Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Estudio de Caso Nº 58

MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000)

Alvaro Vicente Ramírez Alujas

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt).

Noviembre 2001

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: http://www.dii.uchile.cl/mgpp/
Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Modernizar la gestión pública en Chile ha sido un eje central de los programas de gobierno de la Concertación y se ha materializado en diversos esfuerzos emprendidos en los últimos años. Esta tarea, en un contexto de gobernabilidad democrática, implica adecuar las estructuras del aparato público, en particular la de los servicios públicos, a las actuales exigencias de transformación y dinamismo del Estado. La nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil implica ajustar el pensamiento, las estrategias y los estilos de trabajo a los desafíos que impone el nuevo milenio.

En dicho marco, este estudio analiza –desde una perspectiva crítica y reflexiva– la experiencia chilena en materia de modernización de la gestión pública. Toma como base de análisis el período 1994-2000, e identifica y discute las líneas de acción implementadas; las lógicas subyacentes, y las lecciones y aprendizajes que permitan pensar nuevas formas de enfrentar el mejoramiento permanente de las instituciones públicas chilenas.

Si bien las líneas de acción tuvieron frutos relevantes, faltó mayor apoyo político y un involucramiento más estrecho de los servicios públicos con los ciudadanos-usuarios. También persisten dificultades que inhiben generar una nueva manera de concebir la gestión pública y sus relaciones sistémicas con el quehacer social, económico y político.

El estudio propone consolidar una nueva institucionalidad en torno a las políticas de gestión pública, mediante la creación de un órgano preocupado del rediseño de los servicios públicos, el mejoramiento continuo de las prácticas de gestión y la formación rigurosa de personal, con el propósito de fomentar el aprendizaje organizacional e incorporar progresivamente a la ciudadanía en las acciones que emprende el sector público en sus distintas esferas de competencia.

I. INTRODUCCIÓN

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 analizados, en especial los relativos al aparato estatal. Con frecuencia se distingue entre la noción de modernización y modernidad. La primera se vincularía con el desarrollo de la racionalidad instrumental, contraponiéndola con la segunda en tanto racionalidad normativa (Lechner, 1990).

Mientras la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la lógica instrumental – calculativa (medios a fines), 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 teorético 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; 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; entre otros. 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".

Visto lo anterior, la historia latinoamericana en esta dimensión es bastante heterogénea y difusa. Si consideramos el papel que ha venido jugando el Estado en estos procesos, podemos observar que la encrucijada actual se vincula con constantes transformaciones. En ellas, el aparato público ha sido el centro neurálgico de las articulaciones de las esferas económica, social y cultural, en una dialéctica de construcción y refundación histórica, ligada con nuevas concepciones y valores que se supone debieran sustentar otro paradigma de gestión pública.

El presente trabajo pretende servir de guía y orientación en torno a uno de los temas más debatidos y polémicos de los últimos años: la modernización de la gestión pública. La historia latinoamericana reciente indica que la "reforma administrativa[1]" puede entenderse como una serie de fracasos, donde los ajustes periféricos no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos.

Al respecto, se ha señalado que la reforma administrativa es una inducción artificial de transformación contra la resistencia, que deja en evidencia un "cambio de fachada" del aparato público donde coexisten –en una rara simbiosis– lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional). Además, presentaría un racionalismo ingenuo al 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 asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales. Este proceso se puede contemplar desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis. No obstante, ni la reforma del Estado ni la de sus administraciones públicas se justifican en sí mismas, si no se orientan a garantizar el desarrollo de los pueblos. De allí que hoy día se posicione la idea de visualizar al Estado como matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo dentro de la noción de gobernabilidad democrática[2].

---

1 *Término en desuso por sus connotaciones negativas.*

2 *"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, pág. 26).*

El exacerbado dogmatismo antiestado de los ´80 inició un proceso de redefinición del rol del Estado en las sociedades latinoamericanas. El modelo normativo de racionalidad organizativa instalado en el viejo paradigma burocrático de funcionamiento del aparato público dio paso a una visión más omnicomprensiva, donde el cambio de un modelo de desarrollo –y del correspondiente modelo de Estado– no es un mero mejoramiento de su lógica instrumental. Al contrario, es un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación.

Al respecto, los sistemas de incentivos que determinan la capacidad de una organización pública para cumplir sus funciones no siempre dependen de variables internas situadas bajo la autoridad organizativa. Más aún si lo que se pretende 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, en la interacción de los actores, se expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad. Estas 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 (lo que Mark H. Moore, 1998, llama “valor público”). Por tanto, las instituciones nunca serían sólo el producto de un acto de voluntad; si no el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado normalmente en leyes. Las instituciones no pueden ser creadas ni cambiadas por decreto, y en tal sentido, no es de extrañar los fracasos acumulados en materia de reforma administrativa, ya que muchos esfuerzos se basaron en cambios formales que no resolvieron los problemas incubados en el aparato público. Por el contrario, hicieron más compleja su resolución y contribuyeron, en algunos casos, a amplificar las falencias del Estado.

Por otra parte, las organizaciones sí son realidades concretas y suponen un determinado ordenamiento de recursos para la consecución de ciertos objetivos. Ellas no deben confundirse con las instituciones, ya que no son reglas del juego, sino más

bien equipos que participan 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, hay que desmantelar la racionalidad instrumental implícita en el enfoque eficientista-económico, si queremos aproximarnos constructivamente a la naturaleza del aprendizaje social. Por el otro, hay que reconocer que en el ámbito 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 redescubierta hace poco: 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 esta investigación es superar el racionalismo constructivista. Este considera que las creaciones sociales sólo son racionales en la medida que responden a un diseño intelectual previo. 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); si no que el paso crucial debe vincularse con la incorporación de procesos de aprendizaje constantes que le permitan "hacerse conscientes de sí mismos" y adecuarse a los nuevos escenarios desde una perspectiva más "biológica" y no tan "mecanicista", que privilegie la apertura e incorporación de la ciudadanía en un estrecho esfuerzo por fortalecer confianzas y hacer que la gestión pública sea una preocupación social permanente que comprometa recíprocamente a todos los actores.

No obstante, hay que reconocer que en estas materias existen algunos componentes indispensables en el actual contenido de la nueva gestión pública. Siguiendo al profesor Koldo Echebarría (2000), se observa que la tendencia de la nueva gestión pública considera como contenidos:

- Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).
- Descentralizar y orientar la acción a resultados mediante la flexibilización de

estructuras y procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).

- Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).
- Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas).
- Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).
- Optimizar el uso de las tecnologías de información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

2. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La reforma y modernización del Estado en América Latina es una tarea que los gobiernos han jerarquizado con nitidez. La mayoría, con diferencias de grado y amplitud, ha iniciado procesos de transformación institucional y de funcionamiento que hoy están en curso (Cepal, 1998). Durante mucho tiempo, en Chile y en el mundo, la discusión sobre el Estado se restringió a cuánto debía reducirse o desmantelarse para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico. Organizaciones multilaterales como el BID, el Banco Mundial y el FMI hicieron de la prédica pro-mercado –e implícitamente antiestado– la piedra angular de su política para el desarrollo de los países de América Latina. Al cabo de dos décadas y media de este experimento, el mundo ha extraído varias conclusiones al respecto.

En primer lugar, el mercado es el principal y mejor asignador de recursos en la economía. En su libre desarrollo está la base de la prosperidad de los pueblos. En segundo lugar, para que este desarrollo sea integral y sostenido en el tiempo, se requiere un Estado de excelencia. Entre otras cosas, lo anterior supone que éste 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 satisfacer las múltiples demandas sociales (OECD, 1994). De ahí la importancia de modernizar la gestión de los Estados en las puertas del siglo XXI.

En Chile, con el advenimiento de la democracia en 1990, el concepto de reforma se amplió y enriqueció. A los aspectos económicos se agregaron las dimensiones política y social. Se entendió que un Estado moderno debía ser profundamente democrático y se articuló una agenda de reformas para lograr dicho objetivo, como la democratización municipal y la reforma a la justicia. En el ámbito de la reforma social, se fortalecieron y mejoraron las políticas sociales clásicas (educación, salud, vivienda y subsidios sociales), y se crearon 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.

