

Serie Prospectando Horizontes – PoliticaPublica.cl

PoliticaPublica.cl

www.politicapublica.cl

Serie Prospectando Horizontes N°2

Reflexiones en torno al Proceso de Modernización en el Estado Chileno

Claudia Hernández Cisternas (*)

Febrero 2008

(*) Trabajadora Social, Doctora (C) en Gobierno y Administración Pública

Resumen: El presente trabajo es una revisión del proceso de modernización del Estado, en Chile, durante el período 1990-2005, que toma como base diversos análisis y evaluaciones realizadas tanto por académicos, asesores ministeriales, y autoridades gubernamentales, expertos en la materia.

Desde la Introducción, este documento pretende establecer que el desafío de modernizar la gestión y reformar el Estado implicó un nuevo concepto de gestión pública para el Estado Chileno. Proceso que cada gobierno de la Concertación direccionó según las prioridades políticas y la agenda de gobierno. A lo largo del trabajo queda de manifiesto que el proceso de reforma y modernización trató de incorporar el paradigma de la "gerencia pública" como eje modernizador y que los procesos de reforma se enmarcan en un contexto de globalización y transición democrática.

Por otra parte, a medida que avanza la exposición se observa que el proceso ha sido posible gracias a dos fuentes de respaldo: una elite política seria y responsable y funcionarios comprometidos y orgullosos de servir al Estado y cuyos actos de corrupción se dan a baja escala.

Introducción

Con el advenimiento de la democracia en Chile el 11 de marzo del año 1990, el gran desafío era la transición y consolidación de la democracia a partir de una serie de cambios políticos e institucionales. Lo que no se sabía en ese momento era que habría otro gran desafío y que decía relación con la gestión pública y su aparato administrativo. Estos cambios requeridos, que lograron visualizarse con mayor certeza y nitidez, una vez ya en el poder, no fueron impulsados sino hasta el segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante Concertación). Estas modificaciones no estuvieron exentas de momentos álgidos y discusiones políticas entre gobierno, oposición y funcionariado, con miras a recuperar un Estado pasado o bien a redefinir uno futuro acorde a los desafíos impuestos por los cambios internacionales y las nuevas necesidades – cambiantes- de la sociedad civil. Lo que la clase política gobernante no tenía contemplado es que para el “Estado nuevo, moderno y cercano a la ciudadanía” se requeriría de procesos de cambio en la gestión pública y que ello se alcanzaría llegando a acuerdos con la oposición política representada en el parlamento.

Hablar de reforma y modernización del Estado en Chile implicaba una discusión y debate tanto al interior del sector político, como de la propia organización administrativa en cuyos imaginarios colectivos la idea fuerza debatida decía relación con la reducción del Estado y la incorporación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos. Esto en el entendido que éste último era más eficiente que el Estado, lo que se veía también confirmado con la aceptación masiva del paradigma: “en la administración y gestión privada encontramos las mejores prácticas”. Defensores y retractores de este paradigma tuvieron que centrar sus esfuerzos en visualizar de manera estratégica la administración estatal y por ende el proceso no fue fácil, fue progresivo y a la vez sostenido.

La apertura internacional de Chile después de la dictadura y su creciente política de acercamiento del último rincón del mundo a los países desarrollados, llevó a las autoridades a observar que si bien en el sector privado existían buenas prácticas, eran mucho más las buenas prácticas del sector público de los países desarrollados las que se podrían importar al Estado Chileno.

En esta nueva visión de lo que el Estado y administración estatal debían ser en Chile, es que sus autoridades comenzaron a observar las experiencias novedosas y exitosas de las administraciones públicas del mundo desarrollado con miras a implementar aquellas que mejor pueden adecuarse a la realidad chilena y que permitan lograr el objetivo central:

Fortalecer el Estado con el objeto de entregar gobernabilidad a un país cuya meta ulterior es la consolidación de la democracia recuperada.

En el presente trabajo se pretende exponer el proceso de modernización en Chile y abordar el desafío que comprendió un nuevo concepto de gestión pública para el Estado Chileno a la luz de sus reformas y de la incorporación del paradigma de la gerencia pública como eje modernizador de los Gobiernos de la Concertación; reformas que se enmarcan en un contexto de globalización y transición democrática.

Este proceso no se puede pensar en vacío y por tanto, es necesario introducir una reflexión mayor, que busca contestar la pregunta ¿cómo se logra una gestión gubernamental transparente y vinculante con los ciudadanos?; en el entendido que son éstos últimos quienes, a través de sus tributos, hacen posible, en su gran mayoría, la obtención de los objetivos estratégicos del Estado.

1. Contexto en el que se han dado los procesos de Reforma y Modernización de la Gestión Pública.-

El tema de la reforma del Estado en Chile ha estado presente en la agenda política y gubernativa de los países desarrollados y en vías de desarrollo desde hace ya dos décadas. Sus orígenes los encontramos en el cuestionamiento de los países desarrollados a la capacidad de gestión de sus administraciones públicas para responder a los desafíos de un entorno cada vez más exigente, restrictivo y cambiante.

El origen de la preocupación de reformar el Estado en países en desarrollo es distinto, ya que a contar de fines de la década de los '70 vivieron y enfrentaron profundas transformaciones de origen económico que decían relación con la liberalización de los mercados y la retirada del Estado en un amplio espectro de sus actividades. Las transformaciones a las que hacemos referencia fueron acompañadas en su gran mayoría por ajustes fiscales que derivaron en reducciones en la inversión pública, despidos masivos y pronunciadas disminuciones salariales de los servidores públicos. El alcance y grado de realización de estos procesos fue desigual y dependió del énfasis de los cambios y de las prioridades políticas y económicas asociadas al papel de la administración en la sociedad en estos países.

En este primer momento las propuestas de reforma estaban orientadas a dar respuesta a la crisis de una manera neoliberal-conservadora. La necesidad de los países estaba orientada por el supuesto de “reformar el Estado para restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis”. Bajo este contexto se aprovechó la oportunidad para proponer la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado.

En lo que respecta a América Latina, el desafío de reformar el Estado también se hizo parte del discurso político, no obstante la realidad que presentaban estos Estados no era equivalente a la observada en los países desarrollados, es más, se podría decir que sus situaciones de crisis eran más graves que las presentadas en el mundo desarrollado, pues no sólo entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Otro aspecto que las caracterizó fue el problema de la deuda externa, el que se hizo crónico en

casi todo el continente. Todo lo cual determinó que la década de 1980 estuviese marcada por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

Ante este escenario la primera ola de reformas estuvo orientada básicamente a la dimensión financiera de la crisis del Estado, siendo desplazado por el mercado. Los grandes ejes de la reforma se vincularon hacia la implementación de medidas en torno a la apertura comercial y al ajuste fiscal. El gran argumento esgrimido fue la estabilización de las economías locales que estaban sumidas en procesos inflacionarios, elevados déficits fiscales y con gran peso de la deuda externa.

