa del Siglo XXI* (10.ª edición), Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 115 pp.
31. FLORES, Fernando (1995): *Creando Organizaciones para el Futuro* (2.ª edición), Editorial Dolmen, Santiago de Chile, 194 pp.
32. FLORES, Fernando; WINOGRAD, Terry (1989): *Hacia la Comprensión de la Información y la Cognición*, Colección ESADE, Editorial Hispano Europea, Barcelona, España, 266 pp.
33. FREI RUIZ-TAGLE, Eduardo (1997): *Gobernabilidad Democrática. Presente y Futuro de la Política en Iberoamérica*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
34. HEIFETZ, Ronald H. (1997): *Liderazgo sin Respuestas Fáciles*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 360 pp.
35. INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1996): *Gestión Estratégica, Regulación y Mercado*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 63 pp.
36. INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1995): *Reforma y Modernización del Estado*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 475 pp.

37. INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (julio de 1994): *Reforma y Modernización del Estado - IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 23 pp.
38. INVERTEC IGT - Consulting Group (1998): *Innovación en la Gestión Pública* (Cuaderno n.º 1), Santiago de Chile, 50 pp.
39. KAPLAN y NORTON (1996): «Using Balanced Scorecard as a Strategic Management System», *Harvard Business Review*, edición de enero-febrero 1996.
40. KLIKSBERG, Bernardo (1997): *Repensando el Estado para el Desarrollo Social. Más allá de Dogmas y Convencionalismos*, Colección Gerencia Pública para el año 2000, División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas, Naciones Unidas, New York, Estados Unidos, 35 pp.
41. KLIKSBERG, Bernardo (1988): «Hacia un Nuevo Paradigma en Gestión Pública», en COSTA FILHO, Alfredo; KLIKSBERG, Bernardo; MARTÍN, Juan: *La Democracia frente al Reto del Estado Eficiente*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
42. KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (1984): *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España, 326 pp.
43. LAHERA, Eugenio (ed.) (1993): *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago de Chile, 410 pp.
44. LECHNER, Norbert (1990): *¿Son compatibles Modernidad y Modernización? El desafío de la democracia latinoamericana*, Documento de Trabajo - Programa FLACSO Chile, n.º 440, Santiago de Chile, 22 pp.
45. LÜDERS, Rolf; RUBIO, Luis (coords.) (1999): *Estado y Economía en América Latina. Por un Gobierno Efectivo en la Época Actual*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa & Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 350 pp.
46. MAJLUF, Nicolás (2000): *El Nuevo Mundo de las Relaciones Laborales (El Cambio en la Cultura Laboral: Análisis Global)*, Ponencia presentada en el XXIII Taller de Ingeniería de Sistemas, organizado por el Departamento de Ingeniería Industrial, 18-21 de julio de 2000, Santiago de Chile.
47. 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, 23 pp.
48. MARCEL, Mario; TOHÁ, Carolina (1998): «Reforma del Estado y de la Gestión Pública», en CORTAZÁR, René; VIAL, Joaquín (eds.), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Editorial Dolmen, Santiago de Chile, pp. 575-633.
49. MATURANA R., Humberto (1990): *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*, Editorial Hachette - CED, Santiago de Chile, 98 pp.
50. MATUS, Carlos (1998): *Adiós Señor Presidente*, Colección Sin Norte, Editorial LOM, Santiago de Chile, 338 pp.
51. MATUS, Carlos (1987): *Política, Planificación y Gobierno*, ILPES-CEPAL, Fundación ALTADIR, 782 pp.
52. MEDINA ECHAVARRÍA, José (1971): *La Planeación en las Formas de Racionalidad. Anticipos de Investigación*, Cuaderno n.º 13, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 71 pp.
53. MINISTERIO DEL INTERIOR - SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR (1986): *Ley n.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado*, República de Chile, Santiago de Chile.
54. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA / PRYME (2000): *Bases del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, Santiago de Chile.
55. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado); MORI (2000): *Informe Final de la Encuesta de Satisfacción del Usuario, 1999*, MINSEGPRES, Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 102 pp.
56. MINTZBERG, Henry (1996): «Managing Government or Governing Management», en *Harvard Business Review* (MBR - Harvard University, Boston), May-June 1996, USA.
57. MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian (1993): *El Proceso Estratégico*, Prentice-Hall Editores, México, 1.207 pp.
58. MONTERO, Cecilia; VIGNOLO, Carlos (1997): «Modernización de la Gestión en un Hospital Público: El Caso de la Asistencia Pública de Santiago», en *Revista Perspectivas*, vol. 1, n.º 1, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
59. MOORE, Mark H. (1998): *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 438 pp.
60. NEMETH-BAUMGARTNER, Antonia (1994): *Macrometanoia. Un Nuevo Orden, Una Nueva Civilización (El cambio de paradigma científico en las ciencias políticas, jurídicas y económicas)*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 414 pp.
61. NORTH, Douglas C. (1989): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
62. OECD (1994): *Performance Management in Government: Performance Management and Result-Oriented Management*, Public Management Occasional Paper n.º 3, OECD.

63. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted (1994): *La Reinención del Gobierno*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 494 pp.
64. PÉREZ V., Robinson (1995a): «Políticas de Administración Pública: De la Ambigüedad a la Institucionalización», artículo aparecido en la *Revista Chilena de Administración Pública*, n.º 3, Ediciones 3M, Santiago de Chile, pp. 5-17.
65. PÉREZ V., Robinson (1995b): «Contextos y Racionalidades en la Modernización del Estado», artículo aparecido en la *Revista de la Academia*, n.º 1, Departamento de Extensión, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, pp. 57-73.
66. 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.
67. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD (1998): *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización*, PNUD, Santiago de Chile.
68. RAMÍREZ A., Álvaro; et. al. (2002): *Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte*, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), MINSEG-PRES - Programa de Modernización de la Gestión Pública, U. de Chile.
69. RAMÍREZ A., Álvaro; VIGNOLO F., Carlos; POTOCNIAK C., Christian (2002): «El Desarrollo como un Proceso Conversacional de Construcción de Capital Social», *Revista Ingeniería de Sistemas*, vol. XVII, n.º 1, julio de 2003.
70. RAMÍREZ A., Álvaro (2001): *Modernización de la Gestión Pública: El Caso Chileno (1994-2000)*, Serie Estudios de Caso, n.º 58, Magíster en Gestión y Políticas Públicas - Universidad de Chile.
71. RAMÍREZ A., Álvaro (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, 20 pp.
72. RAMÍREZ A., Álvaro; RIVERA B., Matías; FELIÚ S., Ximena (1998): «Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica», ensayo aparecido en *Visiones Estratégicas para Chile*, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile con ILPES - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
73. REPÚBLICA DE CHILE (1993): *Estatuto Administrativo (Ley n.º 18.834)*, Ediciones PUBLILEY, Santiago de Chile, 87 pp.
74. REPÚBLICA DE CHILE (1991): *Constitución Política de la República de Chile 1980*, Ediciones PUBLILEY, Santiago de Chile, 96 pp.
75. RODRÍGUEZ M., Darío (2000): *Diagnóstico Organizacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile (4.ª edición), 201 pp.