Con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, en 1994, se dio un impulso decidido al ámbito más olvidado: la gestión. Lentamente se empezó a entender que la gestión pública era el instrumento clave para enfrentar en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas exigidas al Estado.

Para los servicios públicos, esta prioridad se tradujo en un conjunto de desafíos que consistían en optimizar el uso de los recursos financieros; elevar la cobertura y la calidad de los servicios entregados; contar con personal calificado y motivado, e 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 impulsó un conjunto de iniciativas para proveer a los servicios públicos de orientaciones, marcos metodológicos y tareas concretas que sirvieran de base para que mejoraran su accionar y avanzaran hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional.

En este contexto resulta fundamental comprender las bases que sustentaron las líneas de acción, y la pertinencia e impacto que dichas medidas generaron en materia de gestión pública y de satisfacción real de los requerimientos ciudadanos. Ello en pos de una correcta evaluación de lo realizado, un análisis crítico de los avances sustantivos y de lo que queda por hacer, y de los aprendizajes que permitan potenciar cambios orientados al fin último de las políticas públicas: propender al bien común de todos los ciudadanos.

II. LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS '90

"Dame fuerza y energía para modificar aquello que es posible transformar...
Dame resignación y paciencia para soportar el no poder cambiar...
Dame sabiduría para distinguir lo uno de lo otro..."
San Francisco.

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

El proceso modernizador en el Chile de los ´90 está fundamentalmente plasmado en dos fuentes: las Bases Programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el período 1990-1994[3], y el Informe de Misión 1990 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

Las Bases Programáticas señalan dos objetivos simultáneos en lo que se refiere a la política orientada al aparato estatal y a la Administración Pública:

La democratización del aparato estatal. Involucra la elección directa de las autoridades municipales, y la participación y decisión de la ciudadanía en las distintas instancias de poder regional y local. Lo anterior incluye el fortalecimiento de las organizaciones sociales y su plena inserción y participación en las estructuras del Estado.

La descentralización de la administración del Estado. Se propone dotar de mayor autonomía institucional, financiera y técnica a las autoridades regionales y comunales para decidir sobre programas y proyectos de su competencia, y para enfrentar la multiplicidad de problemas económicos, sociales y culturales en sus respectivos espacios geográficos.

Por su parte, el Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo[4] (Management Development Program, 1990) dio cuenta de los principales

3 *Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia. Santiago de Chile, 1989.*
4 *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 - PNUD) Informe de Misión, 4 de julio de 1990.*

desafíos que enfrentaba el recién asumido gobierno democrático. Entre sus planteamientos básicos hay ciertos principios que debieran orientar el esfuerzo de transformación del aparato público en dicho contexto:

- 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"[5] .
- Enfasis en los aspectos de participación activa de los diferentes actores sociales que intervienen en la implementación de las líneas de modernización a desarrollar.

Además, este documento planteaba una idea que está en el centro del debate del presente estudio: "Los funcionarios en general carecen de costumbres y prácticas que favorezcan la coordinación organizacional horizontal, ni experiencias recientes de interacción desde el Sector Público con una comunidad que participe" [6] (Informe de Misión, MDP, 1990: 8). Por otra parte, la identificación de problemas detectados en la administración pública chilena se circunscribió a las siguientes áreas:

- Disfunciones en la coordinación global de políticas.
- Problemas de funcionamiento interno de los ministerios.
- Deficiencias en el ámbito de los recursos humanos.

5 *Se apela, además, a que a partir de 1974 bajo la dictadura militar, la Conara (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) llevó a cabo la llamada "Reforma Estructural" donde encontramos algunos aspectos relevantes como el sobredimensionamiento del aparato público, la duplicidad e interferencia de funciones, la materialización del principio de subsidiariedad, la reforma funcional, la regionalización del Estado y la municipalización de los servicios sociales de salud y educación. Cabe destacar que según cifras estimadas por la misma Misión el personal público se redujo de 241 mil empleados en 1976 a 131 mil en 1984.*

6 *Este elemento pareciera responder a una cultura autoritaria muy asentada en la esfera de los servicios públicos y llevada al extremo durante los ´80. A su vez, se explicitan una serie de factores heredados de la dictadura militar. 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 mediante un conjunto de normas legales y administrativas que restan flexibilidad a la gestión pública.*

- Ausencia de mecanismos de planificación y control de gestión.
- Insuficiencias en el proceso de descentralización y participación ciudadana.

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

- Fortalecer la coordinación de las políticas públicas.
- Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los ministerios.
- Desarrollar los recursos humanos en la Administración Pública.
- Perfeccionar el proceso de descentralización.
- Impulsar el proceso de modernización de la gestión pública.

Se sugería que si bien se trataba de acciones independientes, la gran mayoría se complementaba y reforzaba mutuamente. A la vez, se advertían los aspectos relacionados con su puesta en marcha y no sólo con el diseño contemplado para articular las iniciativas. Así, 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).

De este modo, podemos afirmar que desde comienzos de los gobiernos de la Concertación existió preocupación por elaborar estudios y propuestas coherentes para modernizar el aparato público. No obstante, muchas de esas líneas de acción recién comenzaron a tomar cuerpo a fines de 1993, cuando se implementó el llamado Plan Piloto de Modernización en cinco instituciones públicas que ya habían iniciado –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 formuladas no se tomaron en cuenta ni en las postrimerías del gobierno de Patricio Aylwin ni durante gran parte del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

2. EL PRIMER IMPULSO, LA SEGUNDA PIEDRA

Décadas de transformaciones insuficientes y fuertemente arraigadas en sesgos ideológicos dieron paso, junto con la nueva democracia, a repensar la administración pública chilena[7]. Tal como se mencionó, recién en 1993 se llevó a cabo la primera experiencia en materia de "calidad de servicio público". No obstante, las complejas negociaciones de la transición democrática encandilaron todo avance en tal sentido y sumergieron las iniciativas modernizadoras en un velo de sombras.

En este escenario, el desafío por consolidar la democracia si bien centró su foco en temas político-institucionales, encontró un obstáculo no menor: un aparato estatal débil y esclerotizado, con 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 muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos.

El año 1994 marcó el inicio del segundo gobierno de la Concertación y el comienzo (real) del proceso de modernización de la gestión pública. En este sentido, conviene observar los planteamientos de las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación[8]:

Octavo Compromiso: Modernizar la Gestión Pública

- 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

7 *En este sentido tal vez convenga citar un fragmento del Mensaje Presidencial de Patricio Aylwin al comienzo de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional 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 [...] 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".*

8 *"Un Gobierno para los Nuevos Tiempos". Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (pág. 11-12).*

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.

En el mismo documento y bajo el eslogan "El Estado como Agente de Progreso" se plasman las principales iniciativas que el gobierno del Presidente Frei llevaría a cabo. Entre ellas se destacan[9]: el desarrollo de una gestión pública y de un estilo de gestión orientado por resultados y al servicio de los ciudadanos; mayor eficiencia en la gestión del Estado; incorporación de tecnologías y principios modernos de gestión y organización; sanción a la ineficiencia y premio al buen desempeño; liderazgo organizacional como aspecto crucial del nuevo estilo de gestión; compromiso de desempeño de cada repartición; evaluación y control por los ciudadanos; dignificación y capacitación de los funcionarios, y carrera funcionaria y remuneraciones, además del respaldo institucional del esfuerzo modernizador.

Resulta evidente que el desafío que asumía el gobierno del Presidente Frei en materia de modernización no era una apuesta sencilla. Por el contrario, la propuesta ponía en el centro el tema del funcionamiento de las instituciones y el "comportamiento adecuado" de los funcionarios públicos. Tal vez ésta sea una de las razones que explique los resultados alcanzados después de seis años de mandato político.

9 *Junto a las líneas de acción propuestas se argumentaba 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 hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental efectivamente moderno" (Bases Programáticas, pág. 133).*

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 adonde debes llegar. Pero Alicia dijo: Es que no sé a dónde quiero ir..."

Lewis Caroll, Alicia en el País de las Maravillas

En 1994 se asumió el desafío de modernizar el sector público y para ello se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública [10]. Su misión era "coordinar a los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad" [11].

