IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

# MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO

## UNIDAD Nº I
## Modernidad y Modernización del Estado

WWW.IPLACEX.CL

# Introducción

En el presente documento encontrará los conceptos de "Modernidad y Modernización del Estado". Se iniciará con el análisis de las tres principales corrientes de pensamiento clásico que intenta explicar la "modernidad", pasando revista al pensamiento de Marx, Durkheim y Weber. Adicionalmente ampliaremos el análisis incluyendo a otros pensadores modernos, para profundizar con otros ángulos la modernidad.

La importancia del estudio de la modernidad para comprender la modernización del Estado, es por la idea de transición. Los tres primeros autores coinciden, en poner en el centro la transición como un paso de un modo de producción feudal a otro caracterizado por el capitalismo, el cual modifica y/o sustituye las relaciones sociales feudales por otro, basado en las relaciones impersonales unido por el dinero.

El capitalismo y su producción en las fábricas son obra de una moderna ciencia y tecnología, con nuevas formas de organización. La industria se erige con su conocimiento científico y racional en un nuevo paradigma e impacta en la sociedad, desplazando las explicaciones dogmaticas, mágicas o fantasiosas y abraza las ideas científicas demostrables, dominadas por la razón. La industrialización implica nuevas estructuras y permite comprender los alcances de la división del trabajo. Con el capitalismo aparecen nuevos actores sociales que presionan al Estado en lo que ha denominado la "cuestión social".

El capitalismo y su desarrollo a nivel planetario, lo que podríamos llamar una economía-mundo nos conecta con los procesos de globalización y su acelerado desarrollo científico y tecnológico. La globalización con su acentuada integración homogeniza las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales a nivel mundial, pero a la vez, los sujetos buscan su diferenciación. La soberanía de los estados-naciones de ve alterada.

La modernidad impacta en los Estados-naciones, iniciando procesos de modernización, en dos dimensiones, por una parte, transita desde los estados feudales hacia formas democráticas de gobierno, y por otra, los estados adoptan formas organizacionales más complejas, al igual que las grandes empresas y su administración se apoya en el modelo ideal de burocracia propuesto por Weber.

La división de trabajo, como forma racional de organización de las tareas en el trabajo, se replica en el aparato gubernamental, para organizar los ministerios con funciones cada vez más específicas, basados en la especialidad y en el conocimiento.

La educación universalizada, efecto manifiesto de la modernidad, nutre con nuevos cuadros a la administración pública, de la mano de nuevos acervos científicos y tecnológicos, base imprescindible de las futuras innovaciones.

# Ideas Fuerza

1. La modernidad entendida como una transición desde una sociedad dogmatica, mágica a una sociedad donde prevalece la razón y la explicación científica demostrable.

2. El capitalismo como paradigma de la modernidad en la nueva sociedad.

3. El capitalismo y su expresión en la industria, cambia las formas de organización de la producción. La organización administrativa se ordena a partir de los principios de la burocracia.

4. El industrialismo por medio de la división del trabajo, busca la eficiencia y da cuenta de una mayor especialización.

5. La modernidad vista como una transición de una sociedad atrasada (feudal) hacia una sociedad moderna (capitalista) impacta en los estados con nueva formas democráticas de gobierno.

6. Los estados se modernizan siguiendo el nuevo paradigma, en su administración de acuerdo a los principios de la burocracia, en su complejidad, según la división del trabajo.

## 1.1 El concepto de modernidad
## Definiciones.

Jean-Jacques Rosseau, fue el primero en utilizar la palabra *moderniste* en el sentido en que usará en los siglos XIX y XX. Si nos situamos a principios del siglo XIX la experiencia moderna, se manifiesta con un paisaje de maquinas a vapor, fabricas, vías férreas, nuevas zonas industriales, ciudades que crecen en un abrir y cerrar de ojos. Los medios de comunicación se instalan como una realidad indesmentible, diarios, telégrafos y teléfonos acercan a las personas desde lugares remotos. A la par, un mercado mundial siempre en expansión lo abarca todo. Pareciera que todo cambia y el hombre moderno lo transforma todo.

Para comprender ese cambio transformador, desde de las ciencias sociales, existen tres corrientes de pensamiento clásico que pretenden explicar la "modernidad", ellas corresponden al pensamiento de Karl Marx, a Emile Durkheim y a Max Weber. Cada uno destacó un ángulo distinto. Pasaremos revista a los aspectos principales de sus respectivas concepciones de modernidad y agregaremos a otros pensadores modernos, para profundizar desde otras ópticas la modernidad.

Para Marx lo que está en la base de la modernidad es el surgimiento del capitalismo y de la burguesía revolucionaria que llevan a una expansión sin precedentes de las fuerzas productivas y a la creación de un mercado mundial. El contenido de esas transformaciones, Jorge Larraín, las describe de la siguiente forma:

> "(…) la modernidad ha producido cambios se traducen en los logros de la burguesía revolucionaría que, al decir de Marx, puso fin a todas las relaciones idílicas, patriarcales y feudales que sustituyen las relaciones personales feudales por otras, cuyo nexo es el dinero, ahoga los fervores religiosos, los entusiasmos caballerescos y los sentimientos filisteos por el agua de los cálculos egoístas"[1].

Marx describe su concepción de modernidad al señalar que la aparición del mercado mundial al expandirse, absorbe y destruye todos los mercados locales y regionales que toca. La producción y el consumo, incluyendo las necesidades humanas, se hacen

[1] Larraín, J., 1996, Modernidad, Razón e Identidad en América Latina, Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 17.

mundiales. La producción se centraliza en fábricas, con ello Marx reconoce los triunfos de la moderna tecnología burguesa y su organización social.

Para Carlos Marx, señala Berman "(…) los burgueses se han erigido en la primera clase dominante cuya autoridad no se basa solamente en quiénes eran sus antepasados, sino en qué hacen ellos realmente"[2]. La burguesía produce un nuevo paradigma, el cual se manifiesta, en que a través de su acción organizada es posible cambiar el mundo, en otras palabras, desempeñan un papel revolucionario que rompen con el pasado.

Berman como Larraín, coinciden en que los conceptos expuestos por Marx para modernidad, subyace la idea de transición y sustitución. Transición de un modo de producción feudal por el capitalismo y sustitución de relaciones sociales feudales por otro, basado en relaciones impersonales unido por el dinero.

Siguiendo con la visión de Marx de modernidad, en su obra fundamental "El Capital", intenta mostrar el carácter histórico del capitalismo, al cuestionar la naturaleza supuestamente intocable de las leyes económicas existentes y en afirmar las capacidades reales de emancipación del hombre.

Otro pensador Durkheim al igual que Marx, coinciden en que el punto de partida es la sociedad feudal. Para este autor nos dice Larraín "(…) el impulso fundamental de la modernidad es más bien el industrialismo acompañado de las nuevas fuerzas científicas"[3]. Estos dos elementos (industrialismo y cientificidad), logran destruir el orden feudal y permiten bajo su influencia crear lentamente un nuevo orden social desde el seno de la sociedad antigua. Durkheim ve en este nuevo orden social, a diferencia del anterior que lo caracteriza como militar y guerrero, en cambio, el nuevo es pacífico y laborioso, al promover la industria que ofrece a los países medios para llegar a ser naciones ricas y poderosas, de esa forma capaces de satisfacer las necesidades de su población. El nuevo orden reemplaza las enseñanzas de los sacerdotes por la superioridad del raciocinio y de las proposiciones científicas, en otras palabras, una sociedad que se aparta del dogma y abraza las ideas científicas demostrables. Durkheim propone una sociedad volcada a la industria, ella permitiría el equilibrio entre las fuerzas en disputas, pues en definitiva todas apuestas por aportar mejoras a la calidad de vida de sus habitantes.

En esta oportunidad, modernidad para Durkheim, corresponde al igual que Marx, al tránsito de una sociedad atrasa a una sociedad moderna, pero a diferencia de Marx, la sociedad moderna se gesta en la anterior, en virtud de la iniciativa industriosa y los

---

[2] Berman, M., 1988, Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad, Siglo XXI Editores, España, p. 88.
[3] Ibíd., p. 18.

avances científicos. La industria se alimenta de la ciencia y la aplica desde la perspectiva de los avances tecnológicos, que de ella se desprenden.

Profundizando el concepto de modernidad propuesto por Durkheim, podemos señalar que su visión de industrialización explica la estructura y la diferencia social. En efecto, en esa dirección Martuccelli analizando la obra de Durkheim, expone que

> "la modernidad define una sociedad compleja y heterogénea en la medida en que esta se compone de grupos diferentes siempre numerosos y jerarquizados entre ellos. De hecho, la división del trabajo en el caso de Durkheim integra más o menos la totalidad de las formas de especialización de las funciones sociales"[4].

Con ello, se hace referencia que dentro de la sociedad, los sujetos, en base a la división del trabajo, propio de los procesos industriales, las tornas cada vez más distintas unos de otros, pero a la vez, les exige al mismo tiempo una mayor complementariedad.

Max Weber, describe que la modernidad aparece y se modela en estrecha asociación con el proceso de racionalidad, proceso donde, no son las fuerzas misteriosas incalculables las que entran a jugar, sino que los individuos, en principio, pueden dominar todas las cosas por medio del cálculo. De lo anterior se puede desprende que las explicaciones no responden a dogmas o a medios mágicos, sino en los procesos de la razón, a diferencia del hombre primitivo, para quienes tales poderes existían y ello les permitía interpretar su mundo.

Weber sostiene que la característica sino principal, al menos fundamental, de la modernidad es la racionalidad, o sea la razón y con ello su centro en el ser humano, que penetra las organizaciones humanas por medio de una forma administrativa: la burocracia, como un modelo ideal basado en la razón

Larraín cita un pasaje de Weber ilustrativo que permite una mayor comprensión:

> "…ningún país, ninguna época ha experimentado nunca, en el mismo sentido que el Occidente moderno, la absoluta y completa dependencia de toda su

[4] Martuccelli, D., 2013, Sociologías de la modernidad, LOM ediciones-Universidad de Chile, Santiago, p. 36.

> existencia, de las condiciones económicas, técnicas y políticas de su vida, de una organización especialmente entrenada de burócratas”[5].

El punto central del análisis de Weber se halla en su voluntad de encontrar analogías de estructura entre los diversos ámbitos de la vida social cuyo foco último debe buscarse por el lado de los significados subjetivos. Para Weber, la economía, la administración, el derecho, la cultura, son ámbitos de acción donde descansa una estructura de conciencia que es específica a las formaciones sociales modernas. Por medio de la razón, cada una de ellas, pueden ser dominadas para beneficio de los individuos.

De acuerdo a Marucelli, para Weber

> “El capitalismo es el paradigma de la racionalidad, cuya esencia se encuentra en uno de sus rasgos principales: capacidad de cálculo. Este cálculo es favorecido por las estructuras fundamentales del capitalismo moderno: el mercado, la orientación puramente instrumental de la acción humana, el dinero, un sistema altamente tecnificado de contabilidad y una organización burocrática de la empresa”[6].

Se puede observar que la capacidad de cálculo de la racionalidad del capitalismo se basa en lo que difiere de los hombres con las sociedades tradicionales, esto es, el hombre en las sociedades tradicionales, actúa sometido a las explicaciones dogmáticas y fantasiosas, de acuerdo con los principios transmitidos por los ancestros, en cambio en el capitalismo, prevalece la razón, el cálculo, que hace de la acumulación de riqueza su principal objetivo.

El capitalismo, para Weber, se apoyaría en las estructuras burocráticas y especialmente sobre las empresas, donde prima una racionalidad para alcanzar los objetivos. Este tipo de racionalidad se basa en un razonamiento de causa-efecto, en otras palabras, es la adecuación hacia los resultados perseguidos y los recursos movilizados para obtenerlos.

---

[5] Ibíd., p. 19.
[6] Ibíd., p. 172.

**Otros autores y escuelas**

Complementado las tres corrientes de pensamiento clásico, incluiremos el análisis de otros autores y escuela, para comprender la modernidad, desde otros ángulos.

La concepción de Talcott Parsons de la modernidad se construye sobre la base de dos problemas: por un lado, un proceso central de diferenciación de los ámbitos sociales y, por otro lado, una preocupación por dar cuenta de las interacciones humanas, de su integración y coordinación. En síntesis, la tensión de diferenciación de los individuos y su necesidad de integración, diferencia individual e integración, serían las características centrales de su propuesta.

Jurgen Habermas señala que las sociedades modernas disponen de tres recursos para satisfacer sus necesidades de regulación: el dinero, el poder y la solidaridad, entre ellas debe existir un equilibrio entre sus ámbitos de influencia y una capacidad de integración social. Para Habermas, el principal problema de la modernidad consiste en crear una voluntad política capaz de influenciar los ámbitos de la vida en la comunidad, expresado en el Estado y en la economía.

Anthony coincide con los autores clásicos (Marx, Durkheim y Weber), al situar la sociedad moderna emergiendo en el orden pos-feudal, pero que se consolida totalmente en el siglo XX, y en consecuencia supone un cambio radical en relación con las sociedades anteriores.