Por otra parte la mayoría de las reformas en la región se dieron además en contextos de retorno a la democracia donde sus agendas se superponían con las demandas tanto internas como externas de mayor ajuste fiscal. La excepción la constituyó Chile que realiza su reforma a partir de 1973 y bajo un régimen dictatorial.¹

Para el CLAD² estas primeras reformas muestran que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos, razón por la cual surge en la discusión la propuesta de una segunda generación de reformas, que permita reconstruir el aparato estatal. Así, el CLAD nos dice:

“El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina, y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra”.

Esta nueva generación de reformas tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado y su implementación se orienta a modificar la forma burocrático-piramidal de administración. Lo que busca es flexibilizar la gestión, disminuir los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentar la autonomía de decisión de los altos niveles jerárquicos, a los que denomina como “gerentes”. Es por ello que recibe el nombre de “reforma gerencial”. Lo que pretenden estos cambios, es pasar de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores.

Para el CLAD el mayor desafío de éstas reformas es compatibilizar las tendencias mundiales con las características propias que presenta la región latinoamericana y por tanto hay que tener presente que junto a los desafíos de la globalización, se tiene que contemplar el saldo de las primeras olas de reformas: inequidades sociales, el descrédito de las instituciones y de los partidos políticos. Para ello es primordial que los procesos de reformulación estatal contemplen: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social, las cuales permitirán constituir una perspectiva diferente a la financiera y tecnocrática que primó en las reformas de primera generación.

¹ Estévez Alejandro, “El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional, Ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, 1998.

En lo que respecta al caso específico de Chile y el proceso de reformas que enfrentó, es importante señalar que la dictadura militar liderada por el general Augusto Pinochet Ugarte en septiembre de 1973 da inicio a la primera etapa de reformas estructurales del Estado, las que culminarían en el año 1988 a meses del fin del régimen autoritario, vía plebiscito.

Conforme los lineamientos neoliberales imperantes en la época y teniendo como eje central extirpar el comunismo en el país bajo el contexto de la guerra fría, la dictadura de Pinochet acogió los paradigmas y principios del modelo económico de libre mercado que tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos de Norteamérica imponían. Por cierto dichos paradigmas y principios se aplicaron con mucha rigidez, conllevando definiciones amplias del Estado en el ámbito productivo, financiero, económico y social. En este período podemos observar reformas orientadas principalmente a la implementación de procesos privatizadores de empresas públicas, liberalización de los mercados financieros, proceso de descentralización de los servicios públicos sociales a las municipalidades, privatización del sistema de pensiones y de salud. Todas ellas abordadas radicalmente y con mucha antelación del resto de los países de América Latina.

En lo que respecta a la administración pública central los cambios, a diferencia de otros países occidentales que en esa década ensayaban importantes innovaciones en la gestión pública, se dieron con un énfasis importante de reducción de empleo público y hacia un reordenamiento administrativo que pretende implantar la regionalización y descentralización territorial.

Las reformas implementadas estaban fuertemente ideologizadas, cuya visión estratégica se orienta a la reducción del rol del Estado, sin embargo, se mantuvo su participación en sectores claves de la economía (el cobre por ejemplo). El impacto en la sociedad en los primeros años fue desolador, llegando incluso a debilitar el movimiento sindical existente, que con el correr de los años se fue vitalizando al fragor del descontento social y la crisis económica que afectó al país los primeros años de la década de los '80.

Durante los años en que se implementaron las reformas se pueden observar dos períodos muy marcados: En el primero de ellos (1973-1981) el proceso se concentró y orientó en producir la liberalización de la economía y revertir el sesgo intervencionista que caracterizaba a la política chilena hasta el Gobierno de Allende. Dicha liberalización se llevo adelante con el objetivo de reducir la intervención del Estado en la economía, en el entendido que éste era el causante de la situación de crisis económica. El objetivo central fue transformar al aparato estatal siguiendo el modelo empresarial al reducir su participación a la preservación de los derechos de propiedad. No obstante lo anterior, se habilitó al Estado para intervenir en aquellos sectores donde el mercado no funcionara eficientemente con el fin de salvar el problema emergente. Esto es conocido como el Principio de la Subsidiariedad.

La segunda etapa de reformas se realizó entre 1985 y 1989, el objetivo en este período se centra en la política de privatizaciones de aquellas empresas que habiendo intentado privatizar con anterioridad no lo lograron ya que se tuvo que enfrentar la crisis económica de 1981 y por tanto, debieron seguir bajo el control estatal. Una de las características de este período fue el escaso marco regulatorio definido para que el Estado pudiera controlar las empresas y determinar su eficiencia real con dicha privatización.

Todo este proceso deja como gran consecuencia niveles de distribución del ingreso muy desiguales que ni los años de bonanza económica y crecimiento sostenido de los primeros años de la década de los '90 lograron revertir y que hasta el día de hoy caracterizan a Chile como uno de los países con más inequidad de América Latina.

Por otro lado, si bien es cierto que al terminar los ochenta (1988- 1989) se recuperan los niveles económicos existentes antes de la depresión de principios de década, y se produce una estabilización -que para muchos economistas tanto de derecha como de la Concertación son los cimientos y bases del posterior crecimiento económico sostenido-, Chile presenta niveles de pobreza de más de 40% de la población, junto con un proceso de ingobernabilidad creciente a partir de la falta de libertades básicas propias de estos regímenes dictatoriales.

Bajo este contexto en la década de los '90 Chile entra en una nueva etapa política: la restauración de la democracia. El proceso de transición propio que se debe vivir no permitió al primer gobierno democrático incorporar dentro de sus prioridades políticas un ámbito específico y circunscrito de reforma y modernización del Estado, el que es muy bien descrito por Marianela Armijo en su estudio:³

“En este período la administración pública, se apostó a un conjunto de iniciativas de nivelación de las condiciones de dicha administración. En el plano institucional, las reformas e iniciativas apuntaron al fortalecimiento de la capacidad de gobierno y a los aspectos constitucionales fundamentales para recuperar la democracia. En el plano económico y social, se focalizaron a las modernizaciones productivas, específicamente en el ámbito de infraestructura, y a reformas tributarias y de seguridad social que permitieran financiar y crear las condiciones para recuperar la dramática deuda social que heredó el país.”