Según la evaluación realizada por el propio Comité, se privilegió el desarrollo de una estrategia gradual, con un horizonte de seis años, orientada a incentivar redes de colaboración y a transformar culturalmente la gestión pública. No obstante, a la hora del balance, se entrevé una cierta paradoja cuando se afirma que el proceso fue un esfuerzo "macizo, sistemático e integral" porque en los mismos actores hay sentimientos encontrados. Por un lado, la poca voluntad o la falta de urgencia en el plano político, la baja prioridad en el gobierno, la falta de consensos y la precariedad de diagnósticos adecuados determinó que los grados de avance en materia de recursos humanos, por ejemplo, o en gestión presupuestaria o participación ciudadana arrojaran incipientes y dudosos resultados [12].

10 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 gestión y desarrollo organizacional. Al mismo tiempo, dentro del propio Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Minsegpres, hay una División de Modernización encabezada por el Secretario Ejecutivo del Comité.

11 Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994 que crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Minsegpres (D. EJEC) Nº 012.

12 Claudio Orrego, ex Secretario Ejecutivo del Comité, señaló en la entrevista realizada que estos aspectos eran los que le provocaban cierta "sensación 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, ver Balance 1994-2000 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

A este respecto conviene señalar que no habría existido un "diseño modernizador" [13] propiamente tal, por lo menos durante los primeros tres años de funcionamiento del Comité[14]. Recién en 1997 se publicó un documento con las líneas de acción propuestas para avanzar en estas materias (como veremos más adelante).

Veamos entonces, los principales resultados en materia de gestión pública alcanzados durante los seis años de trabajo del Comité.

Una de las primeras iniciativas fue la firma de compromisos de modernización con 43 servicios públicos. Implicó sensibilizar a los directivos del sector público y sus funcionarios, junto con un sistema de gestión estratégica basado 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 1997 y 1998, 81 servicios incorporaron indicadores de gestión y 128 servicios suscribieron 374 compromisos de modernización. Con posterioridad, y como prueba del supuesto perfeccionamiento del sistema, dichos compromisos se incorporarían a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)[15].

---

13 *Fernando Flores indica que el término "diseño" se usa para "denominar todas las prácticas cuyo propósito es anticipar (o resolver) quiebres". Dicho de otro modo, "supone la práctica interpretativa de producir un discurso para administrar los tipos recurrentes de quiebres que impregnan las prácticas humanas". De allí, que el diseño sea un tema 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 (pág. 54-69).*

14 *Ya en 1995, se expresaba que "los avances habidos durante los últimos años en este campo sólo han tenido un carácter parcial y fragmentario, surgiendo de iniciativas de determinados jefes de servicios con clara vocación y experiencia en una gestión moderna orientada por resultados". Para mayor información consultar el documento "Modernización de la Gestión Pública. Reunión de Trabajo" del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 16 de diciembre de 1994.*

15 *Los PMG (Ley N° 19.553) buscan incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones públicas y lograr mayor eficiencia y eficacia de sus resultados, mediante la suscripción de compromisos de desempeño que premian con un incentivo económico institucional el cumplimiento de objetivos de gestión anual. El grado de cumplimiento global otorga 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. Es un 3% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento del servicio es mayor o igual a un 90%; un 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%.*

Lamentablemente como ocurre con toda buena práctica que se transforma en una obligación normativa, hoy los PMG se han convertido en otro "ritual" más que deben cumplir los servicios, lo que 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 se ve sobrepasada y en no pocas oportunidades, se relajan criterios o se descarta plantear objeciones a los programas.

Paralelamente, en 1997 se inició un programa de evaluación de proyectos gubernamentales que ha involucrado a 101 programas a la fecha. El propósito original era extender esta modalidad a todos 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 se ha privilegiado una evaluación exenta de presiones políticas y relativamente objetiva al ser ejecutada por consultores externos al Estado, no es menos cierto que en este ámbito se debiera avanzar a un sistema integral de evaluación, 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 la Contraloría General de la República.

Durante el mismo período (1996-1998) se presentaron y elaboraron proyectos para cautelar la probidad y la transparencia de la administración e incentivar el desempeño funcionario. Se triplicaron los recursos destinados a la capacitación orientada al desarrollo estratégico de las instituciones, y se avanzó en la incorporación de tecnologías de información para agilizar y simplificar tareas y trámites. Lo último ha tenido efectos visibles en la economía de tiempo y en el mejoramiento de la atención a los usuarios [16].

16 *Para mayor información sobre estos y otros resultados o avances consultar el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000). El Estado al Servicio de la Gente, y Balance 1994-2000.*

Además, se destacan otras iniciativas, entre las cuales encontramos:

- Realización de seminarios internacionales, nacionales y regionales sobre modernización.
- Masivas muestras de avances y resultados del proceso por parte de los servicios públicos en Santiago.
- Estudios sobre clima laboral, opinión pública y satisfacción de los usuarios.
- Diversas publicaciones, entre las que se destacan el Boletín de Modernización (trimestral), textos sobre los encuentros mencionados, guías metodológicas (PMG, Oficinas de Información y Reclamo, entre otros), seminarios y varios documentos de trabajo.
- Creación del sitio *web* del Comité como medio de información permanente para los usuarios de Internet.
- 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 fue la elaboración del ***Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública***, publicado en octubre de 1997. Este respondió a la necesidad de sistematizar de manera coherente e integrada las líneas de acción del período 1997-2000. Contiene orientaciones y directrices (avaladas por fundamentos teóricos y prácticos) para "promover la dinámica y las transformaciones necesarias para convertir a las instituciones públicas en garantes del bien común" [17]. Además, fue una fuente básica para evaluar los resultados obtenidos, ya que en él se plasmaron las líneas de acción que se esperaba condujeran a modernizar el aparato público [18].

---

17 *Definir un marco orientador para la estrategia de modernización involucra establecer un determinado "diseño" o plan de acción con fuertes dosis de pragmatismo. Sus bases se encuentran en las experiencias piloto que, desde 1993, se comenzaron a desarrollar en algunos servicios públicos. De este modo, el diseño de la estrategia modernizadora será la prueba de validación de la interpretación que se tenga y haga sobre la situación en que se encontraría el aparato público.*

18 *En este plan se establece como principal desafío modernizador, optimizar la calidad de atención al usuario, lo que implicaría ocuparse de las modalidades y contenido de las prestaciones, la planificación de sus actividades y los resultados. Además, se consigna que "la aspiración gubernamental es conferir un carácter participativo a la modernización", lo que supone impulsarla en acuerdo con 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, pág. 13-14).*

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[19] :

- ***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 y lealtad en el desempeño de su función y en concordancia con la misión institucional.
- ***Igualdad y no-discriminación***. No deben existir distinciones entre los usuarios en relación con el acceso al servicio público y la calidad de la atención.
- ***Transparencia***. Todo servicio público debe otorgar información sobre su organización y gestión. La transparencia es una condición de diálogo y de concertación con los usuarios.
- ***Accesibilidad y simplificación***. 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.
- ***Gestión participativa***. Se deben generar espacios de participación de los funcionarios públicos y de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades.
- ***Eficiencia y eficacia***. La oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad son elementos necesariamente presentes en la entrega de un buen servicio, de forma que cumpla su objetivo de dar solución efectiva a un problema o necesidad concreta.

Por otro lado, sus principales objetivos pueden desglosarse en:

19 *Adaptado del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997.*

- Mejorar continua y permanentemente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el gobierno a la ciudadanía.
- Perfeccionar la gestión pública, priorizando el logro de resultados, mediante el estímulo a la eficiencia en el uso de recursos humanos, financieros y tecnológicos, y la incorporación de una cultura de la evaluación en la administración pública.
- Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas[20].

A la luz de los principios y objetivos descritos se trazaron líneas de acción y se definieron los respectivos proyectos para su implementación. Veamos a continuación las líneas de acción y los resultados obtenidos.

2. BREVE RESEÑA DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROCESO

A. RECURSOS HUMANOS

a. Incentivos vinculados a la calidad de la gestión. En esta línea se implementó, a través de la Ley Nº 19.553, un sistema de incentivos salariales vinculado con los resultados institucionales (PMG) e individuales del año inmediatamente anterior. Para ello se adecuaron los reglamentos de calificaciones del sector público. Por primera vez, en la historia del país, los funcionarios públicos recibieron incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas, como se acordó con la ANEF en 1997[21].