La sociedad moderna, para Giddens, estaría permeada por: dinamismo, deslocalización y reflexividad.

i. El primero, el dinamismo, da cuenta de la separación entre espacio y tiempo. En una sociedad tradicional, señala Giddnes, el tiempo y el espacio permanecen estrechamente arraigados en contextos locales. En cambio en las sociedades modernas el tiempo y el espacio se desprenden de todo arraigo y se separan con fuerza uno de otro.

ii. Las sociedades modernas están sujetas a la deslocalización, a consecuencias de la separación tiempo – espacio. Esta deslocalización se apoya en dos mecanismos:

   a) Señales simbólicas: instrumentos de intercambios que pueden circular en todo momento independiente del tiempo y del espacio, por ejemplo el dinero.

   b) Sistemas expertos: para Giddnes, están constituidos por los ámbitos técnicos o los conocimientos profesionales que tocan nuestro entorno material o social. En otras palabras, para funcionar en una sociedad moderna, estamos obligados a basarnos en conocimientos, que nos

pueden parecer crípticos, pero que nos garantizan una relación entre el tiempo y el espacio, nuevamente el dinero es un buen ejemplo.

iii. El tercer aspecto, es la reflexividad. Giddnes, sostiene que "(…) la reflexividad de la modernidad hace referencia precisa a la apropiación reflexiva (razonada) de las condiciones de reproducción de un sistema social, al hecho de que el pensamiento y la acción se remiten constantemente de uno al otro"[7]. La función de la tradición en la sociedad moderna es insuficiente para explicar el presente y el futuro. En la modernidad, la tradición es desestabilizada, asistimos a una formidable expansión del saber que termina por afectar las rutinas cotidianas, consecuentemente las institucionales también se modifican.

Para la Escuela de Chicago[8] el hecho sobresaliente de la sociedad moderna es el crecimiento de las grandes ciudades. La ciudad es lugar masivo de las experiencias de los sujetos de la modernidad y el centro de la vida económica, cultural y política. La Escuela de Chicago postula que la industrialización y la urbanización cambian el rostro de la ciudad, fragmentando en un gran número de grupos sociales con características específicas. Los sujetos viven insertos en movimientos que les parece caóticos, con desplazamientos vertiginosos, con cambios permanentes de empleos y presenciando como actores y hacedores de crisis, aparentemente sin soluciones. Las formas tradicionales de socialización se encuentra transformadas, la vida urbana moderna favorece el individualismo.

La ciudad es un mosaico de diversas aéreas, en el cual el sujeto se desenvuelve en medio de instituciones con funciones específicas, inmerso en el seno de una economía global. La distancia social se acrecienta a pesar de las cercanías geográficas. El barrio y la comuna pierde su ideal de vida rural tradicional atesorada por la generaciones pasadas, ahora en la sociedad moderna trasplantada a la vorágine del mundo agitado e inestable de la modernidad.

Para los sociólogos agrupados en la Escuela de Chicago, la experiencia de los individuos en la urbe se ven afectadas por el debilitamiento del orden tradicional o de los grupos primarios (familia, clan) y deben articularse en nuevas formas organizativas y que en muchos casos no encuentran en ellas sus expresiones adecuadas. La ciudad con la pluralidad de mundos y con la separación – proximidad creciente de los individuos le afecta en sus estados de ánimos. Los sujetos perciben una desorganización social y aferrarse a grupos inestables o de breve permanencia pasa a ser una forma de lograr una cierta estabilidad emocional. La inclusión en grupos inestables o de breve participación les permite nuevas formas de socialización, la escuela deja de ser la forma única de socialización, la universalidad de la educación

[7] Ibídem, p. 439.
[8] La escuela de Chicago, debe su nombre a un conjunto de sociólogos que entre los años 1918 y 1940, en los EE.UU., estudiaron los cambios de la sociedad tradicional rural y la sociedad urbana industrial.

permite la creación de nuevos grupos, al igual que los accesos a las nuevas tecnologías.

En síntesis, y siguiendo a Alain Touraine podemos afirmar que la idea de modernidad

> "(…) fue la afirmación que el hombre es lo que hace y que, por tanto, debe existir una correspondencia cada vez más estrecha entre la producción –cada vez más eficaz por ciencia, la tecnología o la administración–, la organización de la sociedad mediante la ley y la vida personal, animada por el interés, pero también por la voluntad de liberarse de todas las coacciones"[9].

De lo señalado, subyace la idea que la razón establece una correspondencia entre la acción humana y el orden del mundo, es la razón la que anima la ciencia y sus aplicaciones, es también la que dispone la adaptación de la vida social a las necesidades de los individuales o grupales o colectivas, es la razón la que reemplaza la violencia, en el estado de derecho.

Cada una de estas versiones aporta una comprensión de aspectos centrales de la modernidad, pero fundamentalmente muestran que la modernidad es un fenómeno complejo y multidimensional que requiere ser abordado desde varios ángulos.
Los autores o escuelas revisadas permiten una visión teórica de los principales elementos presentes en el concepto de modernidad.

**Tabla N°1**

| Autor/Escuela | Visión teórica | Factores claves |
|---|---|---|
| Marx | La base de la modernidad es el surgimiento del capitalismo y de la burguesía revolucionaria que llevan a una expansión sin precedentes de las fuerzas productivas y a la creación de un mercado mundial.<br><br>La burguesía crea un nuevo paradigma que rompe con el pasado. | La modernidad puso fin todas las relaciones tradicionales y las sustituye por las relaciones cuyo nexo es el dinero. |
| Durkheim | La modernidad responde a un nuevo orden social, que promueve la industria en base a la superioridad del | El nuevo orden se aparta de los dogmas y abraza las ideas científicas demostrables. |

[9] Touraine, A., 1995, Crítica a de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, p. 9.

| | | |
|---|---|---|
| | raciocinio y de las proposiciones científicas.<br><br>La modernidad corresponde al tránsito de una sociedad atrasa a una sociedad donde la iniciativa industriosa y los avances científicos prevalecen. | La industria se alimenta de la ciencia y la aplica desde la perspectiva de los avances tecnológicos, que de ella se desprenden.<br><br>La división del trabajo, propia de la industria, integra más o menos la totalidad de las formas de especialización de las funciones sociales. |
| Weber | La modernidad está asociada a los procesos de racionalidad, esta es entendida en oposición a fuerzas misteriosas. La característica principal de la modernidad es la racionalidad, o sea la razón y con ello su centro en el ser humano<br><br>El capitalismo se apoyaría en las estructuras burocráticas y especialmente sobre las empresas, donde prima una racionalidad para alcanzar objetivos. | El principio de la racionalidad es dominar todas las cosas por medio del cálculo.<br><br>El capitalismo es el paradigma de la racionalidad, cuya esencia se encuentra en uno de sus rasgos principales: capacidad de cálculo. |
| Talcott Parsons | Su concepción de modernidad da cuenta de la diferenciación de los ámbitos sociales y las interacciones humanas. | La tensión de diferenciación de los individuos y su necesidad de integración, diferencia individual e integración, serían las características centrales de su propuesta. |
| Habermas | Las sociedades modernas disponen de tres recursos para satisfacer sus necesidades de regulación: el dinero, el poder y la solidaridad. | Los recursos de dinero, poder y solidaridad deben existir en un cierto equilibrio de influencia.<br><br>El principal problema de la modernidad consiste en formar voluntad política capaz de influenciar el trazado de las fronteras entre los ámbitos de la vida estructurados por la comunidad y, por otro lado, el Estado y la economía. |
| Giddens | Sitúa la sociedad moderna desde el orden pos-feudal, pero se consolida en el siglo XX.<br><br>La sociedad moderna se caracteriza por dinamismo, deslocalización y | La modernidad se caracteriza por: 1) separación entre espacio y tiempo, 2) deslocalización en base a la circulación permanente sin limitación de tiempo ni del espacio, y 3) reflexividad, es decir |

| | | |
|---|---|---|
| | reflexividad. | la apropiación razonada de la reproducción del sistema social. |
| Escuela de Chicago | La sociedad moderna se caracteriza por el crecimiento de las grandes ciudades, y es el centro de la vida económica, cultural y política.<br><br>La ciudad es observada como un mosaico de diversas aéreas e instituciones con funciones específicas, inmerso en el seno de una economía global.<br><br>La urbe debilita el orden tradicional o de los grupos primarios (familia, clan) y deben articularse en nuevas formas organizativas y que en muchos casos no encuentran en ellas sus expresiones adecuadas. | La industrialización y la urbanización cambian el rostro de la ciudad.<br><br>El cambio es permanente y se expresa desde la esfera laboral hasta los desplazamientos en la urbe.<br><br>La ciudad es una ambigüedad con su separación – proximidad y afecta los estados de ánimos de sus habitantes. |

**Lo moderno**

Para Larraín, el termino moderno puede definirse "(…) como una forma de autoconciencia, como un modo específico de vida y como una experiencia vital"[10]. Lo moderno, y aquí estaría su clave, no respeta su propio pasado y se mira a sí mismo como el resultado de una transición de lo tradicional a lo nuevo. La edad moderna se define, en consecuencia, a sí misma como el reino de la razón y de la racionalidad, que han desplazado a la religión, a los prejuicios, y supersticiones, a las costumbres tradicionales. Conlleva un sentimiento de superioridad tanto respecto al pasado como con respecto a otras sociedades donde todavía no ha llegado.

Siguiendo esa línea argumental, lo moderno en la administración pública estaría radicado en su racionalidad, cuya máxima expresión es la burocracia, entendido como un ideal de actuar en las organizaciones.

Desde una perspectiva histórica, el concepto de modernidad y por consiguiente lo moderno, se refiere a un modo de vida y de organización social que surge en Europa (específicamente en la Europa occidental) en el siglo XVI y se expande por todo el resto del mundo. Este modo de vida combina democracia con el industrialismo, la educación generalizada con la cultura de masas, los mercados con las grandes organizaciones burocráticas.

[10] Ibíd., p. 19.

Esta era nueva (modernidad) tiene discontinuidades con el pasado. Larraín señala las siguientes:

a) Una característica central de la modernidad, donde coinciden Marx, Durkheim y Weber, es que sitúa al ser humano en el centro del mundo, lo erige en la medida de todas las cosas, en contra de la visión del mundo teocéntrica que prevalecía en la Edad Media.

b) Un segundo aspecto, está dado por el acelerado ritmo de cambio que caracteriza a las sociedades modernas. Lo que en parte resulta de la separación del espacio y del tiempo y en parte también del desarrollo autónomo de la ciencia, el arte y el derecho.

c) Se puede señalar que un aspecto novedoso es el ámbito ampliado de los procesos de cambios, en otras palabras, la modernidad, acelera el proceso de interconexión entre diferentes áreas del mundo y por eso los procesos de cambios tienden a ser globales.

d) Las instituciones típicas de la modernidad son también específicas y distintas. Se pueden mencionar las siguientes:

    i. En lo político el surgimiento de las naciones-estados y de las formas democráticas de gobierno.

    ii. En lo económico la formación de la economía capitalista, el surgimiento de la industrialización y de los mercados y el crecimiento de las grandes organizaciones y sistemas burocráticos de administración.

    iii. En lo social, la formación de clases y el surgimiento de la división del trabajo.

    iv. En lo cultural, el surgimiento de la educación universalizada y de la cultura secular y de masas crecientemente controladas por los medios de comunicación.

**Modernidad y globalización**

Immanuel Wallerstein, señala que.

> "A fines del siglo XV y principios del XVI, nació lo que podríamos llamar una economía-mundo europea. No era un imperio, pero no obstante era espaciosa como un gran imperio y compartía con él algunas características (…) Era un tipo

de sistema social que el mundo en realidad no había conocido anteriormente, y que constituye el carácter distintivo del moderno sistema mundial”[11].

La aseveración de Wallerstein nos permite introducirnos en que la idea de una economía y sus respectivas formas organizativas que abarca a gran parte del mundo, ha estado presente a lo largo de la historia desde hace siglos.

El atractivo de la economía-mundo y su ligazón con las técnicas del capitalismo moderno y la tecnología de la ciencia moderna es que están relacionadas entre sí crecen en forma acelerada y hacen crecer la propia economía-mundo, crecimiento que no requiere del concurso de una estructura política unificada, en otras palabras del Estado, en consecuencia el Estado pierde soberanía, tema que veremos con mayor profundidad en las próximas semanas.

El mismo autor destaca que corresponde a un sistema mundial, no porque incluya la totalidad del mundo, sino porque es mayor que cualquiera unidad política definida y acota “(…) es una economía-mundo debido a que el vínculo básico entre las partes del sistema es económico”[12]. La modernidad, unos de cuyos pilares es la economía, teniendo su origen en la Europa occidental, se expandió rápidamente a lo largo del orbe.

Para Jorge Larraín, expone “Se pude decir que la modernidad es inherentemente globalizante en cuanto sus procesos sociales típicos operan más y más a escala internacional, integrando y conectando comunidades locales y organizaciones en nuevas combinaciones de espacio y tiempo”[13]. Se puede observar, que el resultado de aquella conexión internacional, denominada globalización, se refiere, en un aspecto, a la acentuación de innumerables relaciones sociales, económicas, políticas y culturales a nivel planetario que unen a distintas localidades de manera vertiginosa, en tiempos reales, con otras, afectándose mutuamente. Basta citar que los fenómenos económicos afectan simultáneamente a todos los países y regiones del mundo, aunque en forma desigual.

Larraín[14] describe distintas dimensiones para la relación modernización –globalización, de las cuales hemos considerado algunas de ellas:

---

[11] Wallerstein, I., 2011, El moderno sistema mundial, la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo en el siglo XVI, Editorial Siglo XXI, México, p.21.
[12] Ibíd, p. 21.
[13] Larraín, J., p. 27.
[14] Ibíd., p.28

i. La globalización respecto a los sistemas de naciones-estado cubre todo el mundo. El surgimiento de las naciones-estado lleva también a la aparición de un complejo sistema de relaciones intra-sociedad e internacionales.

ii. La industrialización y la creciente división internacional del trabajo, ha traído cambios globales que implica la industrialización de nuevas áreas y la desindustrialización de otras.