Para Ben Ross Schneider, esto también se observa y nos dice en su documento⁴:

“...los nuevos gobiernos democráticos se comprometieron a expandir los programas sociales para corregir las desigualdades generadas por la transición chilena, bajo el gobierno militar, hacia una economía orientada hacia el mercado. La relativa abundancia de recursos en Chile, así como las metas modestas propuestas para la reforma administrativa por el nuevo gobierno, obviaron la necesidad de empaquetar esta reforma. De hecho, gran parte de la reforma administrativa en Chile durante los primeros años de la década de 1990 se centró en la reconstrucción moral y de la experticia en la burocracia, expandiendo significativamente el gasto, en parte a través de un sostenido incremento real en los salarios del sector público”

Es en el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (segundo gobierno democrático), donde la temática de modernización del Estado y específicamente de la gestión pública se constituye en una de las prioridades incluidas en la agenda

³ Armijo Quintana, Marianela; “Modernización de la gestión pública en Chile 1994 – 2000; en Proyecto de Reforma del Estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile- Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴ Ross, Ben; “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables” Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun. 2001)

gubernamental. En este período se logra instalar el paradigma y conceptos de la “reforma gerencial”; el gran hito de este gobierno lo constituyó el *“Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública”*. Los principios básicos de estas iniciativas reformistas están orientados o más bien se circunscriben a la corriente de la Nueva Gestión Pública.

A partir de este momento el ejercicio del gobierno en el área de la gestión pública se transforma en uno de los puntos centrales de legitimidad y gobernabilidad, el que será enfrentado de una manera distinta por el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar.

2. Los Procesos de Modernización de la Gestión Pública en Chile durante el Período 1990 – 2005.-

La reforma y modernización del Estado ha sido uno de los temas centrales que los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han introducido en la agenda pública. Es a partir del Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz – Tagle que se comienza a hablar de un cambio en la gestión de la administración pública y se instaura en el Ejecutivo la idea de “modernizar” su gestión a través de medidas tales como los programas de mejoramiento de la calidad de los servicios, introducción de indicadores de desempeño, embrionarios sistemas de vinculación entre remuneración y desempeño, incorporación de la planificación estratégica, Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG’s) y otros.

En general, durante la década de los ‘90s, los esfuerzos de los Gobiernos de la Concertación estuvieron dirigidos a fortalecer la democracia recuperada en 1988; a introducir modificaciones a los presupuestos del área social (educación, salud, vivienda, etc.), pero por sobre todo a sortear las restricciones de una transición lenta. Entre estas restricciones encontramos aquella que se manifiesta en la relación entre la Presidencia y la Administración Pública. Los gobiernos democráticos heredaron una administración pública reducida drásticamente por las políticas de ajuste fiscal desarrolladas en los ‘80s y llevadas a cabo bajo una total inestabilidad laboral del funcionario. Además la agenda pública se encontraba regida por leyes que más que proteger la estabilidad laboral, tendían a la “inamovilidad” de los funcionarios de la administración del Estado, con escasa profesionalización y formación especial para la función pública.

Durante el período 1994 – 1999 los procesos de reforma y modernización se pueden desagregar en dos períodos que están vinculados a dos hitos bien diferenciados: El primero que comprende desde 1994 a 1996, donde el rol de promotor liderazgo lo tiene la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. En el segundo período que va desde el año 1997 a 1999, se diseña un Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, que es dirigido principalmente desde el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).

Durante el Gobierno de Aylwin se implementaron un conjunto de iniciativas enmarcadas en lo que ha sido denominado por muchos autores como una primera fase de nivelación

de las condiciones de la administración pública y el fortalecimiento de la institucionalidad para enfrentar los profundos desafíos de la recuperación democrática⁵.

Algunas de las iniciativas implementadas de este período fueron:

- Mejora de la política de remuneraciones. Se otorgaron 4 reajustes de remuneraciones para el sector público en los meses de diciembre de 1990 (25%), 1991(18%), 1992 (14%) y 1993 (15%), logrando un proceso de recuperación gradual y sostenido de las remuneraciones reales de la totalidad de las remuneraciones reales del sector público.
- Fomento y estímulo a servicios públicos pioneros en cuanto a la introducción de las mejoras al desempeño.
- Formalización de las asociaciones de funcionarios públicos.
- Creación de instituciones públicas como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Ministerio Secretaría Nacional de la Mujer; Instituto Nacional de la Juventud; Comisión Indígena; Creación de la Secretaría General de la Presidencia, para la coordinación de las políticas públicas

En tanto entre las iniciativas que el gobierno del Presidente Frei implementó podemos señalar:

- La creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya misión fue declarada como "impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia y los instrumentos necesarios para su implantación, seguimiento y evaluación.
- La continuación y revitalización de las medidas destinadas a la creación e introducción de la temática de gestión pública, impulsadas por Dirección de Presupuestos (DIPRES): los Planes Pilotos de Mejoramiento de Gestión, los Estudios de diagnósticos sobre Clima Laboral y Percepción Ciudadana de los Servicios Públicos y los Seminarios Internacionales de Modernización de la Gestión Pública.
- Dictación Ley N° 19.553 sobre asignación de modernización; ley entrega además de un marco regulatorio para la implementación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, asocia el cumplimiento de metas institucionales y el desempeño laboral individual de los funcionarios al pago de un beneficio pecuniario.
- Elaboración del "Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, que se publicara en octubre de 1997. Este plan respondió a la necesidad de sistematizar las líneas de acción para el período 1997 – 2000.

⁵ Armijo Quintana, Marienela; "Modernización de la gestión pública en Chile 1994 – 2000; en Proyecto de Reforma del Estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile- Banco Interamericano de Desarrollo.

El desafío que enfrentó Chile en torno a una reforma del Estado estaba mediado por dos grandes áreas: la política y la administrativa. La primera, relacionada directamente con una reforma dirigida a cambiar la organización del poder. La segunda, dirigida a transformar el conjunto de las instituciones del poder ejecutivo que realizan las operaciones del diseño y ejecución de las políticas y prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. En esta última reforma ubicamos la gestión de los recursos humanos o servicio civil y las tendencias a las estructuras administrativas.

Entre las razones que se esgrimieron para modernizar la gestión pública chilena, podemos señalar:

- Mantener el equilibrio fiscal y aumentar la efectividad del gasto;
- Fortalecer la Democracia al promover la equidad y la igualdad de oportunidades y mayor satisfacción ciudadana de los servicios públicos (se trata de garantizar y proteger derechos);
- Deber ético de “servir a las personas” y fomentar una cultura de la confianza;
- Mejorar y potenciar la competitividad nacional y el desarrollo integral del país.

Entre los principios que inspiraron los procesos de modernización de la gestión pública podemos señalar:

- Probidad y responsabilidad;
- Igualdad y no discriminación;
- Transparencia;
- Accesibilidad y simplificación;
- Gestión participativa;
- Eficiencia y eficacia

En tanto los objetivos del proceso de modernización podemos señalar:

- Constituir una red estable de servidores públicos capaces de innovar y liderar;
- Mejorar la calidad de los servicios;
- Mejorar la eficiencia y coordinación al intra y extra servicios;
- Priorizar el logro de resultados por sobre los procesos administrativos burocráticos;
- Posesionar en el discurso gubernamental el tema de la modernización de la gestión pública.