20 *A estos objetivos se suman aspectos innovadores que permitirían asumir este "complejo proceso, gradual y de largo plazo". El énfasis 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.*

21 *El Acuerdo Gobierno-Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) se firmó el 5 de octubre de 1997. En él se plantea una política salarial ligada al desempeño, responsabilidad y 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. El acuerdo tuvo una vigencia de dos años a partir del 1º de enero de 1998.*

b. Creación de un sistema de gerencia pública[22]. Esta es una de las iniciativas más significativas en materia de modernización de la gestión pública. Pretende que los servicios públicos sean dirigidos por líderes capacitados y motivantes, que reúnan un adecuado equilibrio entre los componentes políticos y técnicos requeridos 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 se analiza al interior del gobierno porque requiere de una iniciativa legislativa.

No obstante lo anterior, es necesario replantear de manera radical el manejo de los recursos humanos en la Administración Pública chilena. Si bien un sistema de gerencia pública es un primer paso relevante, también supone avanzar paralelamente en una nueva concepción en torno a los criterios que sustentan el servicio civil en relación con la carrera funcionaria. Entre ellos se destaca la evaluación del desempeño, ascensos sobre la base del mérito en lugar de la antigüedad y remuneraciones, entre otros.

c. Más oportunidades de capacitación. En 1990 más de 10 mil funcionarios públicos recibieron capacitación. En 1998 fueron cerca de 6 mil[23]. Para conocer el número total de funcionarios públicos en el nivel central de gobierno ver el Cuadro N° 1.

d. Magíster de Gerencia Pública[24]. En 1999, 25 directivos públicos se graduaron de este programa impulsado por el Comité; iniciativa indispensable para el desarrollo de nuevas habilidades en los más altos directivos y que buscó favorecer una gestión cada vez más eficiente en las instituciones del aparato público.

---

22 *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".*

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

24 *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 desarrollar habilidades gerenciales, sin descuidar la actualización de los conocimientos técnicos en materia de gestión organizacional. El Comité Interministerial actuó como contraparte de las instituciones académicas involucradas (Universidad de Barcelona y el Instituto IEDE de España), y veló porque el diseño de los contenidos concordara con los requerimientos de capacitación definidos, además de coordinar el proceso de selección de los alumnos.*

CUADRO 1: PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN VÍNCULO JURÍDICO, PERÍODO 1995-1998

GOBIERNO CENTRAL (1-2)	AÑOS			
Dotación de Personal	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
· Planta	81.676	79.363	77.994	74.971
· Contrata	27.278	32.736	34.938	40.099
· Ley Nº 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**

(1-2) 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. 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.

(3) La Ley N° 15.076 (texto refundido fijado por DS. N° 252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.

(4) Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el Código del Trabajo.

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

B. Calidad de servicio y participación ciudadana

a. Simplificación de Trámites[25]. En 1999, 91 servicios se comprometieron a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos, lo que produjo ahorros en el tiempo de espera de empresas y ciudadanos, estimados en más de 13 mil horas hábiles anuales por reducción de tiempos de respuesta al usuario.

b. Cartas de Derechos Ciudadanos. Doce servicios establecieron Cartas de Derechos Ciudadanos. Son compromisos públicos explícitos sobre las características que tendrán las prestaciones que el servicio entrega (tipo de atención, forma de trato, tiempos de espera, de respuestas). También establecen las compensaciones al usuario en caso de incumplimiento.

25 *Su propósito fue racionalizar, simplificar o eventualmente, eliminar trámites de demanda masiva. La iniciativa fue respaldada por el instructivo presidencial Nº 041 sobre Simplificación de Trámites y Establecimiento de Cartas de Derechos Ciudadanos, de 1999.*

c. 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. Ha sido un verdadero hito en la historia de los servicios públicos en Chile. En 1998 más de 107 instituciones concursaron y en 1999 lo hicieron 51 instituciones [26].

d. Premio Nacional a la Innovación en la Gestión Pública [27]. Premia iniciativas innovadoras en la Administración Pública para reproducirlas a lo largo del país. En 1999 se realizó su primera versión con diez ganadores.

C. TRANSPARENCIA Y PROBIDAD

a. Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas. Vigente y disponible en el sitio *web* www.compraschile.cl con 11 servicios en línea. Cuando esté en plena operación, dará lugar a un mercado de más de US$ 7 mil millones, con más de un millón 400 mil transacciones potenciales y ahorros por más de US$ 200 millones para el Estado.

Gracias a la incorporación de tecnologías de la información a la gestión estatal, el sistema permitirá un desarrollo más profundo del mercado, gracias a una mejor información entre los actores involucrados, mayor competencia y adjudicación transparente y eficiente de bienes y servicios. Cualquier ciudadano, a través de Internet, conocerá los datos de todas las licitaciones y compras realizadas o por efectuarse, además de las características y condiciones del contrato, información sobre el organismo contratante y la empresa adjudicada; el objeto, precio, plazos del contrato y tipo de

---

26 *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).*

27 *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. A diferencia del premio a la calidad, se premian fundamentalmente las iniciativas y no las instituciones.*

bienes o servicios que se licitan, y el procedimiento de contratación empleado.

Tras un periodo de marcha blanca, los servicios involucrados experimentaron ahorros que fluctúan entre el 7% y el 20%.

b. Proyecto de Ley de Probidad Administrativa . Con la reciente aprobación de esta normativa, Chile se convirtió en unos de los pocos países del continente con una legislación moderna en la materia. El proyecto recoge normas sobre la responsabilidad del Estado; legisla sobre el acceso a la información administrativa al consagrar 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 nuevo título 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 máximas autoridades y funcionarios del Estado a presentar una declaración pública de intereses al asumir el respectivo cargo, entre otras materias.

c. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno . Órgano asesor del Presidente de la República, encargado, entre otras funciones, de coordinar una política de auditoría para fortalecer el control interno del Ejecutivo, al incorporar en su modelamiento una institucionalización intermedia, de carácter reglamentario, orientada a consolidar 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 y sus informes están disponibles en Internet.

d. Implementación de Oficinas de Información y Reclamos . Más del 65% de las oficinas públicas cuenta con ellas[28] para dar una solución expedita a los requerimientos de los ciudadanos. Recibe reclamos y sugerencias para mejorar la gestión de cada institución e incorpora elementos de transparencia en la información y relación con la ciudadanía.

28 A principios de 2000, 72 de los 115 servicios incluidos en la Ley de Presupuestos tenían esta unidad.

e. Portal del Estado. Desde este sitio *web* la ciudadanía accede a servicios del Estado en línea y a información de casi 400 instituciones públicas. A la fecha, registra más de 360 mil visitas, con un promedio de 1.700 visitas diarias.

f. Desde 1998, los servicios públicos realizan ***Balances Integrales de Gestión***, disponibles en Internet. Incluyen aspectos sustantivos cuantificables y demostrables de la gestión de cada servicio público, basándose en los Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMG) diseñados anualmente.

D. Gestión Estratégica

a. Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). A partir de 1997, todos los servicios públicos se comprometieron con el desarrollo de PMG, que permiten un diseño estratégico de metas y trabajo por resultados, junto con otorgar incentivos a los funcionarios según su grado de cumplimiento y de acuerdo con la asignación de modernización convenida con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

b. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Por primera vez de forma pública y sistemática se implementó 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% ha cumplido en forma adecuada los objetivos comprometidos [29].

c. Planes Pilotos [30]**.** Buscó transformar el actual sistema de gestión presupuestaria en uno que exprese el cumplimiento de los programas y planes de desarrollo, debidamente compatibilizados con las políticas públicas y con las metas ministeriales y políticas generadas en los respectivos ministerios, bajo la coordinación y responsabilidad del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

---

29 *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 resultados de la evaluación se entregan a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado como un antecedente para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación.*

30 *Los servicios comprometidos en 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 de San Antonio-Valparaíso.*

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, vinculados con la confección de balances integrales de gestión, y con los convenios y esquemas de bonificación por desempeño institucional. Desde el punto de vista microeconómico, los convenios e indicadores de desempeño [31] suponen acuerdos entre el directivo a cargo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo (principal). En ellos se indican la misión y objetivos estratégicos de la institución, y los compromisos (en forma de un conjunto de metas) asumidos por cada una de las partes.