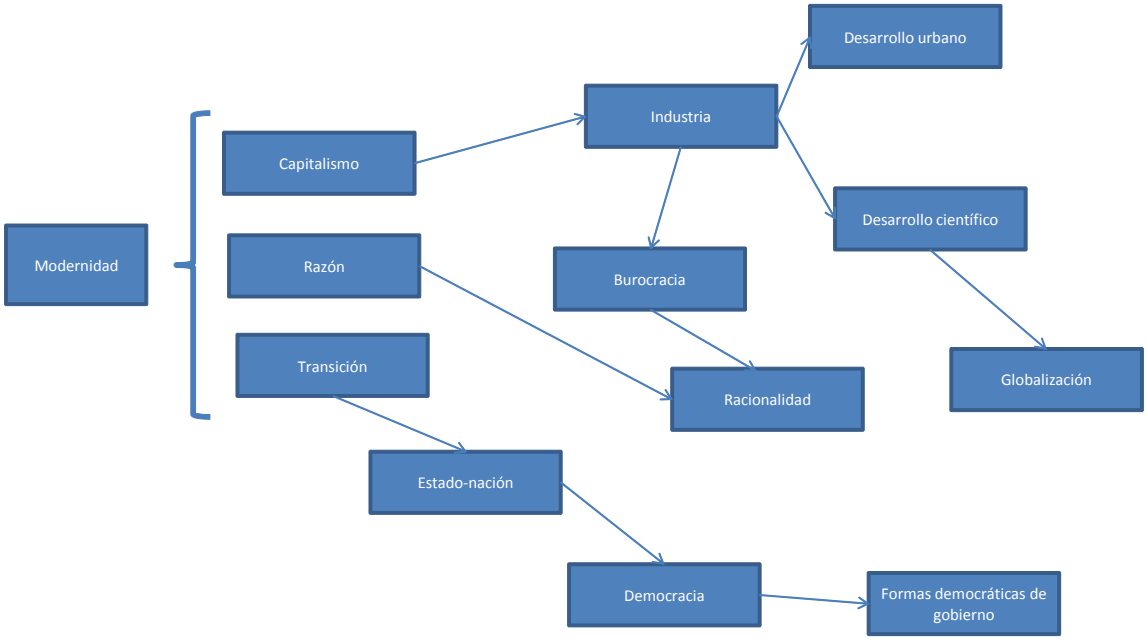
iii. A nivel cultural, la globalización industrial y la tecnología empelada en los medios de comunicación, desde la invención de la imprenta en adelante, hace surgir una cultura universal de masas, hoy se manifiesta en la televisión y el cine y ayer en la radio. La cultura moderna es mediada de manera creciente por la electrónica, el uso de internet se masifica y queda alcance de casi todos.

iv. La globalización, más recientemente, crea una paradoja, rompe con el vínculo entre cultura y territorio y concibe un nuevo espacio cultural virtual (electrónico) sin un lugar geográfico determinado. Al respecto, Manuel Castells señala "(…) el actual procesos de transformaciones tecnológicas se expande de forma exponencial por su capacidad para crear interfaz entre los campos tecnológicos mediante un lenguaje digital común en el que la información se genera, se almacena, se recobra, se procesa y se transmite"[15]. Esta capacidad de interconexión sólo se hizo posible debido a que un breve tiempo, aproximadamente desde 1970, importantes avances en las telecomunicaciones como en las tecnologías asociadas a la informática.

La siguiente figura permite observar que si consideramos como centro articulador la modernidad, a partir de ella se generan distintos procesos, cuyos efectos envuelven y golpean al conjunto de la sociedad, incluyendo a los individuos, las instituciones, las empresas, los estados, etc. Todos girando en torno a la razón, al desarrollo de la ciencia y de la tecnología, consecuencia al cambio y al dinamismo.

[15] Castells, M., 2008, La Era de la Información, La sociedad Red, Vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, p. 60.

**Figura N°1**




## 1.2. Modernidad y Modernización

El Diccionario Esencial de la Lengua Española define Modernización como la Acción y efecto de modernizar". Desde aquella definición podemos relacionar los aspectos teórico visto en la sección anterior, para abordar, entonces, la relación entre "Modernidad y Modernización". La definición aludida nos sitúa en una acción, expresada como un proceso, un tránsito desde el mundo medieval con su visión basada en el dogma, hacia la idea de modernidad donde se destaca la idea de ciencia, progreso y razón.

Por otro lado, el concepto de modernidad se refiere también a un modo de vida y de organización social que surge en Europa en el siglo XVI y se expande por todo el mundo. Este modo de vida combina democracia con el industrialismo, la educación generalizada con la cultura de masa, los mercados con las grandes organizaciones burocráticas. La edad moderna no solo rompe bruscamente con el pasado sino que se caracteriza por un proceso interno permanente de rupturas y fragmentaciones.

De acuerdo a lo anterior, la acción de modernizar, debemos entenderla como un proceso, donde prima una visión de progreso material e intelectual. En dicho proceso el ser humano es el centro de todas las cosas y la razón instrumental es la herramienta que le permite controlar y dominar. Con la industrialización, la acción modernizadora, y su ideal racionalista, apoyado en la lógica de la calculabilidad, que aplicado a la

industria, se expresa en anticipar costos y el beneficio de cada acción, el cual derivara posteriormente a una producción masiva donde se busca elaborar al mínimo costo obteniendo el máximo de beneficio.

El surgimiento de los estados-nación, que acompaña a la modernidad, y con ello, la democracia y su forma democrática de gobierno, en sociedades cada vez más complejas y a consecuencia del desarrollo del capitalismo, del desarrollo de la clase obrera, con su secuela de migración campo-ciudad, alojando en las ciudades ingentes masas no solo del campo, sino trabajadores de distintas naciones, las urbes se hacen multifacéticas.

Los estados-naciones, desde principios del siglo XX, y muy probablemente a consecuencia de la Primera Guerra Mundial, inician un proceso de modernización ante la constatación de la "cuestión social". El Estado asume tareas para dar satisfacción a los requerimientos presionado por la clase obrera, el Estado reconoce las organizaciones de los trabajadores y asume responsabilidades en salud, educación, bienestar y previsión social.

Es un periodo en que la población tiende a integrarse en sindicatos y partidos políticos, la educación amplia su cobertura, en lo económico los estados asumen las denominadas políticas keynesiana para salir de la crisis global del año 1929.

Los estados pos crisis económica del año 29, inician la modernidad de su aparato público, modernidad que es encarada como un proceso de modernización. Dicha modernización va a involucrar al conjunto de la sociedad, pues su tarea principal es asumir los desafíos impuestos por la "cuestión social".

El Estado se complejiza creando agencias específicas para abordar los nuevos desafíos: salud, educación, previsión social, vivienda, obras públicas, conectividad, trabajo, seguridad, etc.

El Estado incorpora como modelo de administración la burocracia, la cual se organiza en los siguientes principios racionales:

a) División de funciones. Cada miembro de la organización tiene un ámbito limitado de actividades, obligaciones, autoridad adecuada al desempeño de sus funciones y atribuciones de poder claramente definidos.

b) Cargos ordenados jerárquicamente y sus tareas/operaciones se caracterizan por reglas impersonales.

c) La relación entre los miembros de la organización con la organización se encuentra regidas por un contrato que fija las remuneraciones.
d) Se establece con claridad la separación entre los miembros de la organización regidos por un contrato y los dueños de ella.

e) La calificación técnica es el criterio básico de selección de personal.

f) Registro por escrito de los actos administrativos, reglas y decisiones.

Siguiendo los fundamentos de la modernidad, la estructura organizacional del aparato gubernamental se rige por la división del trabajo, tanto en su dimensión horizontal como vertical. Es así como, se evidencia una evolución progresiva para organizar ministerios, en la medida de una diferenciación sucesiva, se observan funciones cada vez más específicas, basados en la especialidad, en el conocimiento y en la racionalidad para tomar decisiones.

La dimensión vertical de la división del trabajo, se establece según los niveles de autoridad y responsabilidad, definiendo los diferentes niveles de la organización con sus varios grados de autoridad. En cambio, la dimensión horizontal, se refiere a los distintos tipos de actividades que se desarrollan en la organización, en un mismos nivel jerárquico.

Los registros por escritos, sean estas leyes, reglamentos, procedimientos, ordenanzas circulares u otros, son la base en que se apoya la administración pública.

La educación universalizada permite dotar al aparato público de cuadros cada vez más calificados, para desempeñar funciones también más específicas, la administración pública se transforma en una atractiva fuente laboral, de prestigio, y en muchos casos, contribuye decisivamente a impulsar la economía.

En síntesis, la modernidad entendida como proceso, como transito se expresa en el Estado como modernización de su aparato administrativo, esto es, en su aparato gubernamental. Quizás, la primera experiencia de modernización del Estado, acontece cuando éste se organiza según los principios de la burocracia.

# Conclusiones

La primera conclusión que se puede destacar es que la modernidad es el tránsito o transición de una sociedad a otra, esta nueva surge desde la anterior (feudal), pero a la vez rompe con ella, con características nuevas y diferenciadas. Su principal diferencia, radica en que la modernidad instala una nueva forma de relacionar a las personas, por un parte bajo el influjo del capitalismo, la industrialización y el saber racional y por otra, libera a los hombres del dogma y los transforma en el centro del mundo.

La modernidad es cambio, no respeta su propio pasado y se mira a sí mismo como el resultado de una transición de lo tradicional a lo nuevo. La modernidad se define a sí misma como el reino de la razón y de la racionalidad, desplazando a la religión, a los prejuicios, supersticiones y a las costumbres tradicionales.

El concepto de modernidad se encuentra asociado al surgimiento de los estados-naciones, en cual combina democracia con el industrialismo, la educación generalizada con la cultura de masas, los mercados con las grandes organizaciones burocráticas.

El industrialismo acompañado de la ciencia crea en los países las herramientas para llegar a ser naciones ricas y poderosas, y de esa forma ser capaces de satisfacer las necesidades de su población.

La división del trabajo, descrita por Durkheim, se basa en la observación de las funciones sociales y son replicadas en la industria. Desde allí se puede comprender que integra más o menos la totalidad de las formas de especialización de las funciones sociales.

En Weber encontramos que el paradigma de la modernidad es el capitalismo y su racionalidad, cuya rasgo principal es el cálculo, que da píe para un sistema altamente tecnificado y una organización administrada bajo los principios de la burocrática.

El Estado incorpora como modelo de administración la burocracia. Weber la describe según principios racionales, entre los que destaca:

1) División de funciones,
2) Cargos ordenados jerárquicamente,
3) Relaciones contractuales,
4) Separación entre los funcionarios y los dueños de ella,
5) Calificación técnica para la selección de personal y
6) Registro escritos.

El capitalismo permite el desarrollo de las ciudades en grandes urbes, los sujetos despojados de las tradiciones y de los dogmas, perciben a las grandes ciudades como caóticas. La ciudad es lugar masivo de las experiencias de los sujetos de la modernidad y el centro de la vida

económica, cultural y política. Los sujetos viven insertos en cambios vertiginosos, una de cuyas expresiones son cambios permanentes de empleos. Las formas tradicionales de socialización se encuentran transformadas, el hombre moderno ahora es individualista.

Modernidad y globalización se encuentra unidas por medio de lo que se denomina sistema-mundo. Sistema con sus respectivos procesos sociales que operan a escala internacional, integra y conecta a comunidades locales y organizaciones en distintas combinaciones de espacio y tiempo. Las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales a nivel planetario une a distintos sujetos y localidades en tiempos reales. Las transferencias electrónicas de dinero son una muestra palpable. Lo es también los medios de comunicación masiva, cuya máxima expresión es la televisión.

El sistema mundo descrito por Wallerstein, es un tipo de sistema social y constituye el carácter distintivo del moderno sistema mundial capitalista, al abarcar a todo el mundo, las sociedades que lo constituyen también cambian. Se puede argumentar que la expansión del capitalismo establece una nueva división de trabajo, no solo entre labores agrícolas e industriales, sino entre regiones y países, cada uno en virtud de especializaciones particulares.

El Estado inicia procesos de modernización al amparo de la modernidad, se organiza según la división del trabajo, propio de la industria, para estructurar sus agencias y acoge la burocracia como un modelo ideal para su administración.

El acceso masivo a la educación permite la entrada al aparato público de cuadros cada vez más calificados, para desempeñar funciones específicas.

# Bibliografía

1) Larraín, J. 1996, Modernidad, Razón e Identidad en América Latina, Editorial Andrés Bello, Santiago.

2) Berman, M. 1988, Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad, Siglo XXI Editores, España.

3) Martuccelli, D., 2013 Sociologías de la modernidad, LOM ediciones-Universidad de Chile, Santiago.

4) Touraine, A., 1995, Crítica a de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

5) Wallerstein, I., 2011, El moderno sistema mundial, la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo en el Siglo XVI, Editorial Siglo XXI, México.

6) Castells, M., 2008, La Era de la Información, La sociedad Red, Vol. 1, Alianza Editorial, Madrid.

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

# MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO

## UNIDAD Nº I
## Modernidad y Modernización del Estado

WWW.IPLACEX.CL

# Introducción

La Modernización del Estado y el papel que ha jugado este en los procesos de esta modernización, será destacado especialmente en su papel central en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

Una breve reseña histórica permitirá situar, los procesos de Modernización del Estado, en la décadas de los ochenta y noventa, en los países latinoamericanos. En los ochenta los procesos se encuentran influidos por una aguda crisis económica, las soluciones para salir de aquella crisis, fue recurrir a complejas privatizaciones de las empresas públicas como una forma de hacer caja, una consecuencia fue la reducción del tamaño del Estado.

En la década de los noventa los procesos de modernización se caracterizan por un cambio en el papel del Estado, asumiendo un rol activo principalmente en la superación de la pobreza y a la equidad económica. Se acompañan esos procesos con la modernización de la gestión pública, cuyo foco se concentró en las operaciones de las instituciones públicas.