76. SANÍN ÁNGEL, Héctor (1999): *Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública*, Serie Manuales de la CEPAL, n.º 3, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile, 102 pp.
77. SHAFRITZ, Jay M.; HYDE, Albert C. (1999): *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1.138 pp.
78. SILVA CIMMA, Enrique (1995): *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile.
79. SPOERER H., Sergio (1998): «Liderazgo y Gerencia Pública: Lo Esencial para la Renovación», en *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
80. TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo (1997): *La Modernización del Estado y la Gerencia Pública*, PROSUR Opciones, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile.
81. VIGNOLO, Carlos (2000): *Repensando el Pensar: Hacia un Paradigma Chileno para el Desarrollo Chileno*, Documento de Trabajo n.º 20, Serie Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 19 pp.
82. VIGNOLO, Carlos (diciembre de 1996): *Zen en el Arte de Innovar: Hacia un Nuevo Paradigma de la Innovación Empresarial*, Documento de Trabajo n.º 2, Serie Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 20 pp.
83. VIGNOLO, Carlos; VERGARA, Carlos (1994): «Diseño y Evaluación de Sistemas Públicos: Una Proposición», trabajo aparecido en *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* (Luciano Tomassini, ed.), Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 155-184.
84. VIGNOLO, Carlos (1993): «Gestión Pública en la Era de la Gestión», *Revista de Ciencia Política*, vol. XV, n.ºs 1-2, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 169-186.
85. WAISSBLUTH, Mario (1998): «Indicadores de Desempeño en la Gestión», en *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
86. WEBER, Max (1997): *Economía y Sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Colombia, 1.237 pp.
87. WIESSNER, Eduardo; GARNIER, Leonardo; MEDINA VÁSQUEZ, Javier (2000): *Funciones Básicas de la Planificación*, Cuadernos del ILPES, n.º 46, Santiago de Chile, 203 pp.
88. ZEITHAML, Valerie A.; PARASURAMAN, A.; BERRY, Leonard L. (1993): *Calidad Total en la Gestión de Servicios*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España, 256 pp.

PRENSA REVISADA

1. Diario *El Mercurio*, Santiago, 14 de enero de 1996 (Cuerpo A, p. A01).
2. Diario *El Mercurio*, Santiago, 22 de enero de 1996 (Cuerpo A, Editorial, p. A03).
3. Diario *El Mercurio*, Santiago, 6 de mayo 1996 (Cuerpo C, El País, p. C03).
4. Diario *El Mercurio*, Santiago, 25 de junio de 1996 (Cuerpo B, Economía y Negocios, p. B16).
5. Diario *El Mercurio*, Santiago, 30 de junio de 1996 (Cuerpo C, El País, p. C04).
6. Diario *El Mercurio*, Santiago, 18 de septiembre de 1996 (Cuerpo C, El País, p. C06).
7. Diario *El Mercurio*, Santiago, 28 de octubre de 1996 (Cuerpo B, Economía, p. B01).
8. Diario *El Mercurio*, Santiago, 21 de noviembre de 1996 (Cuerpo C, El País, p. C06).
9. Diario *El Mercurio*, Santiago, 23 de febrero de 1997 (Cuerpo B, Economía, p. B08).
10. Diario *El Mercurio*, Santiago, 15 de junio de 1997 (Cuerpo C, El País, p. C02).
11. Diario *El Mercurio*, Santiago, 8 de julio de 1997 (Cuerpo C, El País, p. C06).
12. Diario *El Mercurio*, Santiago, 18 de enero de 1998 (Cuerpo B, Economía, p. B10).
13. Diario *El Mercurio*, Santiago, 21 de abril de 1998 (Cuerpo A, Editorial, p. A03).
14. Diario *El Mercurio*, Santiago, 16 de julio de 1998 (Cuerpo A, Economía, p. A01).
15. Diario *El Mercurio*, Santiago, 30 de agosto de 1998 (Cuerpo A, Sección A2, p. A02).
16. Diario *El Mercurio*, Santiago, 15 de noviembre de 1998 (Cuerpo D, Reportajes, p. D25).
17. Diario *El Mercurio*, Santiago, 12 de marzo de 1999 (Cuerpo C, El País, p. C01).
18. Diario *El Mercurio*, Santiago, 13 de marzo de 1999 (Cuerpo C, El País, p. C03).
19. Diario *El Mercurio*, Santiago, 4 de abril de 1999 (Cuerpo A, Portada, p. A01).