CUADRO 2: INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO

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

(1) PROMEDIO DE INDICADORES POR INSTITUCIÓN.

FUENTE: DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, MINISTERIO DE HACIENDA.

Como se aprecia en el Cuadro N° 2, ya en 1995 se habían acogido de manera voluntaria a esta iniciativa 26 instituciones, para las que se seleccionaron 107 indicadores de desempeño. En 1997 se amplió a 67 instituciones con 291 indicadores. Se ha reducido el crecimiento potencial en el tiempo y en la actualidad la mayoría de los servicios afectos a la aplicación de esta metodología se ha integrado al sistema [32].

31 *Las dimensiones clásicas abordadas para medir el desempeño institucional desde el punto de vista de la evaluación e indicadores son: economía; eficacia; eficiencia; y calidad.*

32 *La aplicación de esta herramienta de gestión ha generado "incentivos perversos" que hacen perder el foco central y la utilidad del instrumento. Al respecto, Mario Waissbluth (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". 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".*

E. Descentralización e Institucionalidad

a. Compromisos de Desconcentración. El Comité, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), formuló una serie de medidas y normas para desconcentrar los servicios públicos. A inicios de 1998 todos los ministros de Estado suscribieron formalmente estas medidas. Por otro lado, desde 1993 existen en Chile gobiernos regionales y a la fecha, un 37% de la inversión pública es decidida por las propias regiones y no por el nivel central [33].

b. Institucionalidad Reguladora. Se elaboró un informe propositivo de modernización de la institucionalidad reguladora. 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 ambiente [34].

F. Eficiencia y aplicación de tecnologías de información en la Administración Pública

a. Comisión Nacional para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación. Su misión 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 su difusión. El informe contiene un conjunto de recomendaciones e iniciativas (61 medidas), que en su mayoría han sido implementadas por el Comité y otras reparticiones.

---

33 *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 diseñaron y ejecutaron 383 compromisos de desconcentración y se generaron nuevos instrumentos de inversión regional. Si bien entre 1990 y 1999 aumentó de un 14% a un 45% el monto de las inversiones públicas decididas directamente por las regiones, este ámbito permanece como una de las esferas donde se observan mayores tareas pendientes.*

34 *Entre las leyes reguladoras promovidas encontramos La Ley Nº 19.603 que "Modifica la Ley Orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Ley General de Servicios Eléctricos"; la Ley Nº 19.610 que "Fortalece las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica"; la Ley Nº 19.549 que "Modifica el régimen jurídico aplicable al sector de servicios sanitarios"; la Ley Nº 19.542 que "Moderniza el sector portuario estatal"; la Ley Nº 19.496 que "Establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores"; y la Ley Nº 19.479 que "Introduce modificaciones a la Ordenanza y a la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas".*

b. Decreto Supremo que valida el documento electrónico y firma digital en el Estado. Esta iniciativa permitirá que el Estado de Chile ingrese plenamente a la era digital. Se incorporará gradualmente en las reparticiones públicas a partir de un plan piloto que está en ejecución[35].

c. Creación de una Intranet gubernamental e implementación de un sistema nacional de comunicación mediante videoconferencia. Esta Intranet pública[36] permitirá ahorrar más de US$ 100 millones en cinco años y entregará una mejor calidad de conexión para todos los servicios públicos. De igual forma, permitiría implementar sistemas de videoconferencia en todas las regiones del país.

3. LAS TAREAS PENDIENTES FRENTE A LOS RESULTADOS OBTENIDOS: UNA MIRADA CRÍTICA...

Un primer elemento a destacar es el avance heterogéneo en los seis ámbitos de acción definidos. En algunas áreas existió efectivamente un grado de desarrollo que puede tildarse de exitoso. En otras queda la sensación de que si bien se pudo hacer mucho más, no habrían existido ni las condiciones ni la voluntad (o el contexto) para cumplir de mejor manera los objetivos propuestos.

Al respecto, y para contribuir de manera objetiva a la presente discusión, se entrevistó a algunos actores definidos como agentes e informantes claves en el desarrollo de la estrategia modernizadora[37]. Ellos son la principal fuente de información para

35 Ver Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 1999. Se destaca también 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 de una resolución dictada por el Director del SII.

36 Se espera la consolidación de esta iniciativa durante el año 2000, tras la publicación del Decreto Supremo Nº 5.996 del Ministerio del Interior, el 12 de noviembre de 1999. Según estimaciones permitiría ahorrar alrededor de US$ 60 millones en cinco años.

37 Las entrevistas se realizaron entre abril y octubre de 2000. Se privilegió el uso de "entrevistas semiestructuradas", lo que permitió a los entrevistados explayarse en algunos tópicos. Las argumentaciones de Juanita Gana, ex Subsecretaria de Telecomunicaciones; Jorge Norambuena, Director del INP; María Alejandra Sepúlveda, Directora del Servicio de Registro Civil e Identificación; Benjamín Schütz y Juan Francisco Sánchez, subdirectores del SII, y Rony Lenz, ex Director de Fonasa, se contrastaron con opiniones de personas vinculadas al Comité de Modernización; específicamente, Héctor Oyarce, asesor permanente de este organismo, y Claudio Orrego, ex Secretario Ejecutivo del mencionado Comité. Además, se contó con la colaboración de Ramón Figueroa, ex Subdirector de la Oficina de Racionalización y Función Pública de la Dipres.

observar de manera crítica y rigurosa esta experiencia. Como "protagonistas activos" del proceso pueden mirar retrospectivamente lo realizado y contribuir con reflexiones desde su propia experiencia personal y sus propias aprehensiones y miradas [38].

En primer lugar, la mayoría de los entrevistados al ser consultados acerca de las razones que llevaron a modernizar la gestión pública, exhiben opiniones coincidentes:

- Cambios sustantivos en el rol y en las maneras de actuar del Estado frente a la sociedad civil y al mercado en los ´90 (existiría un agotamiento del modelo "fordista" de organización estatal que habría superado los límites de las economías de escala y dio muestras de ineficiencias generalizadas). En este escenario, hay 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, que se ven acrecentados e impulsados por los procesos de globalización en lo económico, político, social y cultural.
- Fuertes presiones desde el sector privado y productivo para mejorar la institucionalidad pública en un escenario de cambios estructurales en la economía, apertura de mercados internacionales, complejos y elevados niveles de competitividad sistémica (Porter, 1990 en Ramírez, 2000), entre otros.
- Fuerte aumento de demandas por prestaciones sociales de calidad, oportunas y adecuadas a la realidad de los beneficiarios.
- Crecientes expectativas de fortalecimiento de la sociedad civil.

En segundo lugar, al consultar acerca de las principales limitaciones u obstáculos que enfrentó el proceso de modernización en Chile, el abanico de respuestas es más amplio y heterogéneo:

- Resistencia al cambio y problemas en la cultura organizacional de los servicios.

38 *Se deja claro la posición del investigador como "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 originar ciertas confusiones. 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.*

Ámbitos completos de la actividad pública quedan sometidos a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a presiones de los actores involucrados (funcionarios, políticos y autoridades públicas).

- Ritualismo administrativo expresado en una persistente cultura del trámite aún no superada en la gestión de los servicios. De este modo, los aspectos administrativos compiten con los sustantivos, y fomentan la permanencia de un sistema procedimental de relaciones, de cuestionable eficiencia y eficacia, que duplica esfuerzos, neutraliza los canales de innovación y, en última instancia, atrofia (distorsiona) el sentido de la función pública.
- Insuficiencias tácitas en las formas de gestionar los recursos humanos en la Administración Pública, que en parte obedece a la existencia de un marco normativo anacrónico, inflexible y poco adaptable a los nuevos requerimientos del aparato público (Estatuto Administrativo, Ley Nº 18.834).
- Ausencia de personal calificado en las competencias requeridas para la función pública.
- Fuertes restricciones legales en materia de organización, funciones y flexibilidad estructural. La crítica, por lo general, apuntó a la rigidez presente en la Ley de Bases Generales de Administración del Estado (Nº 19.575) y a las respectivas Leyes Orgánicas Constitucionales de Servicios.
- La transformación de la gestión se inhibe por restricciones presupuestarias y carencia de incentivos bien diseñados para mejorar los servicios públicos. Lo anterior se relaciona con el modelo de asignación presupuestaria basado más en insumos que en resultados obtenidos, y con el 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 asociado a patrones de decisión jerárquica (formal) que no permitirían romper el círculo de dependencia y el fomento de acciones más autónomas y responsables por parte de los servicios públicos [39].