El proceso de modernización del Estado en Chile, ha experimentado distintos fases, la primera fase, mediados de los años setenta hasta fines de los años ochenta, se centró en un ajuste estructural en el ámbito económico, reducción del tamaño del Estado, procesos privatizadores, traspaso al sector privado de prestaciones de servicios ofrecidos tradicionalmente por el Estado. Una segunda fase, década de los noventa, se encuentra caracteriza principalmente por crear las condiciones de gobernabilidad democrática. En cuanto a la gestión pública se centra en introducir mejoras en los servicios públicos, reemplazar prácticas burocráticas e incorporar sistemas de mediciones.

De igual modo, los procesos incluyen la optimización de los recursos públicos, capacitación a su personal, satisfacción de los usuarios, introducir mejoras en la calidad de los servicios y la transparencia de la gestión. La gestión cambia de preocupada por los procedimientos a concentrarse en los resultados, para tal efecto se diseñan instrumentos de medición.

En el caso nacional, los procesos de Modernización del Estado, incluye un cambio de paradigma, relacionado con tres enfoques:
1) Gerencial;
2) Fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil y
3) Rediseños institucionales.

En todos ellos se pueden destacar distintos grados de instalación, a la vez, en todos ellos, las tecnologías de información y comunicación han jugado en rol clave, sin

embargo, la participación ciudadana alcanza grados inferiores a la experiencia de Porto Alegre (Brasil).

# Ideas Fuerza

1. Los procesos de Modernización del Estado han comprendido distintas fases tanto en el contexto latinoamericano como en el nacional y dan cuenta de transitar de un periodo determinado a un nuevo estadio.

2. La Modernización del Estado, en el caso nacional, posee dos fases principales, el primero, de mediados de los años setenta hasta fines de los ochenta y el segundo, desde inicios de los años noventa.

3. La Modernización del Estado implica la modernización de la gestión pública.

4. La modernización de la gestión pública tiene por propósito introducir mejoras en sus operaciones, incluyendo la calidad en la prestación de los servicios y la satisfacción de los usuarios.

5. En el caso nacional, la Modernización del Estado, se caracteriza por tres enfoques: gerencialista, fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil y enfoque de rediseños institucionales.

## 1.3 Modernización del Estado

**Breve visión de los procesos de Modernización del Estado en Latinoamérica.**

En materia de Modernización del Estado, la historia latinoamericana ha hecho un recorrido zigzagueante. El papel que ha jugando el Estado en estos procesos, está asociada a constantes transformaciones, donde el aparato público, ha jugado un papel central en las articulaciones entre los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

En la actualidad, se tiende a ver al Estado como una matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social, que procura un desarrollo dentro de la noción de gobernabilidad democrática. Sin embargo, en la década de los ochenta, prevaleció una visión restringida caracterizada por una suerte de anti-estado. A fines de la década, se comienzan a dar pasos a una redefinición de su rol, basado en el modelo normativo de racionalidad organizativa de tipo weberiano.

En esta década, los países latinoamericanos inician agresivos procesos de privatización, influidos por dos condiciones: por una parte, una aguda crisis económica, crisis caracterizada por altos déficits públicos, elevada deuda externa, en algunos casos con hiperinflación e incremento del desempleo, llegando incluso a los dígitos, por otra parte, por definiciones políticas.

En dicho escenario, los países inician políticas de equilibrio en sus finanzas públicas, enfrentando el problema de la deuda externa, por medio de las privatizaciones de sus empresas públicas como una forma de hacer caja.

La privatización adquirió diferentes formas:

a) La venta de las empresas del Estado y la transferencia de sus activos al sector privado.

b) La contratación a terceros (tercerización) de los servicios anteriormente provistos por el Estado.

c) La administración de las agencias públicas conforme a criterios similares a los mecanismos del mercado.

Las privatizaciones, señala ILPES

> "(…) además de formar parte de una política de reducción de la actividad del Estado, tienen una clara connotación fiscal. Por una parte, mediante un ingreso

> extraordinario de fondos, y por otra se procura lograr un equilibrio de las cuentas del sector público"[1],

Dicha política privatizadora también incluyó reducir el déficit fiscal. Las consecuencias para el Estado no se dejaron esperar, se puede observar su impacto en la reducción de su tamaño, afectando de esa forma, las responsabilidades económicas y fragilizando la relación complementaria entre el sector público y el privado.

El aparato gubernamental fue severamente es cuestionado, Eugenio Lahera señala que "(…) las instituciones públicas fueron evaluadas enmarcadas en una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupado de los procedimientos más que de los resultados"[2], se constata una rara asociación entre lo nuevo (moderno) y lo viejo (tradicional), un aparato más bien formalista con un racionalismo referencial.

En la década de los noventa los procesos de modernización se caracterizan por un cambio en el papel del Estado en la región, en el caso nacional, el Estado asume un rol más activo, enfocado principalmente a la superación de la pobreza y a la equidad económica. Sin embargo, se mantiene la tendencia de que parte importante de sus funciones tradicionales en la prestación directa de bienes y servicios, son traspasados al sector privado, a instancias subnacionales (regiones, municipios), y tercerización de ciertas operaciones de su gestión.

El proceso de modernización de la gestión pública se concentró en la operación de las instituciones públicas, desde una perspectiva técnica, en ejercer una actividad reguladora en sectores particulares de servicios, que presentan una especificidad derivada de la propia naturaleza de las prestaciones.

> ILPES, señala que: "(…) en el análisis de los procesos de reforma y modernización del Estado, se puso énfasis en la dimensión económica y en la racionalización del aparato administrativo. En especial se procuró determinar el área que correspondería a los sectores públicos y privado, se estudiaron sus interrelaciones, y se concluyo en la necesidad de aumentar la eficiencia y

---

[1] Reforma y Modernización del Estado, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), Santiago de Chile, 1994, p.24.

[2] Eugenio Lahera, Abril 1994, Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública, Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, N° 52, p.34

eficacia del sector público"[3], para ILPES, la Modernización del Estado formaba parte de la modernización de la sociedad.

La reflexión actual asume la Modernización del Estado como un proceso de constitución de ciudadanía y de optimización de los recursos públicos, cuyo foco está, por una parte, en la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios, la promoción del escrutinio público y la transparencia. Por otra parte, se busca incorporar técnicas de gestión más avanzadas para dar más eficacia y eficiencia al funcionamiento de las instituciones públicas.

CEPAL señala que en el enfoque de la gestión de las políticas públicas "(…) se reconoce la necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de los recursos humanos e insumos materiales"[4], acota que la calidad de la gestión pública depende de los objetivos, hace referencia a los liderazgo de los altos funcionarios, a la transparencia, a la descentralización, a los espacios de tomas de decisiones, a las agencias ejecutoras y a las instancias evaluadoras de dicha gestión.

En esta nueva etapa, las políticas de Modernización del Estado se conciben como un conjunto de procesos acumulativos que se despliegan por la vía de metas medibles en períodos acotados de tiempo, con indicadores conocidos y verificables. Los procesos de modernización modifican la administración pública y su gestión. Cabe precisar, que el concepto de administración pública corresponde a una estructura, mientras que el de gestión de políticas pública, a un proceso y a un resultado.

En síntesis, los nuevos conceptos que acompañan el proceso de la Modernización del Estado son los de flexibilidad, tanto de las instituciones como de la relación entre el Estado y sus empleados, y el de la innovación permanente en los procesos de toma de decisiones, las formas de producción de los servicios públicos y los resultados alcanzados.

**Reforma y Modernización**

Mauricio Olavarría citando a Pollit y Bockaert, hace una interesante distinción entre Reforma y Modernización. Para el primero expone que "Se hablaría de reforma en el caso de procesos paulatinos y de amplio alcance, mientras que el concepto de modernización se asimilaría a procesos restringidos a un ámbito de acción y con perspectiva de corto plazo en su aplicación"[5]. Más adelante, haciendo un resumen de

---

[3] Reforma y Modernización del Estado, (ILPES) p. 23.
[4] Eugenio Lahera, Revista de la CEPAL, N° 52, p. 34
[5] Mauricio Olavarría, 2012, ¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile?, Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública, Santiago, Editorial Universitaria, p. 24

varios autores expone "(…) el término reforma no sólo involucra cambio sino que supone asignar adjetivos a este cambio, entendiendo como cambio beneficioso, cambio integral (…) la reforma se referiría, más que a una total innovación, a una redefinición de algo que ya existe que puede significar o no su total transformación"[6].

> En cambio modernización, señala Olavarría "(…) más bien se aludiría a una concepción pragmática y sistemática de la innovación administrativa, consistente en actuar en el tiempo sobre una serie de elementos estratégicos que pueden abarcar aspectos institucionales hasta organizacionales o estructurales, influyendo en la definición de ámbitos de poder así como en la naturaleza de sus acciones, lo que no necesariamente exige modificaciones normativas previas"[7].

El autor citado, entiende el proceso de modernización como un fenómeno más amplio que la mera transformación organizativa. En aquel marco sitúa la reforma del Estado en dos ámbitos:

> "(…) a) el que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo un nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones y, b) el que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como modernización del Estado"

Olavarría acota que no necesariamente, entonces, la modernización implica un verdadero cambio institucional.

**Modernización del Estado en Chile**

El proceso de modernización del Estado en Chile, señala Carlos Pimenta, ha sido impulsado

---

[6] Ibíd., p.24
[7] Ibíd., p.25.

> "(…) consecutivamente por sus gobiernos militares y los por los gobiernos democráticos. La primera fase de reformas se centró en un ajuste estructural en el ámbito económico, emprendido conjuntamente con la estabilización de precios y la apertura al comercio exterior"[8].

Esta primera fase de reformas estuvo caracterizada por un agresivo proceso de privatización de las empresas públicas, la búsqueda de un Estado mínimo en los años setenta y ochenta, y el debate sobre los ejes articuladores de la Modernización del Estado.

Los argumentos presentes en aquel debate se referían a los siguientes aspectos:

1. Tamaño del Estado.
2. Rol del Estado.
3. Cambios en la cultura burocrática.
4. Mejoras en la producción de bienes y servicios.
5. Aumentos en la coordinación de los servicios.
6. Mejoras en las prestaciones de los servicios.

En los años noventa, la Modernización del Estado se encuentra relacionada directamente con el concepto de gobernabilidad democrática, en otras palabras, a las modalidades, reglas e instituciones que configuran el marco en que se desenvuelve la sociedad para lograr sus objetivos en cuanto a bienestar material, cultural y espiritual. Es así como, con en el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se creó el Ministerio Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES), con la misión de impulsar el proceso de coordinación interna de la acción del gobierno central.

Posteriormente en el año 1994, el gobierno crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con la misión específica de coordinador los esfuerzos modernizadores, tema que será abordado con mayor profundidad en la Unidad III. En cuanto a la gestión pública, se introducen mejoras orientadas para mejorar la eficiencia, la eficacia, la calidad de los servicios públicos y reemplazar o modificar las prácticas burocráticas. Se reconoce que la modernización de la gestión pública acentuara la heterogeneidad, a consecuencia que los temas de dicha gestión son muy variados, como son también los actores involucrados.

---

[8] Carlos Pimenta, 2002, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, p. 121, Santiago, LOM Ediciones e Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Una breve reseña de las principales tareas impulsadas, en ese primer periodo, se pueden observar a continuación:

**Cuadro N° 1**

| Institución | Año | Focos |
|---|---|---|
| **SEGPRES** | 1990 | Incorpora sistema de metas ministeriales |
| **Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuesto)** | 1993 | Inicia en varios servicios públicos la aplicación de la planificación estratégica y el uso de indicadores de desempeño |
| **Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública**[9] | 1994 | Modernización de la gestión pública<br><br>Coordinar los esfuerzos modernizadores de ministerios y servicios públicos.<br><br>Diseñar y coordinar políticas. |
| | 1994-1996 | Sensibilización a los altos directivos para los propósitos de modernización de sus respectivos servicios<br><br>Se crean indicadores de desempeño apropiado a cada servicio. |
| | 1997 | Definición de metas en el marco de un Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública para el periodo 1997-2000. |

Del cuadro se desprende que la estrategia para la modernización fue el gradualismo, la generación de redes de colaboración y el énfasis en el cambio de comportamiento de la cultura burocrática tradicional a una cultura gerencial de resultados. El cuadro igualmente muestra, que los procesos de modernización han estado centrados en hacer esfuerzos por adecuar la estructura del aparato público a las exigencias de un contexto de transformación, innovación y dinamismo.

El primer esfuerzo de los Gobiernos de la Concertación por la Democracia, encaminados al proceso de Modernización del Estado, descansó en ciertos supuestos políticos, entre los cuales podemos mencionar:

[9] Comité integrado por los Ministerios de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social, de Economía, Secretaría General de Gobierno y Secretaria General de la Presidencia.
.

1. Un cierto nivel de consenso social entre todos los sectores de la población.
2. Compromiso de todas las fuerzas políticas del país.
3. Uso del Parlamento para dirimir la tensión por las reformas políticas impulsadas por el nuevo gobierno.
4. Mantener sin grandes cambios la Constitución de 1980.
5. Continuidad del sistema económico establecido por el régimen militar.
6. Políticas sectoriales destinadas a compensar los impactos negativos de las políticas macroeconómicas, heredadas del régimen anterior.

En resumen, podemos señalar que la Modernización del Estado, ha estado asociada a las transformaciones del aparato público. También, que los procesos de Modernización del Estado se orientaron a la gestión pública y se concentraron en la operación de las instituciones públicas con una perspectiva técnica. De igual modo, los procesos incluyen la optimización de los recursos públicos, la satisfacción de los usuarios, la calidad de los servicios y la transparencia.

## 1.4 Tres enfoques a los procesos de modernización del Estado en Chile:

El carácter integral que debe tener, sostiene Mario Drago[10], la Modernización del Estado y su proceso de reformas del Estado, coloca en primer lugar la modernización de la gestión pública y de las políticas públicas.