BIBLIOGRAFÍA

20. Diario *El Mercurio*, Santiago, 5 de diciembre de 1999 (Cuerpo C, Política, p. C04).
21. Diario *El Mercurio*, Santiago, 14 de abril de 2000 (Cuerpo C, Política, p. 002).
22. Diario *El Mercurio*, Santiago, 21 de abril de 2000 (Cuerpo C, Política, p. 004).
23. Diario *El Mercurio*, Santiago, 30 de mayo de 2000 (Cuerpo C, Nacional, p. 007).
24. Diario *El Mercurio*, Santiago, 31 de julio de 2000 (Cuerpo A, Opinión, p. 002).
25. Diario *El Mercurio*, Santiago, 15 de septiembre de 2000 (Cuerpo A, Portada, p. 001).
26. Diario *La Nación*, Santiago, 17 de octubre de 1999 (Reportaje «El Estado Amable»).
27. Diario *La Tercera*, Santiago, 5 de octubre de 2000 (Tendencias y Debates).
28. Diario *La Tercera*, Santiago, 7 de septiembre de 2000 (Editorial).
29. *Diario Financiero*, Santiago, 20 de octubre de 2000 (pp. 34 y 35).

REVISTAS CONSULTADAS

1. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 8 (diciembre 1999). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
2. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 6 (julio-agosto 1999). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
3. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 5 (marzo-abril 1999). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
4. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 4 (diciembre 1998-enero 1999). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
5. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 3 (septiembre-noviembre 1998). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
6. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 2 (junio-agosto 1998). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
7. *Modernización de la Gestión Pública*, n.º 1 (marzo-mayo 1998). Boletín del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

SITIOS WEB DE INTERÉS GENERAL CONSULTADOS

1. <http://www.estado.cl> (www.gobiernodechile.cl): Portal del Estado de Chile.
2. <http://www.modernización.cl>: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública / Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.
3. <http://www.sii.cl>: Servicio de Impuestos Internos de la República de Chile (SII).
4. <http://www.oecd.org>: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
5. <http://www.eclac.cl>: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
6. <http://www.clad.org.ve>: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
7. <http://www.iadb.org>: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
8. <http://www.dipres.cl>: Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda de la República de Chile.
9. <http://www.gestionpublica.cl>: Sitio web del sistema de buenas prácticas en gestión pública.

ANEXOS

ANEXO 1. PAUTA DE ENTREVISTA

La siguiente entrevista se enmarca dentro de la realización del estudio de caso denominado «Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública en Chile: Lecciones, Experiencias y Aprendizajes (1990-2003)». Dado el carácter estrictamente académico de este trabajo, la entrevista será tratada con la mayor confidencialidad, siendo utilizada de acuerdo a cánones establecidos para el análisis cualitativo de este tipo de instrumento de investigación.

El objetivo del estudio es revisar la experiencia chilena en los últimos doce años de gobierno democrático, para identificar los principales temas en el camino de la modernización y los obstáculos y oportunidades que se presentan hacia el futuro. Lo anterior permitiría extraer elementos de diagnóstico y de propuesta que, apoyados en dicha experiencia, posibiliten el contar con bases sólidas para perfeccionar la estrategia de cambio en la Administración Pública chilena y que sirva de marco referencial para otros países de la región.

El tiempo estimado de la entrevista es de 45 minutos y el suscrito se compromete a enviar a los entrevistados copia digital, en formato PDF, de los resultados de este trabajo.