Reflexiones en torno al Proceso de Modernización en el Estado Chileno
Claudia Hernández Cisternas

Las Líneas de acción que se implementaron en este proceso de modernización fueron:

a. Recursos Humanos en la Administración Pública.-

Iniciativas	Resultados
Normas para funcionamiento de asociación de funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de dialogo entre el gobierno y la ANEF.
Incentivos ligados al desempeño individual y colectivo. Nuevo sistema de calificaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Ley N° 19.553. • Sistema de incentivos individuales
Capacitación de funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de 0,4% a 1% del presupuesto para capacitación • Comités bipartitos de capacitación. • Becas para estudios de pre-grado
Gerencia Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño del sistema de Dirección Pública

Fuente: Secretaría General de la Presidencia

b. Calidad de servicio y participación ciudadana;

Iniciativas	Resultados
Premio Nacional a la calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Premio a la calidad.
Premio a la Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • 237 proyectos presentados en primera versión (1999)
Oficina de Información, sugerencias y reclamos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema y reglamentación sobre OIR's
Procesos de simplificación de trámites y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Catastro con los 385 principales programas sociales
Elaboración de cartas de derechos ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • 91 servicios ejecutaron 300 proyectos de simplificación de tramites

Fuente: Secretaría General de la Presidencia

c. Transparencia y probidad de la gestión pública;

Iniciativas	Resultados
Reglamentación sobre probidad administrativa, contratos y acceso a información	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación de la Ley de Probidad. • Creación del Consejo de Auditoria Interna de Gobierno
Sistema de información de compras y adquisiciones de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de compras y contrataciones públicas
Balances presupuestarios y de gestión	<ul style="list-style-type: none"> • 115 instituciones publican balances de gestión
Evaluación de Programas públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de 80 programas gubernamentales

Fuente: Secretaría General de la Presidencia

d. Gestión Estratégica;

Iniciativas	Resultados
Desarrollo y coordinación de instrumentos de gestión: Programas de mejoramiento de la gestión e incorporación de planificación estratégica.	<ul style="list-style-type: none"> En 1999 los servicios nacionales y regionales incorporaron instrumentos de gestión (metas ministeriales, PMG y balances integrales) En 1998 el 83% de los servicios públicos registró sobre el 90% de cumplimiento en sus PMG's
Programas de evaluación de programas públicos	
Balances Integrales de gestión	
Plan Piloto de gestión presupuestaria	

Fuente: Secretaría General de la Presidencia

e. Institucionalidad del Estado, descentralización y regulación;

Iniciativas	Resultados
Creación de Gobierno Regionales	<ul style="list-style-type: none"> Avances en el proceso de descentralización y gestión municipal
Incremento inversión pública	<ul style="list-style-type: none"> Decisión de inversión regional sobre el 45%
Compromiso de desconcentración	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de 383 compromisos de desconcentración

Fuente: Secretaría General de la Presidencia

f. Tecnologías de Información:

Iniciativas	Resultados
Formación de Comisión Nacional de Tecnologías de información	<ul style="list-style-type: none"> Intranet gubernamental en marcha (ciudad de Santiago)
Intranet gubernamental y sitio web	<ul style="list-style-type: none"> Creación de sitios web de servicios públicos Creación del Portal del estado
Firma electrónica en el sector público (Decreto/ plan piloto) Comercio electrónico (ley)	<ul style="list-style-type: none"> Validez legal al documento y firma electrónica

Fuente: Secretaría General de la Presidencia

Ahora bien, la reforma de la administración pública o más bien el proceso de modernización de la gestión pública es contemplado a partir del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos como un componente indispensable y clave de la modernización del Estado. Su importancia está presente en todas las manifestaciones posibles de la capacidad estatal, cuya concreción en realidad sólo es factible a través del papel de los servidores públicos. Así, el ejercicio de los cargos públicos debe ser una actividad virtuosa que requiere sujeción de la ley y defensa del interés público, sacrificando el interés

privado. Los funcionarios públicos son percibidos como portadores de una vocación de servicio que se concreta en elevados estándares de comportamiento, alcanzados a través de un riguroso sistema de selección de carrera.

El Gobierno del Presidente Lagos, señaló en reiteradas ocasiones que para enfrentar los desafíos del nuevo milenio es necesario repensar al Estado y su capacidad de gestión. Por lo tanto, el proceso de transformación del aparato público que impulsó se da en un marco de cambios más globales que persiguen producir sintonía entre las tendencias del contexto internacional y el accionar del sector público en su conjunto.

*“El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado es la expresión de esta voluntad presidencial de ajustar la estructura del aparato público a los requerimientos que la sociedad y la economía contemporáneas plantean, así como enfrentar los problemas de una gestión pública que no da plena cuenta de las exigencias ciudadanas, del desarrollo económico y de los desafíos de la globalización”.*⁶

Una de las tareas básicas que el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar se propuso fue el avanzar en la Reforma del Estado y en la Modernización de la Gestión Pública, cuya finalidad esencial fue definida como lograr un Estado al servicio de los ciudadanos.

A través del “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado” (PRYME) el gobierno del Presidente Ricardo Lagos pretendió contar con un Estado democrático, al servicio de los ciudadanos, que responda a las urgencias de los nuevos tiempos, y que colabore en el logro de una mayor equidad social, debiendo contar para ello con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente.

Dentro de las propuestas preliminares que el Gobierno de Lagos se planteó encontramos⁷:

- a. Avanzar hacia un espacio de reforma macro estructural que contemplara al menos las siguientes iniciativas:
 - Rediseño del aparato público y reestructuración de agencias;
 - Productivizar el gasto público y flexibilizar la ejecución presupuestaria;
 - Desarrollo pleno de los recursos humanos a través de la modificación del marco legal;
 - Reconstrucción de los sistemas de información, al hacerlos integrales;
 - Transformaciones estructurales en la gestión de las empresas públicas;
 - Integración multiinstitucional hacia programas comunes;
 - Promoción orgánica de capacitación de la sociedad civil e incremento del capital social;

⁶ González L., Rodrigo, “LAS PARADOJAS DE LA GOBERNABILIDAD: EL CASO CHILENO” Presentación al Simposio Gobernabilidad y Administración Pública en las Américas, Escuela nacional de Administración Pública, Québec, Canadá, 19- 22 de marzo de 2001.)