Los lineamientos generales, asegura Drago, que debería tener en la actualidad la modernización de la gestión pública, se pueden resumir en los siguientes aspectos:

a) La principal responsabilidad de la acción gubernamental es la formulación y aplicación de las políticas públicas a través de las cuales debe atender las necesidades de la ciudadanía.

b) Las políticas públicas deben contar con instituciones y métodos de gestión que aseguren la calidad.

c) Incluir nuevas teorías de organización, y conocimientos logrados en materia de gestión para garantizar decisiones racionales.

---

[10] Mario Drago, 2002, Coordinación de las Oficinas de la Presidencia y de las Relaciones Interministeriales, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, p 83, Santiago, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

De acuerdo a lo anterior, los procesos de Modernización del Estado, estarían relacionados con atender las necesidades de la ciudanía (enfoque de fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil), métodos de gestión que aseguren la calidad (enfoque gerencialista) y nuevas teorías de la organización (enfoque de rediseños institucionales).

**A) Enfoque administrativo Gerencialista**

El enfoque gerencialista propone desarrollar mecanismos para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

Mark H. Moore señala que la ciudadanía espera que los directivos públicos sean fieles cumplidores de los mandatos, como resultante de los debates democráticos, que legitiman a las organizaciones públicas. En consecuencia, su deber "(…) es cumplir los propósitos establecidos en los mandatos con la máxima eficiencia y eficacia"[11]. La ciudadanía supone que los directivos son grandes conocedores del campo en el que trabajan, es decir, dominan los principales conocimientos y técnicas para conseguir los resultados deseados y que saben cuándo su actuación es de calidad y eficacia.

La literatura especializada recoge las siguientes características del modelo administrativo gerencial:

a) El objetivo del trabajo directivo en el sector público es crear valor público. En otras palabras, debe ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al costo del sector privado como con la libertad del mismo a la hora de producir resultados deseados.

b) Lo anterior implica profesionalizar la alta dirección. En otras palabras, formar una élite burocrática técnicamente preparada y motivada, con capacidades de negociación y responsables de sus decisiones ante el sistema político.

c) La alta dirección en el sector público, además, debe centrarse en transformar las actuales estructuras de la administración pública.

d) Los gerentes públicos deben ser responsables ante la sociedad.

e) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado.

---

[11] Mark H. Moore, 1998, Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, Buenos Aires, Paidos, p.41

Moore, agrega otros elementos a considerar.

> "(…) los gestores públicos han elaborado una nueva teoría para aumentar el valor de sus actividades. Basándose en el sector privado, ponen el acento en el servicio al cliente y se comprometen a realizar esfuerzos en la satisfacción de este último"[12].

No obstante, el mismo autor nos advierte que el gobierno no tiene clientes, se da por supuesto que las organizaciones públicas tiene clientes, pero los ciudadanos, que están situados al final del proceso no pueden ser asimilados como clientes, a pesar que generan tienen contactos o transacciones individuales.

El gobierno acota Moore "(…) no solo es prestador de servicios, sino que además impone obligaciones. Tal es el caso, por ejemplo de la policía, o de las agencias de protección del medio ambiente"[13]. En consecuencia la gerencia pública, no se puede igual a la gerencia privada, la primera pone énfasis en criterios de eficiencia, eficacia y calidad, pone la atención en el usuario como foco central de la preocupación e intenta transparentar los actos públicos.

En cambio la gerencia privada, aunque persiguiendo homólogos propósitos, los resultados de la organización se definen en virtud en qué negocios se está actuando y a dónde se pretende llegar, considerando, entre otros, un análisis externo, formulación de alternativas estratégicas, soluciones adecuadas que garanticen los resultados y lo más importante no están sometidas al escrutinio público.

Francisco Meneses y Nelson Guzmán[14] revisando los sistemas gerenciales públicos en Latinoamérica, encontraron que el sistema gerencial reunía los siguientes elementos:

---

[12] Ibíd. p.69
[13] Ibíd. p.69
[14] Francisco Meneses y Nelson Guzmán, 2002, Sistemas de Alta Dirección Pública, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, p. 165, Santiago, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

**Cuadro N°2**

| Elemento | Descripción |
|---|---|
| Reclutamiento y selección | Su característica central es que todos los profesionales que cumplan los requisitos de acuerdo a mecanismo de concurso público puedan llenar los cargos. |
| Flexibilidad en el empleo | Los sistemas de gerencia pública consideran condiciones contractuales especiales para los cargos de gerencias, en base al cumplimiento de metas. |
| Movilidad | Los sistemas de gerencia pública permiten y fomentan la movilidad al interior de la administración pública, entre funciones y cargos similares. |
| Remuneraciones | En términos generales, una mayor flexibilidad o menor estabilidad profesional van asociados a sistemas de indemnizaciones por sistemas de bonos por productividad y desempeño |
| Evaluación del desempeño | Los gerentes públicos están sometidos a evaluaciones periódicas de su desempeño, el cual puede depender del cumplimiento de metas establecidas por la organización o por su desempeño individual. |
| Mayor autonomía en el manejo de los recursos | Deben contar con los medios y las atribuciones para desempeñar adecuadamente sus funciones. |
| Institucionalidad de la gerencia pública. | Se refiere a la creación de una institucionalidad especial para establecer un sistema de gerencia pública. |

Marianela Armijo señala que la reforma gerencial, todavía es incipiente, menciona que

> "(…) la profesionalización de la función pública (Dirección Pública y Política de Recursos Humano), la descentralización organizacional (aumento de competencias de los directos públicos) y presupuestos vinculados a los resultados, son temas que se abordan solo tangencialmente"[15].

**B) Enfoque rediseño institucionales**

Existe coincidencia entre los autores especializados que el proceso de toma de decisiones a nivel presidencial constituye un aspecto central de la eficacia y eficiencia en la implementación de las políticas públicas. El problema central sería la capacidad

[15] Marianela Armijo, 2002, Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafío, p. 274, Santiago, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

que tiene el Ejecutivo, en particular la Presidencia como institución, en coordinar efectivamente al conjunto del aparato gubernamental, con el fin de fijar las prioridades y compromisos definidos en sus respectivas agendas programáticas.

En el caso chileno, se han instaurado distintos mecanismos de coordinación, como también distintos instrumentos para facilitar la coordinación de la gestión, destacándose en esa labor la Secretaría General de la Presidencia.

Los mecanismos más importantes han sido: la creación de los Comités de Ministros (Comités Interministeriales), la creación de comisiones y grupos de trabajo ad-hoc de carácter interministerial; la instauración del sistema de metas presidenciales; y las reuniones sistemáticas del presidentes con sus ministros.

**Comisiones AD-Hoc**

Cada uno de aquellos mecanismos ha permitido elaborar rediseños institucionales orientados a mejorar el desempeño del gobierno, de los ministerios, de los servicios públicos, detectando nuevas necesidades institucionales de acuerdo a áreas específicas que requieren ser abordadas, así por ejemplo, se tiene que la función de coordinación de SEGPRES ha permitido a la Presidencia tener una visión de conjunto del gobierno. Específicamente, las reuniones de las comisiones ad-hoc, han paso a la creación de la Comisión Nacional de Riego, como también a la Comisión Nacional de Medio Ambiente, en iguales reuniones surgieron la Comisión de Descontaminación de la Región Metropolitana y a la Comisión Nacional de Transporte Urbano e Interurbano, entre otras.

Estas comisiones nacionales o regionales, según sea el caso, sentaron las bases de nuevos ministerios, tal es el caso del Ministerio del Medio Ambiente.

**Sistema de Metas Ministeriales**

En cuanto al Sistema de Metas Ministeriales, introducido por SEGPRES en el año 1990, como un instrumento de gestión de pública, incorporó un nuevo enfoque para llevar a cabo un seguimiento y evaluación del grado de avance y cumplimiento de los ministerios, lo que ha permitido detectar temas emergentes, que requieran una atención preferente, debilidades de gestión o de coordinación, como así mismo, posibles dificultades de orden legal.

El propósito del Sistema de Metas es explicitar metas específicas y evaluables en términos de su grado de cumplimiento, de esta forma se hace posible detectar los logros alcanzados en función de los recursos destinados por el Estado, permitiendo evaluar la eficiencia del gasto.

El Sistema de Metas[16], con su enfoque a los resultados a permitido modificar el modo tradicional de actuar del gobierno y de sus diversos organismos, los cuales estaban orientados al cumplimento de los procedimientos. Este enfoque a los resultados, medible, concreto a dado por resultado, por ejemplo, detectar el déficit de viviendas en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, como parte de su misión permanente.

Inicialmente el Sistema de Metas Ministeriales buscaba:

i. Permitir al Ejecutivo una visión global de cada sector de la administración.
ii. Grado de avance y cumplimiento de cada una de las metas.
iii. Seguimiento e identificación de eventuales retrasos.
iv. Requerimientos de coordinación.
v. Transformarse a futuro en una dimensión estratégica en la gestión pública.

**Comités Interministeriales[17].**

En el primer proceso de Modernización del Estado, bajo la gestión del Presidente Patricio Aylwin, se crearon cinco Comités: Comité Político, presidido por el Ministro del Interior; Comité Económico, presidido por el Ministro de Hacienda; Comité Económico-Social, presidido por el Subsecretario de Hacienda; Comité de Infraestructura y Transporte, presidido por el Ministro de Obras Públicas y Comité de Desarrollo Productivo, presidido por el Ministro de Economía.

Durante la administración de Eduardo Frei (1994-2000), se sumaron a los anteriores, los siguientes comités: de Política Exterior; de Modernización de la Gestión Pública; de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y el Comité para la Cultura y las Artes.

Drago señala que

> "(…) el propósito de los comités era reunir a los ministros cuyas carteras estaban relacionadas con un área específica de política pública, con el objetivo de compartir sus respectivas visiones y proponer alternativas para superar limitaciones en los enfoques sectoriales, propios de cada ministerio, facilitar la

[16] Mario Drago, 2002, Coordinación de las Oficinas de la Presidencia y de las Relaciones Interministeriales, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafío, p.77, Santiago, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

[17] Ibíd., p.75

generación de políticas y detectar áreas que requerían crear una nueva institucionalidad”[18],

Como es el caso del Comité de Culturas y las Artes, en la actualidad se discute en el Parlamento su status de ministerio.

El enfoque a los rediseños institucionales se puede sintetizar de acuerdo a los siguientes ámbitos:

i) Una creciente tendencia a la coordinación horizontal y vertical en el aparato público, a fin de evitar incoherencia, duplicidad de esfuerzos y recursos.

ii) Hacer que la estructura gubernamental tenga una visión de conjunto y cercana a los problemas de los ciudadanos.

iii) Énfasis en la calidad en los servicios prestados, sin descuidar los costos.

iv) Detectar debilidades de coordinación para la implementación de políticas públicas.

v) Poner al día los servicios con mejor y más tecnología.

vi) Introducir el enfoque por resultados.

vii) Revelar debilidades institucionales que obligaran a crear una nueva institución.

viii) Sistematizar la información para la toma de decisiones del Ejecutivo con criterios técnicos.

ix) Potenciar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Para la elaboración del siguiente cuadro se ha tomado como referencia lo expuesto por Blanca Olías de Lima[19]. La autora hace una revisión a las técnicas que hoy se están utilizando en la gestión privada que puede dar luces para detectar los desarrollos de las tendencias principales que se están empleando con distintos resultados en los rediseños institucionales para la gestión pública.

---

[18] Ibíd., p.79

[19] Blanca Olías de Lima, 2001, La Nueva Gestión Pública, Madrid, Prentice Hall, pp. 28-32.

**Cuadro Nº3**

| Denominación | Características | Énfasis |
|---|---|---|
| ABC (Actividad Basada en los Costos) | Imputación de costos indirectos en función de los procesos operativos | Contable. |
| Benchmarking | Vinculada con la técnica de marketing. Compara con las organizaciones con problemas similares | Uso de indicadores para comparar actividades semejantes. |
| EVA (Economía de Valor Agregado) | Aprecia la rentabilidad asignando activos financieros por sectores de actividad. | Se concentra en análisis financieros.<br><br>No contempla la calidad. |
| Calidad Total | Se centra en las personas, calidad, costos y plazos. | Muy extendido, se preocupa por la responsabilidad y los estándares. |
| Reingeniería | Reforma de conjunto que cuestiona el funcionamiento y los procedimientos | Propósito reducción de personal. |
| Gestión de Proyectos | Crea unidades específicas de proyectos. | Volcada sobre los clientes y valor percibido de un producto. |

**C) Enfoque de fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil**

Durante las últimas tres décadas, los países latinoamericanos han transitado desde un Estado organizador de la sociedad, que perduró hasta la década de los setenta, hacia un Estado en contraposición con la sociedad alrededor de los años ochenta (especialmente bajo los gobiernos militares de corte autoritario) hacia los intento recientes de reordenar las responsabilidades que comparte el Estado, el mercado y los ciudadanos.

La participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales es hoy una condición necesaria para el establecimiento de instancias de mediación entre el aparato público y la ciudadanía, que sean capaces de contribuir a que las políticas públicas reflejen el interés social, tiendan a asegurar la responsabilidad política en la ejecución de las mismas y, por tanto, una mayor efectividad en sus resultados.

Es en las políticas sociales donde ha comprobado que los proyectos que cuentan con la participación de la comunidad obtienen resultados superiores a aquellos basados en modelos burocráticos. Dicho involucramiento, además consolida la democracia, a través de la transferencia de poder a los grupos sociales, incrementado el sentimiento de propiedad de los programas de los cuales se benefician.

La experiencia pionera de Porto Alegre en la elaboración del presupuesto municipal que incluyó la participación ciudadana, es probablemente uno de los aportes más innovadores al fomento de la participación ciudadana en las acciones de la administración pública, a nivel subnacional. El caso atípico de Porto Alegre arranca de los cambios instituidos en la Constitución pos gobiernos militares que "(…) instituyó por primera vez en la historia brasileña el principio de democracia semidirecta y participativa, otorgando a los gobiernos locales libertades de institucionalizar canales de participación popular directa en los asuntos públicos"[20], marca por vez primera la alianza entre el poder municipal y la ciudadanía.