39 *Un tema recurrente es el rol de la Contraloría General de la República en el ejercicio de sus potestades, que en no pocas oportunidades retrasa y dilapida las iniciativas de gestión ejecutadas por los directivos públicos. La orientación moderna propone avanzar en el accountability o rendición de cuentas abierta a la ciudadanía, la redefinición de las tareas de esta institución o, en última instancia, la creación de una entidad autónoma con mayores atribuciones en estas materias, desligada de presiones políticas y fuertemente tecnificada, que emita informes de evaluación imparciales y por desempeño para el Congreso Nacional y que audite de manera ex post, como la General Accounting Office en el caso norteamericano, o el Dutch Court of Audit de Holanda.*

- Por último, 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 en su ejecución sea tan divergente y alejada del "discurso". La falta de voluntad política y del correspondiente apoyo de recursos son las opiniones más frecuentes de estos 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 la califica de "regular", aunque se perciben avances positivos en varias esferas. Coinciden 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 son producto 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 del trabajo realizado por el Comité de Modernización durante su vida útil [40] oscila entre un 5,2 y 5,7 (en una escala de 1, mala, a 7, excelente).

Queda claro que hay posiciones encontradas en los comentarios de los entrevistados. Por un lado, se alaba la capacidad comunicacional del Comité que posicionó un tema ausente en la opinión pública y en la agenda política. Por el otro, se reconoce la "falta de voluntad política" manifestada en mayores recursos y en la ausencia de un espacio crítico de articulación orgánica de las propuestas que emergieron de los servicios involucrados en el proceso (se argumentó que "faltó consistencia entre los hechos y el discurso" con una nula capacidad de levantar acuerdos de fondo, viables y creíbles en el espacio público [41]).

---

40 En reemplazo del Comité se creó 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 configurar un "proyecto" por las posibilidades de flexibilidad y orientación que una actividad como ésta tiene. "La mirada de proyecto está puesta en un servicio de óptima calidad a todos los ciudadanos, por lo cual el conjunto de sus acciones apuntan a lograr una gestión de calidad, participativa y transparente" (Egaña, 2000).

41 Se plantea que la experiencia en Chile tal vez "fue legal, pero no legítima"; es decir, se propuso avanzar a partir de la creación de instrumentos legales, pero sin una validación ni compromiso sentido por los actores involucrados (ministros, directores de servicio, funcionarios y usuarios).

Lo anterior se relaciona con la premisa de que siempre "quedan cosas por hacer" y el desafío es encararlas en el corto y mediano plazo, ya que los 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)[42].

Por último, las principales recomendaciones de 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, a grandes rasgos son:

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 sus espaldas). Lo anterior es recomendado tanto al interior (con, para y a través de los funcionarios) como al exterior (ciudadanía, gobierno, opinión pública, etc.).
- Verdaderos instrumentos de incentivo como elemento dinamizador y gatillador de mejoras en el trabajo. Ello involucraría flexibilizar aún más la ejecución de recursos presupuestarios asignados a los servicios públicos y cuyo mediador fundamental (y en no pocas oportunidades, arbitrario) es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda[43].

---

42 *En general, se observa que las percepciones de los entrevistados indican que durante el gobierno de Frei no se dieron lineamientos claros en esta materia, lo que 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 del cumplimiento de sus expectativas. Una opinión algo distinta tuvo Ramón Figueroa. Señaló que la lógica de los llamados "proyectos pilotos" no comprometió a todo el 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 aunque atomizada, ha provocado cambios que deben seguir alimentándose y recreándose en la cotidianeidad del accionar de los servicios.*

43 *Es conocido el problema de las asignaciones presupuestarias y la "restringida y poco útil" lógica con que opera el sistema financiero en la Administración Pública chilena. En la práctica, se reconoce que no hay reales incentivos al ahorro público o a la generación de ingresos, ya que si esto ocurre, se reduce el presupuesto del año siguiente. Si existen excedentes se generan sospechas en torno al valor del servicio.*

En la esfera de las herramientas de gestión con las personas, se sugiere:

- 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. Lo anterior supone incorporar la noción de "movilidad laboral".
- Descentralizar y delegar (en la medida de lo posible) al otorgar y dotar de capacidades a las personas, lo que 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.

4. REFLEXIONES FINALES (A MODO PRELIMINAR)

Luego de analizar la opinión de los entrevistados queda la sensación de que estamos frente a variados y no pocos desafíos. Se reconoce, casi de manera explícita, que hay una "baja capacidad de innovación institucional", cuyo origen estructural se encontraría en 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 (PMG, convenios de desempeño, planes estratégicos e indicadores de gestión) si bien son trasfondos interpretativos comunes, no responden a la heterogeneidad y polifuncionalidad de los servicios públicos.

De este modo las reglas o normas –como basamentos de la acción administrativa– no generan ni agregan valor alguno a las actividades desarrolladas. A la larga, se transforman en "informes que si no se hacen, ni se cumplen los plazos establecidos, se sanciona". Todo ello restringe aún más las posibilidades de aprendizaje de las organizaciones públicas.

Si bien el proceso descrito tiene la ventaja de la llamada "transición semántica"; es decir, que los servicios han ido incorporando crecientemente conceptos como "calidad, eficacia y eficiencia, y productividad"; no ha podido romper con las ataduras necesarias para que el mejoramiento no sea un estado en el tiempo, sino 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 para garantizar –en la práctica– el concepto de bienestar colectivo.

Finalmente, cuando los esfuerzos son dispersos y poco "conversados o consensuados" con los verdaderos protagonistas (usuarios y funcionarios), se corre el peligro de no llegar a ninguna parte o, en el mejor de los casos, avanzar tres pasos y retroceder dos. En este contexto, es necesario redefinir el concepto de estrategia [44] 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; la confianza sea una opción para refundar las tradicionales relaciones entre el Estado y la ciudadanía; donde nos sintamos llamados a construir comunidad y hacer reales esos grandes sueños [45] que poco a poco se han ido esfumando en más formularios y barreras que han decidido quedarse entre nuestras instituciones, casi indisolublemente.

CUADRO 3: LAS PARADOJAS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

G E N I A L

- ¿Qué ha sido lo primero que se te ha ocurrido para combatir la burocracia?
- Un formulario...

FUENTE: DIARIO *EL MERCURIO*, JUEVES 10 DE AGOSTO DE 2000, CUERPO A3.

44 *Ya en 1992, Henry Mintzberg señalaba que "en la organización innovadora es el entorno el que domina" (El Proceso Estratégico. H. Mintzberg & J.B. Quinn. Prentice-Hall, 1992).*

45 *Al respecto, un aporte interesante se despliega en el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000. Más Sociedad para Gobernar el Futuro. PNUD - Naciones Unidas, marzo de 2000.*

IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS

1. CONCLUSIONES

A partir de los antecedentes presentados, se puede afirmar que el contexto en el que se desarrolló la llamada "estrategia de modernización de la gestión pública en Chile" se podría subdividir en dos grandes períodos:

- ***1990-1994.*** Se privilegió la nivelación de condiciones en el funcionamiento de la Administración Pública chilena. Incluyó la mejora de remuneraciones del personal público; el establecimiento de las metas ministeriales, y el 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, y de acuerdo con el análisis desarrollado, es posible desagregar el segundo período en dos etapas fundamentales. Entre 1994 y 1996 se ejecutaron las primeras iniciativas piloto en materia de mejoramiento de servicios públicos (aprendizaje metodológico y generación de un lenguaje común). Entre 1997 y 2000 se definió y consolidó la estrategia de modernización en el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública[46].

En este sentido, el programa de gobierno del Presidente Frei definió la modernización de la gestión pública como una de sus principales prioridades, junto con consolidar 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).