⁷ Secretaría General de la Presidencia; documento de trabajo interno, elaborado por la Comisión a cargo del Proyecto PRYME y distribuido a las autoridades y asesores de los Ministerios de Hacienda e Interior, en marzo de 2001

- Fortalecimiento de las capacidades de gestión y poder de negociación para la integración regional y local al proceso de desarrollo;
 - Búsqueda de formas de cooperación no tradicional;
- b. Avanzar en un espacio de reforma institucional;
- Contar con un organismo regulador de la administración pública con rango ministerial a objeto de garantizar el futuro éxito del rediseño institucional y la profundización del proceso de modernización.
 - Contar con un organismo encargado de producir y coordinar la política de administración y management público.
 - Contar con un organismo (autónomo) de formación y ejecución de las políticas de recursos humanos que sustente el sistema de dirección pública, regule los planes de carrera por mérito, evalúe y oriente a los servicios en materia de personal y se encargue de impulsar correctas políticas en estas materias.
 - Incorporar la lógica de aprendizaje organizacional a la gestión pública que permita alcanzar consensos sociales a nivel nacional o local.
 - Superar la falsa dicotomía entre lo público y lo privado; lo que significa construir un nuevo paradigma respecto a la llamada “institucionalidad pública”, donde se privilegie un enfoque complementario e integrador que permita avanzar desde la imitación a la innovación.
 - Superar las tareas pendientes en torno a sistemas de evaluación autónomos que permitan modificar el rol de la Contraloría General de la República; modificar el estatuto administrativo y superar la lógica presupuestaria actual de la DIPRES.

En cuanto a las reformas políticas pendientes, el gobierno de Lagos se propuso avanzar en una gran reforma constitucional que contemplara los siguientes tópicos:

- Potestad presidencial respecto a la FF.AA (remoción de los altos mandos castrenses).
- Eliminación del Consejo de Seguridad Nacional.
- Modificaciones al Tribunal Constitucional
- Terminación de senadores vitalicios y designados
- Reemplazo del sistema electoral binominal por uno más democrático.
- Dictación de Ley de limitación del gasto electoral.
- Dictación de Ley de limitación de la Justicia Militar.
- Dictación de Ley de votación de ciudadanos residentes en el exterior

Entre los ámbitos que el proyecto PRYME contempló, se encontraba el rediseño de la institucionalidad que debía ocuparse de la acción social del Gobierno, que definiría las políticas sociales y coordinaría la acción de los servicios que trabajan las soluciones orientadas a satisfacer necesidades de sectores sociales específicos más vulnerable: los pobres. Este rediseño, implicaba a su vez un desafío a la nueva propuesta de ley de presupuesto y por tanto era de vital trascendencia el tomar en cuenta los índices de gasto en proporción al PIB.

Otro ámbito de interés que potenció el gobierno de Lagos fue el relacionado con los mecanismos de control y evaluación: implementados a través del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). Se reforzó la orientación de este Consejo, con el

fin de lograr mecanismos eficientes de control interno y herramientas eficaces para la prevención de situaciones irregulares en la administración. Durante este período se potenciaron las funciones propias de Auditoría; se aplicó de manera rigurosa la Ley de Probidad; se promovió la transparencia sobre la gestión del sector público; se previnieron las malas prácticas por medio de auditorías preventivas; y se desarrollaron programas de capacitación en esta materia a los funcionarios públicos.

Los aspectos relativos al tema de los funcionarios: cómo y cuáles serán las consecuencias que las transformaciones produzcan, no estuvo ajeno en este proyecto. Junto con los rediseños institucionales se pretendía trabajar temas transversales en materia de recursos humanos, como remuneraciones, capacitación, carrera funcionaria, sistemas de contratación de personal y movilidad horizontal, respetando plenamente los derechos de los trabajadores del sector público, involucrándolos en las conversaciones que en esta materia se desarrollen, y haciéndose cargo de los nuevos perfiles profesionales y personales que se requieran.

Existió un consenso entre la autoridad política y los funcionarios en que la tarea de profundizar y avanzar en la reforma y modernización de la Administración Pública, debe ser un objetivo compartido; que debía estar orientado a construir un Estado de servicio a la ciudadanía, participativo, solidario, agente y promotor de la igualdad de oportunidades, asentado en una gestión eficiente, eficaz y transparente. Además que este esfuerzo modernizador debía abarcar también a la gestión de personal, permitiendo que los trabajadores de la administración pública fueran actores y beneficiarios de este proceso a la vez.

En este contexto, el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos y la Asociación Nacional de Funcionarios Fiscales (ANEF) firmaron un acuerdo de Nuevo Trato Laboral que contemplaba, entre otras cosas: una nueva carrera funcionaria y una nueva institucionalidad para el reforzamiento del desarrollo del personal. Este acuerdo se materializó en la Ley N° 19.882 que regula la gestión del personal de la administración pública y que fuera publicada el 23 de junio de 2003. Dicha Ley modificó aspectos fundamentales, tanto de la gestión de las personas en el ámbito público, como de la institucionalidad pública en torno a la implantación del servicio civil.

Con todo, el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado estuvo orientado a lograr un Estado más eficiente, al servicio de lograr una mejor calidad de vida de la gente y un desarrollo sustentable para Chile.

Un aspecto relevante de la nueva gestión pública que implementó el gobierno del Presidente Lagos con el objeto de acelerar el proceso de modernización y generar un impacto significativo sobre la administración y contar con un instrumento de apoyo en el proceso presupuestario y de evaluación de la gestión, fue la implementación del instrumento de medición "indicadores de desempeño", el que está a cargo de la Dirección de Presupuestos. El propósito inicial no fue vincular el cumplimiento de metas con asignaciones presupuestarias, sino legitimar y difundir los resultados de gestión, presionar a la consecución de mayores niveles de eficiencia a partir de la opinión pública y apoyar la elaboración del presupuesto.

Asimismo, se pensó que éste debería ser un instrumento eficaz que permitiera elevar la productividad y eficiencia en tanto fomenta la participación y responsabilidad, facilita la adecuación de los procesos internos, apoya la planificación y formulación de políticas de

mediano y largo plazo, mejora la información disponible sobre el uso de los recursos públicos, sienta las bases de un mayor compromiso y viabiliza el funcionamiento de sistemas de incentivos objetivos.

Entre los resultados más significativos que se esperaban están: ganancias en la eficiencia global de la administración pública, cambios en la cultura organizacional y aceleración del proceso de modernización, como también, mayores niveles de compromiso por parte de los servidores públicos. Esto se explicaría básicamente porque el carácter voluntario de la incorporación al sistema generaría confianza incentivando una rápida difusión y al crear una creciente exigencia por mayor eficiencia a partir del carácter público de la información y el mayor compromiso adoptado por las instituciones y su personal. No obstante ello, en la práctica las instituciones no han alcanzado reales cambios en su gestión pues han estado más preocupadas de cumplir con la formalidad que de dar un real sentido al proceso de cambio que implica estos procesos.