La importancia de esta experiencia en la construcción del presupuesto, es que este refleja las necesidades de la comunidad al abarcar al conjunto de las políticas públicas e indica en el debate de la comunidad la fijación de las respectivas prioridades y las limitaciones del gobierno subnacional y de cada uno de sus órgano.

En la teoría política, señala Cristina Filgueiras, "(…) existe un importante debate acerca de la relación entre la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana (…) y se refiere a las bases de la legitimidad del proceso democrático"[21], en última instancia, el proceso democrático para su legitimidad requiere esencialmente de la participación ciudadana, en el caso de Porto Alegre, el énfasis se coloco sobre la discusión de la políticas y en la adopción de las decisiones, lo que a juicio de Filgueiras "(…) supone el fortalecimiento de espacios públicos de deliberación y de articulación de demandas, no capturadas por el sistema político ni por las instituciones del Estado"[22].

**Participación Ciudadana en Chile**

La participación ciudadana fue incluida en los procesos de modernización de la gestión pública, dentro de las prioridades de la agenda gubernamental, en el periodo presidencial de 1994-2000, situándola entre los principios orientadores cuando se plantea la noción básica que inspirará todo el esfuerzo modernizador será la concepción del Estado como un instrumento al servicio de las personas y de la gente.

En virtud de lo anterior, la vinculación del Estado y la sociedad adquieren el status de iniciativas gubernamentales e implementadas en forma gradual, atendiendo como señala Marianela Armijo "(…) la escasez de recursos destinados a impulsar las

[20] Hernán F. Gómez Bruera, 2015, Lula, El Partido de los Trabajadores y el Dilema de la Gobernabilidad en Brasil, México, Fondo de Cultura Económica, p.144,
[21] Cristina Filgueiras, 2002, Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafío, p.374, Santiago, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
[22] Ibíd., p.375.

iniciativas y la escasa prioridad política que tuvo el tema"[23]. Serán los conflictos medioambientales, debido a la insuficiencia de la institucionalidad existente que exigirá a los gobiernos a diseñar mecanismos para relacionar los temas de participación ciudadana con el Estado y el desarrollo sustentable en Chile.

Un breve resumen permite destacar las insuficiencias del proceso modernizador de la gestión pública y la escasa presencia de actores importantes, incluyendo a la ciudadanía en la toma de decisiones significativas.

1. Los proyectos modernizadores de la gestión pública han puesto el énfasis en la capacidad de gestión, priorizando los resultados y el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios, pero no explicitan lograr una vinculación con la sociedad civil para cumplir aquellos objetivos.

2. Los programas sociales han abierto canales de participación acotados a mecanismos instrumentales y predefinidos, sin generar espacios de participación.

3. En cambio, a nivel municipal se abren espacios de participación en la gestión municipal y se han generando mecanismo de consultas, pero no vinculantes, con las autoridades municipales.

4. Igualmente a nivel municipal existen los Consejo Económicos-Sociales (CESCO), de carácter consultivo, pero dependiente de la voluntad del Alcalde, lo que empobrece la participación.

En síntesis, se percibe una escasa voluntad política de auscultar a la ciudadanía y de compartir los poderes decisionales. Sin embargo, es preciso reconocer que tampoco existe una demanda por parte de la ciudadanía o de sus organizaciones.

Es el área medioambiental donde han surgido iniciativas inclusivas de participación ciudadana. Prueba de ello, es la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) que tiene entre sus responsabilidades la coordinación de los organismos del Estado con competencia en cuestiones medioambientales y la aplicación de procedimientos encaminados a garantizar el derecho de la ciudadanía a participar activamente en las acciones que garanticen el cuidado del medioambiente. La participación queda expresada en la evaluación de los proyectos por medio del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), donde se considera tanto la opinión de los organismos competentes como los de la ciudadanía.

---

[23] Marianela Armijo, 2002, Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafío, p. 283, Santiago, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

**Participación Ciudadana y Gestión Pública**

La participación ciudadana en la gestión pública se ha canalizado por medio del Ministerio Secretaría General de Gobierno, en tanto, tiene por misión facilitar la comunicación entre el gobierno y la sociedad difundiendo las decisiones, iniciativas, beneficios y oportunidades emanados desde el Ejecutivo.

Entre los objetivos estratégicos del ministerio se cuenta:

1. Desarrollar espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía para difundir la acción gubernamental.

2. Contribuir a hacer más eficientes los mecanismos de vinculación, interlocución y comunicación entre el gobierno y las organizaciones sociales, favoreciendo el asociacionismo y el fortalecimiento de la sociedad civil.

3. Promover la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas a través del acompañamiento en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana y la formulación de compromisos ministeriales en dicha materia.

4. Dar cuenta anual sobre la participación ciudadana en la gestión pública, para lo cual deben establecerse los mecanismos de coordinación pertinentes.

A su vez, el Instructivo Presidencial Nº 007, del 6 de agosto de 2014, el gobierno da un nuevo impulso a la participación ciudadana en la gestión pública, en esta oportunidad se puede destacar:

1. Revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana hoy existentes, en los programas y políticas públicas sectoriales en todas sus etapas.

2. Enfoque de participación ciudadana a toda política pública sectorial de los órganos de la Administración del Estado.

3. Fortalecer y dar institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública.

Por otra parte, en la actualidad se han promovido los Consejo de la Sociedad Civil como un mecanismo de participación ciudadana, que vincula a los órganos de la administración del Estado con representantes de la sociedad civil organizada.

Los Consejos de la Sociedad Civil son de carácter consultivo (no vinculantes), autónomos y están conformados por miembros de la sociedad civil que tengan vinculación con los temas de competencia del órgano de la administración pública.

De igual modo se pueden citar:

1. Los Programas de Simplificación de Trámites, en los cuales las Instituciones deben diagnosticar, proponer e implementar mejoras en los procesos que realizan, según consultas a la ciudadanía.
2. El Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público, que coordina a las instituciones públicas en sus procesos de abastecimiento permitiendo que los distintos proveedores conozcan en forma transparente las distintas licitaciones públicas que se realizan.
3. La creación de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), que permiten a los ciudadanos informarse acerca de las actividades del servicio y realizar reclamos o sugerencias, según sea el caso, es quizás el mayor logro de las iniciativas innovadoras en la orientación del fortalecimiento de la vinculación del Estado con la sociedad civil.

En resumen, el fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil, ha tenido distintas expresiones, los gobiernos la han incluido en forma prioritaria, sin embargo, no ha alcanzado los logros de la experiencia de Porto Alegre.

Por otra parte, las tecnologías de información y comunicación han contribuido de manera innovadora al cometido de vinculación entre el Estado y la sociedad civil, cuyos mejores ejemplos son el sistema de compras del sector público y los tramites por medio del Servicio de Impuestos Internos.

Los Consejos de la Sociedad Civil gradualmente se están convirtiendo en un eficiente mecanismo de vinculación de la ciudadanía con el Estado, como lo demuestran los logros de la Comisión Nacional de Riego.

# Conclusiones

La Modernización del Estado, en la historia latinoamericana ha estado presente en las últimas décadas. El papel del Estado en esos procesos, se encuentra asociado a las articulaciones entre los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Es así como, en esta década de los ochenta los procesos modernizadores estuvieron influidos por dos condiciones: la crisis económica que obliga a los países a iniciar privatizaciones de empresas públicas como una forma de hacer caja y procesos con objetivos políticos.

En cambio, en la década de los noventa los procesos de modernización se caracterizan por un rol activo del Estado, enfocados principalmente en la superación de la pobreza y la equidad económica.

El proceso de Modernización del Estado en Chile, ha sido impulsado tanto por los gobiernos militares y por los gobiernos democráticos. La primera fase de reformas se centró en un ajuste estructural en el ámbito económico, fase de reformas caracterizada por la privatización de las empresas públicas y la búsqueda de un Estado mínimo. En los años noventa, se relacionan con el concepto de gobernabilidad democrática y la creación de distintas instancias gubernamentales, se destaca el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con la misión de coordinador los esfuerzos modernizadores. En gestión pública, se orientan a mejorar la eficiencia y eficacia, calidad de los servicios públicos, reemplazar las prácticas burocráticas y cambiando el eje de preocupación de los procedimientos a los resultados.

Mauricio Olavarría hace una interesante distinción entre Reforma y Modernización. Reforma respondería a un proceso paulatino y de amplio alcance, en cambio modernización se asimilaría a procesos restringidos a un ámbito de acción y con perspectiva de corto plazo.

Los procesos de modernización más recientes, en el caso chileno han privilegiado tres enfoques: gerencialista; rediseños institucionales y fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil.

El enfoque gerencialista propone desarrollar mecanismos para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública. De este enfoque se pueden destacar ciertos rasgos principales: 1) El objetivo del gerente público es crear valor público, 2) La alta dirección en el sector público debe centrarse en transformar las actuales estructuras de la administración pública, 3) los gerentes públicos son responsables ante la sociedad.

Por su parte, el enfoque de los rediseños institucionales, se orienta a la toma de decisiones a nivel presidencial se constituya en un aspecto central para la implementación de las políticas públicas. En nuestro caso, para tal efecto se

desarrollado distintos mecanismos de coordinación e instrumentos para facilitar la coordinación de la gestión pública.

Los mecanismos más importantes han sido: la creación de los Comités de Ministros; la creación de comisiones y grupos de trabajo ad-hoc de carácter interministerial; la instauración del sistema de metas presidenciales y las reuniones sistemáticas del presidentes con sus ministros.

En el enfoque de rediseños institucionales se encuentran presente: 1) Una tendencia a la coordinación horizontal y vertical en el aparato público, 2) Una estructura gubernamental con visión de conjunto y cercana a los problemas de los ciudadanos, 3) Introducir el enfoque por los resultados y 4) Potenciar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Finalmente en el enfoque de fortalecimiento de la vinculación del Estado y la sociedad civil, se considera prioritario ordenar las responsabilidades que comparten el Estado, el mercado y los ciudadanos. Se destaca, la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales, para que sean capaces de contribuir a que las políticas públicas reflejen el interés social, y así asegurar la responsabilidad en la ejecución de las mismas.

Las políticas sociales es donde se ha comprobado que los proyectos que cuentan con la participación de la comunidad obtienen mejores resultados de aquellos basados en modelos burocráticos. La experiencia pionera de Porto Alegre es una demostración de lo anterior.

La participación ciudadana en Chile queda incluida en los procesos de modernización de la gestión pública, en el periodo presidencial de 1994-2000, al plantear que el esfuerzo modernizador estará al servicio de las personas y de la gente. Sin embargo, estuvo inicialmente postergada, por escasa voluntad política de todos los actores.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), es la mejor expresión de participación ciudadana.

La participación ciudadana en la gestión pública, se ha canalizado por medio del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y recientemente por medio del Instructivo Presidencial Nº 007, del 6 de agosto de 2014, donde se da un nuevo impulso.

Una dimensión de participación ciudadana se puede observar por medios los Programas de Simplificación de Trámites, Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS).

# Bibliografía

1. Reforma y Modernización del Estado, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), Santiago de Chile, 1994.

2. Mauricio Olavarría, 2012, ¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile?, Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública, Santiago, Editorial Universitaria.

3. Carlos Pimenta, 2002, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, Santiago, LOM Ediciones e Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

4. Eugenio Lahera, 1994, Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública, Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, N° 52, Abril.

5. Mark H. Moore, 1998, Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, Buenos Aires, Paidos.

6. Mario Drago, 2002, Coordinación de las Oficinas de la Presidencia y de las relaciones Interministeriales, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, Santiago, LOM Ediciones e Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

7. Francisco Meneses y Nelson Guzmán, 2002, Sistemas de Alta Dirección Pública, Reforma y Modernización del Estado, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, Santiago, LOM Ediciones e Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

8. Hernán F. Gómez Bruera, 2015, Lula, El Partido de los Trabajadores y el dilema de la gobernabilidad en Brasil, México, Fondo de Cultura Económica.

9. Cristina Filgueiras, 2002, Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, Santiago, LOM Ediciones e Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

10. Marianela Armijo, 2002, Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile, Reforma y Modernización del Estado, Experiencias y Desafíos, Santiago, LOM Ediciones e Instituto Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

11. Blanca Olías de Lima, 2001, La Nueva Gestión Pública, Madrid, Prentice Hall.

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

# MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO

## UNIDAD Nº II

## Reforma e innovación del Estado

WWW.IPLACEX.CL

# Introducción

El presente documento se inicia con los aspectos conceptuales y teóricos de la Reforma del Estado, donde se describen definiciones de Estados, desde distintas perspectivas, para concluir que el Estado es una organización y que cada cierto tiempo, impulsado por fuerzas internas o externas, inicia procesos de reforma. Siguiendo a Verónica Figueroa Huencho[1] se adapta a ciertas condiciones las que influyen/modifican su carácter y su institucionalidad.

Conceptualmente la Reforma del Estado, es de por si concepto controversial, involucra cambios en cierta dirección, innovaciones, redefinición o incluso puede significar su total transformación. Es un proceso que puede entenderse como una actuación profunda sobre la organización del Estado.

La profundidad que adquiera la Reforma del Estado queda de manifiesto al incorporar todos los poderes, modificando sus ejes centrales, de acuerdo a sus particulares ámbitos de competencia.

En esta Unidad, desde la perspectiva analítica, seguimos el modelo de Koldo Echeverría, en el cual las reformas pueden separarse en dos categorías: reformas sustanciales (acción política) y reformas institucionales (diseño y funcionamientos de las instituciones). Dicha clasificación permite el estudio ordenado de las reformas nacionales desde la década de 1950, a las más recientes, del año 2006.