Si en los hechos no existió una demanda explícita de la ciudadanía, ni presiones por mejorar el funcionamiento en la provisión de servicios públicos, hay que reconocer

46 *Ver 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 (pág. 72-95).*

que el gobierno de turno recogió las inquietudes y posicionó un tema que hasta entonces sólo se mantenía en el plano del discurso político.

Las iniciativas ejecutadas durante el período respondieron de manera heterogénea y dispersa a los objetivos del desafío de 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.

En este contexto, el proceso de modernización de la gestión pública obedeció a la categoría de los llamados "cambios discontinuos". En ellos 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 queda la sensación que los cambios obedecieron a la noción de "adaptación espontánea" (y muchas veces forzada desde la cúpula de gobierno), lo que 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 conservar de manera dinámica las patologías acumuladas en la burocracia pública, pero con el maquillaje de cambios espontáneos e incrementales de carácter periférico y no sustantivo [47].

Seguimos entonces frente a servicios públicos que no renuevan sus prácticas y vínculos. El usuario continúa sintiéndose como un forastero en una tierra extraña, y la mera adaptación marginal de los servicios públicos es vista como insuficiente y poco comprometida. Sin embargo, estos factores son la oportunidad para atacar los temas de fondo y recrear el tejido de confianza y apertura que permita acercar a los ciudadanos a la gestión de los servicios y a la articulación de sus prestaciones.

No es de extrañar que los casos exitosos no sólo involucraron nuevas herramientas de gestión y tecnología, sino que colocaron en el centro de los esfuerzos el contacto permanente y fluido con quienes son depositarios esenciales de la función pública: los

47 No obstante, los ámbitos de acción definidos en la estrategia modernizadora (abordadas por el Comité) no consideraban los procesos de rediseño estructural del aparato público ni tampoco el avance en materia de reforma sectorial.

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.

Para alcanzar una fase de desarrollo más integral hay que superar el enfoque hegemónico, que considera a las organizaciones públicas como parte instrumental del Poder Ejecutivo. Dicha observación se basa en que los servicios públicos aún son vistos como una prótesis del gobierno, perfectamente articulada a través del engranaje mecánico de la legalidad. De tal modo, la burocracia estatal se concibe como la emanación organizativa de la racionalidad jurídica, dentro de un marco garantista complementado 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 propia gestión de la institución. Eso genera una suerte de "babelismo", donde las lógicas de acción se contraponen unas a otras, y provoca una parálisis casi insuperable en la práctica cotidiana del quehacer público[48].

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, es parte de un posicionamiento institucional en permanente examen y aprendizaje, y estrechamente vinculada con el papel del Estado y la legitimidad democrática; aspectos que suponen que la política y la administración no son compartimentos estancos.

La modernización es algo más que un asunto técnico. Tiene una dimensión política porque la eficacia de un procedimiento o de una estructura no es inmutable y universal. Varía en función de las condiciones del entorno. Por ello, la "renovación estética" tiene efectos de demostración en el corto plazo; pero es inconsistente con proyecciones de mayor continuidad y suficiencia en el mediano y largo plazo.

48 *Conviene señalar que en este aspecto, el proceso analizado también vuelve al punto de partida: se rutinizan prácticas concebidas como innovadoras como en el caso de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG, Ley N° 19.553). Lo anterior deja en evidencia que el paso de una orientación basada en las normas y procedimientos a una cultura de resultados es una declaración inocua y, en la práctica, una falacia difícil de superar si no se opera en un nivel distinto (el "ritualismo administrativo" sigue estando presente en la gestión de la mayoría de los servicios públicos).*

Tal vez la paradoja consiste en reconocer que en algunos casos se hizo "eficientemente lo incorrecto". Al poner en el centro de las preocupaciones las variables cuantitativas, financieras y de medición y control del gasto público, se perdió de vista el norte de las acciones que ejecutan los servicios 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 lo anterior se agrega que la mayoría de los problemas originales continúan estando presentes, nos encontramos con la sorpresa de que "después de tanto andar, estamos en el mismo lugar".

Hay que asimilar que la racionalidad jurídica o financiera en el actual desarrollo del aparato público chileno es consonante 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 transformación [49].

La ciudadanía –salvo algunas excepciones– continúa siendo un conjunto "desvalido" frente a la "buena voluntad" de los funcionarios y servicios públicos. Si bien la lógica de moda de definir al usuario como "cliente" (y como titular del derecho a una prestación material específica e individualizada) 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.

2. DESAFÍOS Y PROPUESTAS: PARA UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA DINÁMICO Y COMPROMETIDO A ESCALA HUMANA

En primer lugar (y como es obvio), hay que posicionar el debate sobre la necesidad de contar con un nuevo marco normativo más acorde con las tareas propias de un gobierno moderno. Ello se vincula con la modificación sustantiva de dos cuerpos legales que han entorpecido el proceso descrito: la Ley N° 18.575 de Bases Generales de Administración

49 *Inclusive el incumplimiento de normas que generan más normas ha terminado por incrementar los vacíos legales, la discrecionalidad y mayores incumplimientos.*

del Estado, y la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo. Ambas, por su rigidez y obsolescencia, se han ido transformando 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, es necesario avanzar en los siguientes aspectos:

- La necesidad de contar con un Estado fuerte, ágil, flexible, oportuno y "sin grasa"; con prestigio y legitimidad en la ciudadanía, para que ésta se vea 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 disgregación social o exclusión. Lo anterior supone un gran esfuerzo de apertura de los servicios públicos hacia la sociedad, 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. Deben integrarse como una red o tejido de apoyo recíproco y mutuamente incluyente.
- Hay que avanzar en la reducción del número de ministerios. Puede ser una gran contribución para dar mayor racionalidad y coherencia al accionar estatal (reduciendo, al mismo tiempo, el fenómeno de multiprincipalidad de agentes y la disminución de costos de transacción e información con los usuarios del sistema). Al haber menos ministros con miradas más omnicomprensivas, ello debiera redundar en mayor coordinación de las políticas públicas y más eficaz focalización de su intervención[50].

50 *Al respecto, en 1996 Marcelo Schilling (en ese entonces, Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo) planteaba la necesidad de reducir de 21 a 12 los ministerios. "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" (Diario El Mercurio, 14 de enero de 1996).*

- Uno de los desafíos más importantes consiste en "descentralizar" las acciones de modernización de la gestión pública, ya que en el ámbito local es donde hay más problemas (y donde más se nota la carencia de esfuerzos sistemáticos). Esto presupone que también exista una política de modernización y fortalecimiento institucional 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.
- Profundas modificaciones en el manejo de recursos humanos. Para ello se requiere modificar los incentivos perversos vigentes en el marco legal. La idea de fondo es avanzar hacia un sistema "meritocrático" que dignifique la función pública y la vocación de servicio público, aumente las remuneraciones en estricto apego al desempeño y flexibilice las normas relativas a la estabilidad laboral (pasar de la noción de "inamovilidad" a la de "empleabilidad").
- Además, es necesario contar con instrumentos legales que faciliten el cumplimiento de los compromisos definidos por los servicios públicos en relación con los usuarios. Esto implica generar 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 se liga al fomento del "control ciudadano" de las instituciones, materias en las que aún no se han establecido iniciativas latamente discutidas como los tribunales y procedimientos sobre lo contencioso-administrativo, y el llamado *Ombudsman* o defensor del pueblo.

Para consolidar los dispersos esfuerzos modernizadores hay que superar la ambigüedad en materia de política pública en temas de gestión y desarrollo de la Administración Pública. Al respecto, conviene citar la opinión del ex Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización en torno 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, 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:

en la práctica está lejos del Presidente; su coordinador (Secretario Ejecutivo) tiene rango de jefe de división, no es un Ministro; demasiados responsables al final también significa ninguno, y la precariedad de medios financieros, humanos y jurídicos" [51].