Ahora bien al considerar las propuestas de la Nueva Gestión Pública podemos señalar que muchas de las iniciativas se han fundamentado bajo esta perspectiva y han sido tomadas desde la experiencia inglesa, neozelandesa y australiana. En un sentido complementario si observamos los planteamientos de la NGP y la experiencia chilena en torno a la inclusión de la misma aparece de sumo importante señalar algunas de las iniciativas que se han implementado en la administración chilena y que dicen relación con algunos tópicos, pues no todos se han logrado desarrollar:

- a. **Reducción del tamaño del Estado;** las medidas relativas a privatizaciones y reducción del Estado se dieron bajo la dictadura de Pinochet, quien implementó este tipo de medidas con el objeto de buscar una salida a la crisis fiscal que en los años ochenta enfrentó. En este periodo se privatizó la banca, la salud, la previsión social, entre otras empresas que durante el gobierno de Allende habían sido estatizadas. Si bien, quienes implementaron estas medidas tenían posturas liberales provenientes de la escuela de negocios de Chicago, sin duda son medidas que se enmarcan en los supuestos de la NGP. Cabe señalar que otros de los servicios que se privatizaron fueron los referentes a provisión de agua potable y luz eléctrica. Todas las privatizaciones realizadas durante este período siguen en vigencia.

- b. **Descentralización;** bajo este concepto el Estado chileno descentralizó la educación y la salud primaria al nivel local (municipio); si bien traspaso el servicio, la infraestructura organizacional (docentes y profesionales del área) y la física (los establecimientos), no traspaso recursos y los municipios tuvieron que asumir con sus propios presupuestos la implementación de dicho traspaso. Esta situación ha generado diversas dificultades, como bajos sueldos y lagunas provisionales en los docentes, quienes no pueden acogerse a jubilación por cuanto el empleador no ha pagado las cotizaciones provisionales en los respectivos sistemas (AFP). Estas medidas también se aplicaron durante la dictadura. La llegada de la democracia lo que hizo fue mejorar las condiciones estructurales físicas a partir de la implementación de la reforma educativa (construcción de establecimientos modernos). Otras medidas en torno a este supuesto se dieron ya en democracia y dice relación con el proceso de regionalización y la creación de los Gobiernos regionales, servicios públicos cuyo objetivo es el desarrollo social, cultural y económico de la Región.

- c. **Desmantelamiento de la estructura estatutaria;** en relación a este tópico se han implementado dos acciones concretas: la primera relativa a introducir asignación de modernización (porcentaje de la remuneración del funcionario,) conforme al cumplimiento de metas institucionales, objetivos estratégicos y desempeño colectivo. La segunda medida que se relaciona aún más con este tópico es la contratación de altos directivos públicos de aquellos servicios incluidos en el Sistema de Alta Dirección Pública, con sueldos de mercado, con contratos de desempeño a plazo fijo, indemnizaciones y evaluación de cumplimientos de metas.

- d. **Cientelización;** sin duda este tópico es el más desarrollado en el proceso de modernización en Chile, por cuanto no sólo los servicios que han sido objeto de modernizaciones y ajustes (Servicio de Impuestos Internos, Registro Civil, Servicio de Aduanas, Dirección del Trabajo y Fondo Nacional de Salud), han cambiado su visión del usuario por la de cliente y establecido medidas como oficinas de información, reclamos y sugerencias (OIRS) en cada repartición pública y de manera virtual en los portales y paginas web's. Otra de las medidas adoptadas y que cuenta con elementos de este concepto es la ley de procesos administrativos (Ley 19.880), en la que entre otras materias regula los derechos de las personas que acuden a realizar trámites a la administración.

En definitiva de todas las iniciativas de reforma administrativa que los gobiernos de la Concertación se propusieron, se han logrado implementar con éxito en la práctica las siguientes:

- a. Implementación de un Programa de Mejoramiento de la Gestión para toda la administración pública central que consiste en el cumplimiento de metas de gestión universales en áreas como: planificación y control de la gestión; compras públicas; capacitación del personal; evaluación del desempeño; simplificación de trámites; gobierno electrónico, entre otras.

- b. Implementación de un incentivo remuneracional asociado al cumplimiento de metas institucionales, internas y complementarias a los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

- c. Establecimiento de una bonificación al retiro voluntario de la administración pública central. Con el objeto de agilizar y perfeccionar la carrera funcionaria se estimula el nivel de rotación del personal mediante una bonificación especial al retiro de los funcionarios que contemplará un mes de bonificación por cada dos años de servicio con un tope de 9 meses que se incrementa en uno mes para las mujeres.

- d. Creación del Sistema de Alta Dirección Pública; La creación de este sistema tiene por objetivo que las instituciones del gobierno central cuenten con equipos directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad y en el cumplimiento de las políticas y programas establecidos por la autoridad.

El universo de funcionarios que abarca este sistema dice relación con todos aquellos que desempeñan cargos de jefatura en la dirección de servicios o en unidades

organizativas de éstos y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad.

- e. Modificaciones al sistema de carrera funcionaria a partir de modificaciones al Estatuto Administrativo.
- Se amplió la carrera funcionaria hasta el tercer nivel jerárquico, reduciendo así el personal de exclusiva confianza y aplicando un nuevo sistema de concurso más competitivo.
 - Se establecieron nuevos procedimientos de selección (concursos internos) para proveer los cargos vacantes de las plantas de directivos, profesionales, fiscalizadores y técnicos que permita promover al funcionario más meritorio.
 - Creación e implementación del empleo a prueba como parte del proceso de selección e ingreso a la administración pública central.
 - Aumento de la inversión presupuestaria (1% de la planilla anual) en capacitación al desarrollar programas pertinentes al respectivo proceso de modernización institucional con participación de comités de capacitación de los servicios.
- f. Creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil; se crea una nueva institucionalidad para contar así con una mejor gestión del personal al interior del sector público. La creación de este nuevo servicio descentralizado, altamente tecnificado y pequeño en dotación es entendida como un sistema integral de diseño de políticas en materia de recursos humanos que busca dotar al Estado de una administración profesional, con reglas de ingreso, promoción y evaluación basadas en el mérito, la idoneidad y probidad; autónoma e imparcial en su funcionamiento y bajo la dirección política del Presidente de la República. Este servicio es concebido como el organismo rector de la administración civil del Estado en materia de gestión y desarrollo de las personas.

Por otra parte este servicio es el encargado de asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente del Sistema de Alta Dirección Pública.