Las tecnologías de información y comunicación, marcan un nuevo paradigma que alcanza al Estado, en sus procesos de innovación, para unos, un Estado en la Era Digital, para otros, un Estado en Red, con todo, el cambio paradigma involucra al Estado, en tanto innova en su acción política y en el funcionamiento de sus instituciones. Se puede indicar que la “Era de Internet” llego para quedarse.

Las organizaciones y en ella el Estado innovan en su funcionamiento y en su acción administrativa. Tres son las variables de que pueden incentivar la innovación: estructurales, culturales y recursos humanos.

En la Unidad se señala que para innovar las organizaciones recurren a diversas técnicas, siendo una de ellas la “lluvia de ideas”, esta tiene por propósito la búsqueda grupal y participativa a problemas con extravagantes soluciones. El lado

[1] Doctora en Ciencias de la Gestión, ESADE. Administradora Pública, Universidad de Chile. Postdoctorada del Center for Latin American Studies de la Universidad de Stanford, California.

insólito de las soluciones, requiere por parte de la alta dirección de una canalización adecuada para evitar que queden en el papel.

La reforma y la innovación del Estado tienen similitudes y diferencias, no obstante ambas implican un cambio en la actuación administrativa y en la gestión del Estado.

# Ideas Fuerza

1. El Estado es una organización que cada cierto periodo o influido por presiones de distinta índole se reforma.

2. La Reforma del Estado implica cambio, redefiniciones o su posible transformación.

3. Las Reformas del Estado son impulsadas por distintas presiones tanto, internas como externas. Las internas de carácter político e institucional. Las externas para dar soluciones a presiones de la sociedad civil.

4. Las reformas nacionales desde 1950 a 2006, se han articulado en distintos ejes, principalmente centradas en los aspectos económicos, institucionales y modernizando la gestión pública.

5. Reforma e Innovación del Estado tienen rasgos comunes y aspectos que las diferencias. En ambas, las tecnologías de información y comunicación han jugado un rol clave.

6. Las organizaciones y el Estado como una de ellas, pueden incentivar la innovación mediante técnicas grupales y participativas.

## 2.1 Los Fundamentos Teóricos de la Reforma del Estado

**Definición de Estado**

Nicolás Maquiavelo autor de "El Príncipe", es a quien se le atribuye haber utilizado el término Estado en la acepción moderna para designar a la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando[2]. En el texto, Maquiavelo retomaba algunos elementos de lo que para los griegos era la Polis y para los romanos la Civitas y la Res Pública, nombre con el que se designaba al conjunto de instituciones políticas de la antigua Roma, para denominar las formaciones políticas que surgen de la crisis de la sociedad medieval.

Históricamente el Estado ha sido el producto de la sociedad civil. La sociedad civil, señala Luciano Tomassini

> "(…) emerge cuando aparece un conjunto de cuerpos extraños al mundo feudal, como el comercio, las finanzas, el renacimiento del conocimiento y de las artes, la burguesía y las ciudades, que reivindican y logran afirmar su autonomía frente a esa red de lealtades feudales y los hacen creando las primeras ciudad-estado, que, dieron lugar al Estado Absolutista y (posteriormente) al Estado Moderno"[3], en otras palabras, la transición a la modernidad.

Weber cuando hace referencia al Estado lo plantea en los términos de la nación, de la sociedad, de la familia, de un cuerpo militar o de cualquiera formación semejante referida únicamente al desarrollo, en una forma determinada. Max Weber agrega a su definición de Estado, el uso de la fuerza física legítima sólo queda depositado en él.

Para Lenin, el "Estado es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el

---

[2] Nicolás Maquiavelo, 1984, El Príncipe, Editorial EDAF, Madrid.
[3] Luciano Tomassini, 1994, La Reforma del Estado y las Políticas Pública, Centro de Análisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, p.18.

grado en que las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente conciliarse”[4]. Es pertinente considerar que el concepto de “clase” en sociología tiene varias interpretaciones. Lenin utiliza el concepto básico de clase, esto es, agentes sociales organizados que se disputan el poder político, poder caracterizado por el Estado.

Por otra parte, Tocqueville considera que las fuentes de poder democrático tienden a igualar el status así como a la liberación de los rangos. Así mismo, desaparecen las instituciones y poderes intermedios, entendiendo al pueblo como una sola entidad, que se organiza en torno a una organización llámese comunidad o Estado.

> Karl Marx, relaciona gobierno y Estado, al señalar “(…) el gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”[5] y agrega “(…) en el siglo XIX la economía era la ciencia social más avanzada desde el punto de vista conceptual y metodológico, al igual que en su época la dialéctica le brinda un lenguaje de avanzada”[6], con lo cual expresa, la importancia de la economía para comprender el funcionamiento del Estado.

Locke, en su segundo tratado del gobierno señala:

> “Dos fundamentos hay que producen sociedades públicas. El primero, la inclinación natural, por lo cual todos los hombres desean una vida sociable y compañerismo. El segundo, un orden expresa o secretamente acordado sobre la forma de su unión de vida compartida. Éste es el que nosotros llamamos la Ley de un Estado, el alma de un cuerpo político; las partes que

---

[4] V. I. Lenin, 2014, El Estado y la Revolución, Ediciones Espartaco, Santiago, p.8.
[5] Carlos Marx, 2014, El Capital I, Critica de la Economía Política, Fondo de Cultura Económica, México, p.79
[6] Ibíd., p.79.

> son animadas por la ley, sostenidas juntas y puestas a trabajar en acciones como el bien común lo requiera"[7].

En síntesis, el Estado es, esencialmente, una organización, que se reformula, cada ciertos periodos de tiempo, a consecuencia de distintas presiones, de diversos signos políticos o de cambios en el entorno, nacional o internacional, para lograr una adecuada forma de organizar su funcionamiento y conseguir las mejores condiciones de bienestar y de prosperidad para la ciudadanía. En consecuencia, el Estado, es "(…) aquella forma de organización que una sociedad determinada se da en cada etapa histórica para manejar sus intereses comunes"[8], y por consiguiente cambia con el tiempo.

Verónica Figueroa, expone que

> "(…) algunos autores señalan que lo que caracteriza al Estado actual es su continua revisión, transformación y adaptación a las prácticas sociales, influidas por nuevas ideas respecto de la mejor forma de "hacer las cosas", lo que continuamente altera su carácter y su institucionalidad"[9].

Las condiciones de bienestar y prosperidad, no son neutrales, factores tales como, los cambios en la sociedad, la fuerza del conocimiento, el fortalecimiento de la sociedad civil, las presiones de distintos grupos para cumplir distintos propósitos, entre otros, obligan a los estados a transitar por diversos procesos de reforma. Prueba de ello, son los casos recientes de Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia o Estados Unidos, se han convertido en referentes para muchos países en desarrollo, los que desde los años 90 comenzaron a implementar distintos grados de reforma como parte de su agenda pública, incluyendo grados más o grados menos de aplicación de lógicas de mercado en las acciones públicas.

---

[7] John Locke, 1959, Segundo Tratado de Gobierno, Ágora, Buenos Aires, p.30.
[8] Ibíd., Luciano Tomassini, p.19
[9] Verónica Figueroa, 2015, Elementos Conceptuales en torno a la Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública, p. 21 ¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile?, Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública, Mauricio Olabarría Editor, Editorial Universitaria, Santiago.

**Reforma del Estado**

El término de reforma, es controversial, pues no solo involucra un cambio sino que supone asignar una cierta dirección a ese cambio. Figueroa señala que "la reforma se referiría, más que a una total innovación, a una redefinición de algo que existe (reformar), que puede significar o no su total transformación. En ese contexto, un proceso de reforma puede ser entendido como una actuación intensa y profunda sobre el Estado, redefiniendo su alcance y funciones, donde esta actuación podría influir en el funcionamiento administrativo del Estado"[10].

Para Figueroa Reforma del Estado tendría dos ámbitos:

I. El que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones.
II. El que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que conoce como modernización del Estado.

LucianoTomassini relaciona Modernización del Estado y Reforma del Estado. Para el primero "(…) la modernización del estado no puede reducirse a una simple redefinición del tamaño de éste. Se hace indispensable también poner énfasis en la eficiencia del mismo y en la adecuación a su nuevo papel más estratégico, selectivo y catalítico"[11].El autor acota que reducir la reforma a sus instituciones, omitiendo la temática de las tensiones en la sociedad es insuficiente.

Tomassini, agrega que

> "(…) el principal desafío que enfrenta el estado (actual), con un presupuesto, con facultades de intervención más reducidas y con una capacidad de gestión más limitada, es asociarse con los diversos elementos de la sociedad civil y redistribuir con ella la atención de diversas tareas de interés público"[12].

[10] Ibíd., p.24.
[11] Ibíd., Luciano Tomassini, p.41
[12] Ibíd. P.25.

El ensayista amplia la mirada de la reforma al señalar que no basta con mejorar el sector fiscal, para asegurar un funcionamiento eficiente y moderno del Estado, no solo se requiere un ejecutivo moderno, también la Reforma del Estado debería alcanzar a un Parlamento que funciones representativa y eficientemente y un sistema judicial accesisible, confiable y eficiente.

En el documento del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), señala que las

> "(…) funciones públicas emergentes de la reforma del Estado pueden clasificarse en tres grupos. El primer grupo incluye las tareas clásicas de gobierno, que consiste por una parte en la provisión de los bienes públicos puro (justicia, seguridad ciudadana y relaciones externas; en segundo lugar, la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales); por último, la acumulación de capital social, físico y humano"[13].

Un segundo grupo está constituido por políticas de regulación gubernamental y armonización de diferentes intereses en aquellas áreas en que existan divergencias, por ejemplo, proyectos medioambientales que afectan negativamente a las comunidades locales. Finalmente un tercer grupo apunta a la gestión estratégica, en otras palabras al papel del Estado de anticiparse, diseñar y orientar el desarrollo nacional.

En ese tercer grupo, ILPES señala que existen cuatro ejes estratégicos: inversión, tecnología, acceso a los mercados y el financiamiento.

Verónica Figueroa, recoge el modelo de reforma del Estado propuesto por Koldo Echeverría, quien expone que las reformas pueden separarse en dos categorías: reformas sustanciales y reformas institucionales.

[13] Reforma y Modernización del Estado, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), Santiago de Chile, p.33.

**Cuadro N°1**

| Categoría de reforma | Descripción[14] |
|---|---|
| Reformas sustanciales | Se centran no tanto en el proceso sino más bien en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcances. |
| Reformas institucionales | Afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno y poner en práctica las políticas públicas. Estas reformas pueden ser, a su vez divididas en dos subtipos:<br><br>Reformas políticas: fáciles de reconocer, por ejemplo el tránsito de una dictadura a una democracia, la conversión de un estado unitario a uno federal, entre otras. Son transformaciones de las instituciones en la conformación del poder político a través de las instituciones.<br>Reformas Administrativas: no son fáciles de reconocer. La administración pública puede tener diversos fines, no es un fin en sí misma: a través de ella se materializan iniciativas disímiles. Para esta materialización se impulsan acciones orientadas a fortalecer el control político sobre la burocracia o aumentar la transparencia del gobierno, entre otras. |

**Ejes Principales de las Reformas en Chile: periodo 1960 1990.**

Se puede situar que los focos principales de los proceso reforma del Estado, en el periodo comprendido entre los años 1950 y 1990, han tenido distintos ejes, donde se pueden destacar que los aspectos económicos e institucionales, han sido gravitantes.

**Cuadro N°2**

| Periodo | Focos centrales de las reformas |
|---|---|
| 1950-1973 | Auge del modelo desarrollista[15]. Los gobiernos no sintieron la necesidad de un proceso de transformación institucional que garantizará tanto la eficiencia como la relevancia de los programas e instituciones públicas. Sin embargo, es dable reconocer que la puesta en operaciones de cambios profundos que afectaron la sociedad (reforma agraria, nacionalización del cobre), los gobiernos efectivamente se dieron a la tarea de crear una institucionalidad que permitiera llevarlas adelante (Corporación de la Reforma Agraria (CORA), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) Corporación del Cobre (CODELCO). |
| 1973-1980 | El gobierno militar inicia un programa de liberalización de mercado y apertura económica, con una orientación hacia una mínima intervención |

[14] Ibíd., Verónica Figueroa, p.29
[15] Sera expuesto con más detalles en la Unidad III.

| | |
|---|---|
| | del Estado. En un contexto autoritario, el Estado inicia un recorte presupuestario, contracción económica, debilitamiento de las instituciones públicas y la reducción del gasto. |
| 1980-1982 | La nueva Constitución cambia el rol del Estado y el papel de las políticas públicas. El gobierno desempeña un papel "subsidiario" o "complementario" en la estrategia de crecimiento económico, liberando las fuerzas de mercado y extendiendo los derechos de propiedad a fin de promover las iniciativas e inversiones privadas. En aquel contexto una nueva institucionalidad, por ejemplo, cambios en su estructura (de 25 provincias a 13 regiones) y cambios en las prestaciones de servicios (municipalización de servicios de salud y educación) entre otras. |
| 1982-1986 | El gobierno fortalece su capacidad normativa y regulatoria, transfiere vía privatizaciones, la provisión de los servicios tradicionalmente ofrecidos por el Estado. Se observa un fortalecimiento del sector privado y se acentúa el debilitamiento del sector público.<br><br>En 1982 los impactos sociales y económicos generados por la crisis de la deuda en una economía en abierta a las fuerzas del mercado internacional, forzó al gobierno asumir tareas más activas, a fin de evitar mayores conflictos sociales: se ajustaron al alza algunas tarifas aduaneras, se otorgaron subsidios a los productos agrícolas considerados "vulnerables", y se diseñaron incentivos al empleo aplicando medidas Keynesianas: Plan de Empleo Mínimo (PEM), Plan de Obras para Jefes de Hogar (POJH). En el sector agrícola se crean bandas de precio para una canasta de productos agrícolas para compensar la volatilidad de precios en los mercados internacionales. |
| 1986-1990 | Superada en parte la crisis, el Estado reimpulsa una política de privatización de empresas públicas, fortalecimiento del mercado de la tierra mediante la extensión de los derechos de propiedad privada en el sector agrícola, desregulación del mercado financiero, incrementa la apertura de la economía a los mercados globales, entre otros aspectos. Siguiendo la definición de Echeverría, el gobierno, pos-plebiscito, se prepara para la entrega del poder. |

Se puede observar que en el periodo, las reformas apuntaron, tanto a aspectos, económicos como institucionales. Las reformas operaban bajo el supuesto, que las instituciones públicas estaban en capacidad de responder a las decisiones políticas. La institucionalidad es afectada a lo largo del periodo, siguiendo a Koldo Echeverría se dan las dos categorías de Reforma del Estado: sustanciales e institucionales.