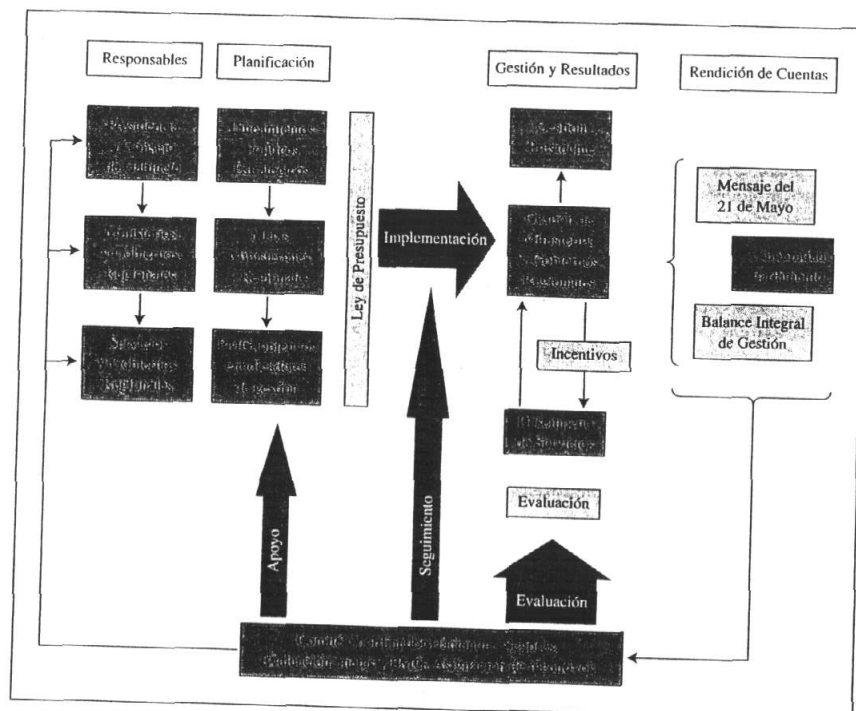
Perfil del entrevistado

1. Nombre completo
2. Edad
3. Cargo que actualmente desempeña
4. Institución Teléfono/Fax
5. Dirección de correo electrónico
6. Trayectoria académica y/o profesional

Pauta de preguntas

1. En su opinión, ¿qué se entiende por modernización de la gestión pública?
2. ¿Cuál es el origen del proceso modernizador en la experiencia chilena?
3. ¿Cuáles son a su juicio las limitantes, aprendizajes y desafíos del proceso desarrollado?
4. ¿Qué papel ha desempeñado su institución en este sentido? ¿Cómo lo evalúa? (mencionar aspectos positivos y negativos del proceso desarrollado).
5. ¿Qué variables son clave para mejorar la gestión pública? ¿Por qué? (refiérase a instrumentos y procesos desarrollados para potenciar la gestión en su institución).
6. ¿Qué papel le asigna al recurso humano en el proceso de modernización?
7. ¿Cuáles son a su juicio los desafíos que enfrenta la reforma del Estado en la actual coyuntura?
8. ¿Qué reformas, innovaciones institucionales o avances son necesarios para el éxito de la estrategia modernizadora, tanto en lo ya realizado como en el futuro?
9. Evalúe el esfuerzo realizado por el Comité de Modernización (de 1 a 7). ¿Por qué?
10. ¿Algún comentario adicional? ¿Críticas al proceso? ¿Cuáles? ¿Por qué?

ANEXO 2. SISTEMA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO DE CHILE



Fuente: Adaptado del documento Balance 1994-2000, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, p. 29.

ANEXO 3. AGENDA LEGISLATIVA DE CORTO PLAZO PARA SER APROBADA ANTES DEL 21 DE MAYO DE 2003

| Iniciativa | I. Agenda de Modernización del Estado |
|------------|--|
| 2 | Simplificación de procedimientos administrativos |
| 8 y 9 | Proyecto de ley que regula una nueva política de personal para los funcionarios públicos: profesionalización del servicio público y creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil |
| 10 | Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública |
| 12 | Consolidación de la legislación sobre gestión financiera y difusión de programas y servicios públicos |
| 14 | Compras públicas |
| 17 | Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos |
| | II. Agenda de Transparencia |
| 24 | Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos |
| 27 | Perfeccionamiento del fuero parlamentario |
| 28 | Adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios |
| 29 | Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria |
| | III. Agenda de Promoción del Crecimiento |
| 37 | Tribunales de Defensa de la Competencia |