- g. Creación de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas más conocida como Comisión Defensora Ciudadana; órgano asesor del Presidente de la República que tiene como misión velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante acciones u omisiones de los organismos públicos, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos frente a la prestación de estos servicios.
- h. Implementación de instrumentos de evaluación y gestión, como un sistema de control de gestión, que tiene por objeto contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas. Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados en las diferentes fases del proceso presupuestario, retroalimentando el ciclo de toma de decisiones. Este sistema comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable);

programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI).

Finalmente cabe señalar que los gobiernos de la Concertación han tenido presente en cada uno de los procesos de reforma la provisión de servicios públicos transparentes y objetivos, que a juicio de Mario Marcel⁸, Director de Presupuestos, ha significado en la práctica que las organizaciones de gobierno deban responder a múltiples, mandantes, amplios y a veces ambiguos objetivos y brindar en forma gratuita sus servicios, donde los resultados no son fácilmente medibles. Para Marcel es en ese contexto donde los gobiernos deben avanzar en sus procesos de reforma y en el que cada experiencia tiene su peculiaridad y su ritmo propio. En sus palabras el caso de Chile se grafica y entiende por:

“El caso chileno no es una excepción y resulta especial por varias razones. Entre ellas porque muchos de los cambios implementados transitaron desde la academia a la realidad; porque ha conseguido un balance entre efectividad y transparencia; porque las reformas puestas en marcha han sido parte de un progreso gradual y sostenido, aunque no carente de una dosis de oportunismo importante; porque el Ministerio de Hacienda ha desempeñado un rol de activista - a diferencia de varios países donde los ministerios de finanzas han sido el gran obstáculo, resistiendo y combatiendo las reformas-; y, finalmente, porque el proceso de modernización del Estado chileno ha sido construido sobre una base bastante sólida de empleados públicos honestos y una estructura institucional bastante jerarquizada que facilita la puesta en marcha de iniciativas que han sido impulsadas.”

Reflexiones a modo de conclusión.-

A la luz de la investigación bibliográfica realizada, la lectura de la prensa nacional de Chile y a la participación que la suscrita tuvo de los procesos de reforma del Estado como funcionaria pública observadora de los cambios y requerimientos que la sociedad y los nuevos tiempos le estaban exigiendo a los gobiernos de la Concertación para que el binomio Estado – Sociedad Civil retomara su contrato social de manera transparente, cercana, pero por sobre todo eficiente y eficaz, es importante señalar en primer término que el proceso de reforma y modernización del Estado en Chile estuvo marcado por una visión compartida entre empresarios, ciudadanos y políticos de que era fundamental abrir el país al mundo y dar un salto cualitativo en las relaciones internacionales, las que durante diecisiete años estuvieron limitadas por la comunidad internacional por estar quebrantada la institucionalidad, el Estado de Derecho y las libertades ciudadanas por la Dictadura Militar.

El primer gobierno de la Concertación recibió un Estado minimizado, con una deuda social reconocida por la clase política a la que debió abocarse en los primeros años de transición democrática.

⁸ Marcel Mario; Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros; ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública, Santiago de Chile, Octubre de 2005

Paulatinamente los gobiernos de la Concertación han ido delineado una carta de navegación en torno a las iniciativas de reforma que le permitan consolidarse como alternativa de gobierno válida, después de haber sido por tantos años sus partidos desacreditados tanto por la Dictadura como por los civiles adherentes a ella.

No cabe duda que los procesos de reforma implementados en cada gobierno fueron los acertados y precisos para cada momento y que ellos permitieron avanzar hacia una consolidación de la institucionalidad democrática. Cada uno de ellos permitió fortalecer el Estado y avanzar en un proceso de cercanía ciudadana. Pero es claro que queda mucho por avanzar y consolidar.

En lo que respecta a las reformas políticas implementadas, el proceso fue lento y progresivo, aunque algunas veces estuvo estancado y limitado por una oposición dedicada a entrapar la negociación o derivarla hacia terrenos donde la obtención de ganancias fuera unilateral. Hoy por hoy la gran deuda política está dada por el tema de derechos humanos, que si bien ha tenido avances sustanciales, aun hay verdades ocultas y justicias inconclusas. La tarea de cerrar ese capítulo amargo de la historia de Chile, tal vez, le corresponda al nuevo gobierno de la Concertación que encabeza la Presidenta Bachellet.

En torno a las reformas sociales, los gobiernos de la Concertación lograron implementar innovaciones en el Estado sustanciales como las referidas a la Educación y la Salud, ambas con un fuerte impacto en la gestión y definición de políticas públicas. Aún queda por mejorar en equidad y redistribución del ingreso, pero la implementación de programas como "Chile Solidario" han permitido avanzar en la reducción de la pobreza.

En lo que respecta a la gestión de los servicios públicos responsables de la implementación de estas nuevas políticas sociales, los cambios han sido significativos, por cuanto no sólo han debido procesar los cambios estructurales de la burocracia interna, sino que además han implementado cambios culturales que le permitan hacer de su gestión una herramienta al servicio de los ciudadanos.

Sin duda el gran avance en la reforma del Estado la constituyó el proyecto de PRYME del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el que tomando la experiencia del gobierno del Presidente Frei, perfeccionó las iniciativas implementadas en ese periodo gubernamental e inició un proceso de dialogo, no sólo con la oposición política, sino también con los funcionarios públicos afectos a dichos cambios, proceso que culminó con la dictación de una ley que modificó el sistema de carrera funcionaria (servicio civil) y la conformación de los altos cuadros directivos de la administración central del Estado.

La administración pública central del Estado Chileno requería de cambios profundos y radicales, por cuanto no estaba dando respuesta efectiva a los requerimientos de los nuevos tiempos globalizados y mundializados, donde la eficiencia y eficacia se mide por la productividad y no por el apego irrestricto a la normas y procedimientos burocráticos. No obstante el contexto imperante y teniendo claro la necesidad de reformar y mejorar la administración pública, la NGP más que vista como medio y una herramienta factible y óptima para estos cambios ha sido tomada como fin en sí mismo y objetivo último a conseguir y por tanto la orientación que estas medidas requieren se ven distorsionadas y en algunas oportunidades resistidas por los funcionarios por el temor que implica el cambio y la incertidumbre del futuro.

No es menos cierto que los cambios modernizadores no se hubieran logrado implementar sin la inclusión de los actores principales: los funcionarios, fuente permanente de resistencia o innovación según el nivel de compromiso adquirido con el cambio. Estos fueron incorporados en la discusión, aunque no hubo un diálogo fluido en todas las materias de interés para ellos.

Los cambios introducidos conllevan mejoras salariales y beneficios inimaginables para otras épocas. La única gran barrera hasta este momento es aquella relacionada con la discusión ficticia que se ha tratado de imponer en torno a la meritocracia funcionaria versus la antigüedad funcionaria, en la que la primera está llamada a desplazar a la segunda, cuando perfectamente pueden ser compatibles.