De ahí que parezca necesario revitalizar la idea de contar con una institucionalidad que permita enfrentar los retos que impone un constante mejoramiento del aparato público, mediante la creación de un organismo que concentre las tareas vinculadas con el desarrollo permanente de la Administración Pública chilena. Al respecto, conviene indicar 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). En este contexto, se proponen dos opciones:

- La creación de un ***Instituto de Servicio Civil*** de carácter autónomo y descentralizado, responsable de capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos en todos los niveles de la Administración Pública, con criterios de selectividad, pertinencia y actualización. Este Instituto debiera desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con universidades y otras organizaciones afines, y una perspectiva de largo plazo, continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de Administración Pública [52].
- La creación de una institución encargada de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos. Debería permitir reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo con la realidad de cada servicio público en particular (para evitar homogeneizar la diversidad, junto con fomentar innovaciones acordes con las necesidades propias de cada

51 *Orrego, Claudio. Seminario Internacional sobre la Reforma Gerencial del Estado, Brasilia, 17 y 18 de noviembre de 1998.*

52 *Hace 20 años atrás existía en Chile la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos (ENA), cuyo objetivo fundamental era promover la profesionalización de los empleados del sector público, impartiéndoles los conocimientos necesarios para que asumieran con plenitud sus actuales y futuras responsabilidades, dentro de la carrera funcionaria, y en apoyo a la efectividad de las reformas administrativas (mediante la implementación de planes y programas nacionales) Además, en Chile hay 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.).*

repartición). Dicha institución será responsable de generar y desarrollar la política de *management* público, que debiera incluir el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de carrera funcionaria sobre la base del mérito, la evaluación periódica y la orientación a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento basadas 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:

a. Rediseño y adecuación de los órganos centrales de administración con un enfoque de renovación permanente de las estructuras, perfiles y diseño de los puestos de trabajo.
b. Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria en colaboración con la Dirección de Presupuestos.
c. Desarrollar efectivos instrumentos de evaluación imparcial, transparente y abierta a la ciudadanía.
d. 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.
e. Flexibilizar la gestión de recursos humanos.
f. Configurar una tipología plural de reparticiones. Recordemos que la realidad administrativa es heterogénea. En ella hay actividad reguladora, prestadora y promotora; por tanto, hay que diseñar organizaciones que puedan innovar en entornos de extrema fluidez y, a la vez, conserven la esencia de la función pública.
g. Configurar el cambio como un proceso, pero antes clarificar el diseño y la ejecución de un modelo consensuado con los principales protagonistas de la acción pública, en pos de fortalecer una red de compromisos estables y cooperativos.

La evidencia presentada hace pensar que avanzar en las llamadas "destrezas relacionales" permitirá tomar conciencia que la tarea por mejorar la gestión pública no sólo es la responsabilidad de un comité o de un grupo de personas técnicamente idóneas. Supone un espacio de reflexión permanente donde se privilegie la gestión participativa, se facilite el aprendizaje de las personas que forman 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 sobre la base de 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 y que expandan su campo de acción al deseo de incorporar al ciudadano, es necesario cambiar el "lenguajear" del espacio relacional en el que opera la gestión pública:

> *"En efecto, el lenguaje, como fenómeno que nos involucra como seres vivos y, por tanto, como fenómeno biológico, 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).

Ese es el desafío, la gran oportunidad que se abre con la entrada del nuevo milenio, para mejorar la gestión pública y posicionarla como eje articulador del desarrollo.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYLWIN A., PATRICIO (1992). *La Transición Chilena*. Discursos Escogidos (marzo 1990 1992). Editorial Andrés Bello, Santiago.

AYLWIN A., PATRICIO (1994). *Crecimiento con Equidad*. Discursos Escogidos (1992-1994). Editorial Andrés Bello, Santiago.

BANCO MUNDIAL (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Editorial del Banco Mundial, Washington DC., Estados Unidos.

CEPAL (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Libros de la Cepal N° 47, Naciones Unidas, Santiago.

CEPAL (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Cepal-Naciones Unidas, Santiago.

COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (1994). "Modernización de la Gestión Pública". Reunión de Trabajo. Santiago.

COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2000). *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000*. Santiago.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1989). "Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar". Concertación de Partidos por la Democracia, Chile.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA (1993). "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación". Santiago.

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.

FLORES, FERNANDO (1989). *Inventando la Empresa del Siglo XXI*. Editorial Dolmen, Santiago.

KLIKSBERG, BERNARDO (Compilador) (1984). *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, España.

LAHERA, EUGENIO (Editor) (1993). *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Santiago.

LECHNER, NORBERT (1990). "¿Son compatibles Modernidad y Modernización? El desafío de la democracia latinoamericana". Documento de Trabajo, Programa Flacso Chile, N° 440. Santiago.

MANAGEMENT DEVELOPMENT PROGRAM, MDP (1990). "Bases para un Diagnóstico de la Administración Pública Chilena en la Transición Democrática y Líneas de Acción para la Modernización de su Gestión". Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión Pública, PNUD.

MARCEL, MARIO y CAROLINA TOHÁ (1998). "Reforma del Estado y de la Gestión Pública", en Cortázar, René y Joaquín Vial (Editores), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*. Editorial Dolmen, Santiago, pág. 575-633.

MATURANA R., HUMBERTO (1990). *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*. Editorial Hachette - CED, Santiago.

MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuestos (1999). "Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG Ley N° 19.553)", Santiago.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, División de Modernización de la Gestión Pública (1997). "Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente". Editado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago.

MINTZBERG, HENRY (1996). "Managing Goverment or Governing Management", en *Harvard Business Review* (MBR – Harvard University, Boston), Mayo-Junio 1996, Estados Unidos.

MINTZBERG, HENRY y JAMES BRIAN QUINN (1992). *El Proceso Estratégico*. Prentice-Hall Editores, México.

MOORE, MARK H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Editorial Paidos, Barcelona, España.

NORTH, DOUGLAS C. (1989). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge.

OECD (1994). "Performance Management in Goverment: Performance Management and Result-Oriented Management". Public Management Occasional Paper N° 3, OECD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO , PNUD (1998). *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 1998: Las Paradojas de la Modernización*. PNUD, Santiago.

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.

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.

RAMÍREZ A., ÁLVARO, MATÍAS RIVERA B. y XIMENA FELIÚ S. (1998). "Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Político y Gestión Estratégica", en *Visiones Estratégicas para Chile*, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile con Ilpes-Naciones Unidas, Santiago.

TOHÁ, CAROLINA y RICARDO SOLARI (1997). *La Modernización del Estado y la Gerencia Pública*. Prosur Opciones, Fundación Friedrich Ebert, Santiago.

UNIVERSIDAD DE CHILE, Facultad de Derecho, varios autores (2000). *La Administración del Estado de Chile (1990-2000)*. Editorial Jurídica Conosur, Santiago de Chile.

VIGNOLO, CARLOS (1993). "Gestión Pública en la Era de la Gestión", en *Revista de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XV, N° 1-2, Santiago, pág. 169-186.

VIGNOLO, CARLOS (1996). "Zen en el Arte de Innovar: Hacia un Nuevo Paradigma de la Innovación Empresarial". Documento de Trabajo, DII – U. de Chile.

VIGNOLO, CARLOS y CARLOS VERGARA (1994). "Diseño y Evaluación de Sistemas Públicos: Una Proposición", en *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* (Luciano Tomassini, editor), Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP), Universidad de Chile. Santiago, pág. 155-184.

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.

VI. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.
César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).
Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.
Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.
Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.
Patricia Noda Videa.

Estudio de Caso N° 6
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.
María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?
Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.
Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.
Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.
Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.
Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.
Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.
Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.
Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.
Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.
Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.
Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.
Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19
ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.
Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20
LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.
Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21
LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).
Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22
REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).
Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23
LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.
Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24
EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.
David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25
CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).
Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26
POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.
Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.
Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28
LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.
Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29
DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.
José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30
LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.
Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31
LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.
Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32
LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA
Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33
PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?
María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ
Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35
EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS
Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000

Estudio de Caso N° 36
MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37
CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997
Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38
POLITÍCAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)
Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO
Irma Miryám Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40
EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN
César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41
REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA
Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42
LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)
Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998
Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44
INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO
Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45
POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA
Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46
ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA
Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47
POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA
Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48
ANALISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR
Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA
Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE
Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51
GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL
John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52
EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE
Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA
Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54
LA GESTION ESTRATEGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ
Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?
Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE
Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57
FORMACION DOCENTE
CENTROS REGIONALES DE FORMACION
DE PROFESORES (CERP)
Juan Eduardo Serra Medaglia