La reforma del Estado y la modernización de su gestión administrativa se han basado de manera absoluta en el enfoque denominado Nueva Gestión Pública y en especial en los lineamientos de la gerencia pública. Todo ello, en el entendido que es la orientación que permite al país avanzar en la consolidación de la democracia y el crecimiento económico sostenido y sustentable. La duda respecto a este modelo está dada por la excesiva observancia a sus principios y componentes sin preguntarse cuan preparada está la cultura organizacional para asumir este nuevo paradigma en la gestión.

Por otra parte, queda por responder la interrogante planteada en la introducción del presente documento: ¿cómo se logra una gestión gubernamental transparente y vinculante con los ciudadanos? A juicio de la suscrita se fue trabajando de manera lenta y progresiva a lo largo de estos quince años, al ir priorizando los temas conforme los tiempos políticos iban dictando.

En más de una oportunidad el proceso fue cuestionado por los actores políticos y administrativos. Los primeros por cuanto veían peligrar sus viejas prácticas clientelistas de manera abrupta. Los segundos por cuanto veían limitadas sus aspiraciones de lograr mayores y mejores reivindicaciones salariales a un menor costo (recuperar derechos adquiridos en épocas anteriores). Uno y otro fueron dejando sus temores de lado en la medida que entendieron que el “bien común” de la sociedad pasaba por modernizar al Estado y a su aparato público y que con ello ambos grupos de presión lograrían permanencia y vigencia al interior del sistema. Si analizamos detalladamente las resistencias observadas podremos concluir que la esfera política apoyaba en su mayoría la reforma y el cambio y que las resistencias tenían más bien una connotación periférica. En cuanto a la resistencia observada en los funcionarios se puede señalar también que las “movilizaciones” de los funcionarios contaban con una participación mínima (sólo de la plana de dirigentes gremiales) y que el apoyo de los funcionarios a los procesos de modernización al interior de los servicios era mayor a la manifestada públicamente y que sólo algunos servicios (Registro Civil, Tesorería y Ministerio de Obras Públicas) eran movilizados por los dirigentes para manifestar el malestar frente a las reformas negociadas entre gobierno y dirigentes gremiales.

Con esto último lo que se busca resaltar es que el logro de Chile en cuanto a implantar una gestión gubernamental transparente y vinculante con los ciudadanos se debe en gran medida a que se cuenta con políticos responsables y serios, cuyos actos se dirigen a fortalecer su accionar al interior del sistema y así consolidar una imagen por tantos años desvirtuada. También se debe a que la administración pública cuenta con funcionarios

comprometidos y orgullosos de servir al Estado y cuyos actos de corrupción se dan a baja escala.

Por último, es necesario destacar que si bien se han llevado a cabo grandes procesos de modernización del Estado, a éstos les hace falta un pequeño gran detalle: la internalización por parte de los funcionarios y de la población en general de esta nueva cultura de la función pública. Hasta el momento los empleados fiscales han implementado los cambios que les han indicado y los ciudadanos han observado con cierta distancia estas transformaciones, sin embargo, ambos aún desconfían de los nuevos procesos y les cuesta creer que estas modificaciones llegaron para quedarse; mientras no incorporen en su mentalidad estas nuevas formas de ejercer el servicio público, la reforma no podrá llegar a su apogeo en plenitud. Así también mientras sigan percibiendo y mirando la NGP como un fin más que como un medio la tarea modernizadora estará inconclusa por cuanto su implementación no será real y mas bien serán acciones desvirtuadas de su origen, sentido y principios rectores.

Referencias Bibliográficas.-

Armijo Quintana, Marienela; “Modernización de la gestión pública en Chile 1994 – 2000; en Proyecto de Reforma del Estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile- Banco Interamericano de Desarrollo.

Barzelay, Michael; “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, Feb. 2001.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Caracas, 1998.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública “Modernización de la Gestión Pública”. Reunión de Trabajo. Santiago. 1994.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública “*El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000*”. Santiago. 2000.

Comisión de Reforma del Estado; CEP, “Informe sobre Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos”, en Reforma del Estado, Vol II Dirección Pública y Compras Públicas, CEP, 2002.

Concertación de Partidos por la Democracia. “Programa del Gobierno de don Patricio Aylwin Azócar”. Concertación de Partidos por la Democracia, Chile. 1989

Concertación de Partidos por la Democracia. “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación”. Santiago. 1993

Estévez Alejandro, “El impacto de las reformas de los 90: un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México a nivel nacional y subnacional, Ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

González L., Rodrigo, “LAS PARADOJAS DE LA GOBERNABILIDAD: EL CASO CHILENO” Presentación al Simposio Gobernabilidad y Administración Pública en las Américas, Escuela nacional de Administración Pública, Québec, Canadá, 19- 22 de marzo de 2001.)

Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider. “The Political Economy of Administrative Reform.” en “Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. , 2002

Lahera, Eugenio (Editor). Cómo Mejorar la Gestión Pública . Cieplan, Flacso, Foro 90, Santiago. 1993

Marcel Mario; “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”; en Reforma del Estado, Vol II. Dirección Pública y Compras Públicas, 2002.

Marcel Mario; Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros; ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública, Santiago de Chile, Octubre de 2005

Marcel, Mario y Tohá Carolina; "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. 1998

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Documento resumen. II Encuentro sobre Modernización del Estado. Santiago, 7 de mayo de 1996

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. Octubre 1997

Prieto, Salvador; Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, Investigador del CEP, Profesor del Instituto de Economía de la P. Universidad Católica. Reforma del Estado Vol II, Dirección Pública y Compras Públicas, CEP , 2002 pag. 12.

Olías de Lima, Blanca; "La Nueva Gestión Pública", Pearson Educación S.A, Madrid, 2001.

Orrego, Claudio. " La Modernización de la Gestión Pública en Chile: Avances y desafíos. Claudio Orrego. Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Seminario Internacional A Reforma Gerencial do Estado. Brasilia, 17/18 Noviembre 1998. MARE.

Orrego, Claudio. Modernización de la gestión pública en Chile. un caso de viabilidad política. Documento de trabajo para el BID. 2000.

Ospina Bozzi, Sonia; "Gestión pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública", en Gestión pública y política pública, CIDE, vol II, N°1,1993.

Rajevic, Enrique; Goya Felipe, Pardo Carlos; " Los Puestos Directivos en el Estado Chileno: Hacia un Sistema de Gerencia Pública en Reforma del Estado, Vol II Dirección Publica y Compras Públicas; CEP , 2002.

Ramírez Alujas, Alvaro Vicente; "Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994 – 2000)" ;Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, 2001

Rehren Alfredo; "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile" en Reforma del Estado, Vol II Dirección Publica y Compras Públicas; CEP , 2002.

Ross, Ben; "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20 (Jun. 2001)

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