**Ejes Principales de las Reformas en Chile: periodo 1990 - 2006.**

Los ejes centrales de la Reformas del Estado, estuvieron centradas principalmente en dos ejes, por una parte en asegurar la gobernabilidad democrática, y por otra, la gestión pública, en esta última se pretendía restablecer el poder de la administración pública debilitado por el gobierno militar. La institucionalidad es parcialmente afectada, el foco estuvo concentrado en los recursos humanos,

donde se realizaron intentos por crear o recuperar una cultura de funcionario público. Las reformas son políticas, siguiendo la definición de Echeverría. A medios del periodo, la gestión pública cambia su orientación hacia los resultados.

**Cuadro N°3**

| Periodo | Focos centrales de las reformas[16] |
|---|---|
| 1990-1994 | Atención estuvo centrada en asegurar los estándares mínimos de gobernabilidad. El foco fue la modernización de la gestión pública, para asegurar la capacidad del Estado ante demandas sociales contendías por años.<br><br>La necesidad de contar con servicios públicos capaces de responder a la demanda creciente de necesidades de sectores sociales postergados que no habían encontrado canales adecuados de interlocución marca el foco central de la reforma de la gestión pública. |
| 1994-2000 | Se impulsa una política de modernización estructurada e institucionalizada, bajo el supuesto que era un factor clave para sustentar el crecimiento económico, así como para contribuir al perfeccionamiento democrático.<br>Lo anterior se traduce en la creación del Comité Interministerial de Modernización de la gestión Pública (1994) y el Plan Estratégico de Modernización (1997). En aquel plan la gestión pública se orienta hacia los resultados. |
| 2000-2006 | La agenda pública estuvo marcada por la incorporación de nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento. El supuesto subyacente del diseño fue afrontar un cambio que se producía en la sociedad y por lo tanto la necesidad de que el Estado se adaptara a ese cambio. En consecuencia, se impulsan iniciativas cuyo soporte, entre otros, son las tecnologías de información y comunicación. |

En resumen, los distintos autores citados coinciden al señalar que el Estado es una organización. Organización que tiene capacidad de adaptación, pues el Estado responde a las características de una sociedad determinada, en cada etapa histórica para manejar intereses comunes. Esa capacidad de adaptación nos permite ingresar al tema de la Reforma del estado.

Los procesos de Reforma del Estado, responderían a ciertos factores que obligan al Estado a dar inicio a cambios que pueden influir en su funcionamiento administrativo.

LucianoTomassini nos advierte que la Reforma del Estado no puede reducirse a una simple redefinición del tamaño de éste, sino que también en poner énfasis en la eficiencia del mismo y su rol estratégico.

[16] Ibíd., Verónica Figueroa, p.39

Las reformas del Estados estudiadas, en nuestro caso, tienen más cercanía conceptual con el modelo Koldo Echeverría, quien expone que las reformas pueden separarse en dos categorías: reformas sustanciales y reformas institucionales.

De establecer una clasificación podemos aproximar que son tres las grandes reformas: la primera, caracterizada por el auge del modelo desarrollista, que implico cambios institucionales, la segunda que abarca el periodo 1973 a 1990, con restructuración del rol del Estado (subsidiario), cambios económicos e institucionales, donde se aprecia una sustantivo debilitamiento de la administración pública.

El tercer proceso de reforma, corresponde al periodo posterior al gobierno militar, donde el foco de la reforma, se orienta, inicialmente en lograr una gobernabilidad democrática, para luego, modernizar la gestión pública. El eje articulador de la modernización de la gestión pública, se encuentra en contar con servicios públicos capaces de responder a la demanda de necesidades de distintos sectores sociales cuyas reivindicaciones habían estado postergadas por años o no habían encontrado los canales adecuados de interlocución con el Estado.

En el periodo de de 1996-200, se incorporan temas de eficiencia, eficacia, transparencia, satisfacción del usuario y una gestión orientada a los resultados. En cambio, en la gestión del Presidente Lagos, la reforma tiene una impronta de cambios que están ocurriendo en la sociedad y por lo tanto la necesidad de que el Estado este a la altura de esos cambios.

## 2.2 Reforma – Innovación. Semejanzas y diferencias, complementariedad o rasgos esenciales

**¿Qué es innovar?**

De acuerdo al Diccionario Esencial de la Lengua Española de la Real Academia Española, *innovar* lo define como “Mudar o alterar algo, introduciendo novedades”, de igual modo define *innovación* como “Acción y efecto de innovar”, por su parte Larousse Diccionario Enciclopédico 2000, define *innovar* como: “Introducir novedades”.

Pareciera que lo más novedoso de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, como dice Manuel Castells ha sido la “(…) transformación de nuestra cultura material por obra de un nuevo paradigma tecnológico organizado en torno a las

tecnologías de la información"[17], el autor señala que durante las dos últimas décadas del siglo XX una amplia gama de descubrimientos han tenido como soporte las aplicaciones desarrolladas por las tecnologías de información (aplicaciones médicas, tecnologías en transporte, entre otras). El proceso actual de transformaciones tecnológicas añade Castells "(…) se expande de forma exponencial por su capacidad para crear una interfaz entre los campos tecnológicos mediante un lenguaje digital común en el que la información se genera, se almacena, se recobra, se procesa y se transmite"[18], a todas las esferas del mundo cotidiano. Así lo demuestran los Panamá Papers, filtración de documentos secretos que fueron liberados y ofrecidos a periodistas de varios de medios de comunicación en el mundo y que navegaron por medios digitales alcanzando en un momento determinado los 2,6 terabytes[19], haciendo uso de lo que se ha denominado la sociedad red.

> La sociedad red, de acuerdo a Manuel Castells, "(…) está constituida por la articulación de tres elementos: los lugares en que se localizan las actividades (y las personas que las ejecutan), las redes de comunicación material que vinculan estas actividades, y el contenido y la geometría de los flujos de información que desarrollan las actividades en términos de función y significado[20],

dando paso a la denominada cultura global, que no es otra cosa que una red abierta de significados culturales que pueden no sólo coexistir, sino también interactuar y modificarse mutuamente sobre la base de ese intercambio.

Lo característico de la revolución tecnológica actual, no es tan solo lo central del conocimiento y la información, de por si un hecho sin precedentes en la historia de los últimos años, que tiene su símil en la invención de la imprenta por Gutenberg, y en el trafico de mercancías y noticias en los albores del desarrollo capitalista a partir del siglo XIII, sino la aplicación de ese conocimiento e información en aparatos de generación de conocimientos y procesamiento de la

---

[17] Manuel Castells, 2008, La Era de la Información, La Sociedad Red, Vol.1, Alianza Editorial, Madrid, p.60.
[18] Ibíd., p.60
[19] Para más antecedentes ver: Frederick Obermaier y Bastian Obermayer, Panamá Papers, El Club Mundial de los Evasores de Impuesto, Planeta, Buenos Aires, 2016.
[20] Manuel Castells, 2009, Comunicación y Poder, Alianza Editorial, Madrid, p.63

información/comunicación, en un circulo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos.

La comunicación fue quizás, la otra gran innovación introducida por el capitalismo en sus albores. Armand Mattelard recoge que Vauban fue el primero en introducir el término comunicación conectándolo con el de comercio, su argumento lo fundamento en un artículo de la *Enciclopedia de 1753*, allí Mattelart expone que se lee: "Se entiende por comercio, en sentido general, una comunicación reciproca. Se aplica, más concretamente a la comunicación entre los hombres hacen de si de las producciones de sus tierras y de su industria"[21]. La comunicación como el desarrollo de las tecnologías de información son acontecimientos históricos, tanto o más como lo fue la revolución industrial en el siglo XIII, en conjunto han producidos rupturas en la base material de la economía, la sociedad, la cultura, y modificado los ejes de dominación del Estado.

La importancia de la comunicación y de su poder, está en el centro de la estructura y la dinámica de la sociedad. Lo interesante del proceso de comunicación es que

> "(…) opera de acuerdo con la estructura, la cultura, la organización y la tecnología de comunicación de una determinada sociedad. El proceso de comunicación influye decisivamente en la forma de construir y desafiar las relaciones de poder en todos los campos de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas"[22],

a lo que podríamos agregar que influye de manera contunde en las formas que el Estado se vincula con la sociedad civil, como fue expuesto en la Unidad I.

El surgimiento del capitalismo y su reforma intelectual (Siglo XVII) se encuentran relacionado con una ciencia útil y ligada a los hechos, de la que emerge un mundo en movimiento y susceptible de ser cambiado. Los historiadores dan cuenta que aquella ciencia útil aplicada a la industria provocó dos grandes revoluciones industriales y sus respectivos procesos innovadores.

---

[21] Armand Mattelart 1995, La Invención de la Comunicación, Siglo XXI Editores, México, p.24.
[22] Ibíd., Manuel Castells, p.24.

La primera "(…) comenzó en el último tercio del siglo XVII, se caracterizó por nuevas tecnologías como la máquina de vapor, la hiladora de varios husos, el proceso Cort en metalúrgica (…), la segunda unos cien años después, ofreció el desarrollo de la electricidad, el motor a combustión interna, la química basada en la ciencia, la fundición de acero eficiente y el comienzo de las tecnologías de comunicación, con la difusión del telégrafo y la invención del teléfono"[23]. Años posteriores de ampliaría con la radio, subsiguientemente con la televisión y recientemente con la telefonía celular.

La revolución de la tecnología de la información y su capacidad de penetración en todo ámbito de la actividad humana, y en cierta forma detonante de cientos de procesos innovadores, determina en un alto grado, la economía, la cultura, la política, la sociedad y el poder de los Estados. Ciertamente que las innovaciones tecnológicas y las aplicaciones sociales, como así mismo el poder de los Estado, no determinan la sociedad en su conjunto. No obstante, sus resultados finales dependen de un complejo modelo de interacciones, donde las nuevas tecnologías juegan un papel destacado. Empero las nuevas tecnologías han provocado un cambio histórico.

Castells, con justa razón, señala que si bien la sociedad no determina la tecnología, sí puede asfixiar su desarrollo, sobre todo por medio de las decisiones que pueda o no adoptar el Estado. La intervención del Estado, puede ser un aspecto dinamizador acelerando los procesos de modernización tecnológica, capaz de cambiar el destino de la economía, su capacidad militar y el bienestar social. La capacidad del Estado para incentivar el dominio de las nuevas tecnologías, y en particular las que son estratégicas, puede definir en buena medida, los procesos de cambio que beneficien a la sociedad, en este ámbito la educación juega un rol clave para dotar a los nuevos contingentes que ingresaran al mundo laboral de herramientas que les permita un desempeño acorde a las nuevas exigencias y desafíos.

[23] Ibíd., Manuel Castells, La Era de la Información, pp.64-65.

**Estado Red**

Sin perjuicio que será abordado en la Unidad III, conviene adelantar algunos conceptos para comprender los alcances del Estado en la "era digital" o como lo expone Castells, el Estado Red.

> Castells caracteriza al Estado como el conjunto de "(…) instituciones de gobernanza de la sociedad y sus organismos de representación política institucionalizadas, y a la gestión y el control de la vida social, es decir, el poder ejecutivo, legislativo, judicial, la administración pública, el ejército, los cuerpos de seguridad, los organismos reguladores y los partidos políticos, en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional, local e internacional"[24], en aquel espacio, señala el autor "(…) el actual proceso de toma de decisiones opera en una red de interactuaciones entre instituciones nacionales, supranacionales, internacionales, connacionales, regionales y locales que alcanzan a las organizaciones de la sociedad civil"[25].

En ese proceso, el Estado-nación soberano se ha transformado, desde el surgido en la Edad Moderna a uno nuevo, lo que el autor citado lo conceptualiza como Estado Red.

Este nuevo Estado Red, se puede caracterizar por:

I. Compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y niveles de gobiernos.
II. La flexibilidad en los procedimientos de gobierno.
III. Una mayor diversidad de tiempos y espacios en la relación entre gobierno y ciudadanos en comparación con el anterior estado-nación.

---

[24] Ibíd., Manuel Castells, Comunicación y Poder, p.68.
[25] Ibíd., p.70

A esta visión optimista de Castells, otros autores, consideran que las nuevas tecnologías de información, en lo que respecta a la soberanía de los Estados, se pierde o queda seriamente lesionada. En efecto, esos autores (Eric Hobsbawn, Ulrich Beck, Sygmunt Bauman) ponen el acento que una de las características distintas del Estado-nación era su territorio y poder, como esenciales para la soberanía, los que son anulados fácilmente por la globalización de la economía. Se agrega la etnicidad y la lengua, que sí se eliminan las potestades del poder Estado, queda al descubierto la fragilidad de la soberanía. Baste citar que los mercados financieros globales están, en gran medida, fuera del control de cualquier gobierno.

En consecuencia, la capacidad del Estado-nación, resulta seriamente debilitado por la globalización económica, baste referir, que los mercados financieros y de divisas de todo el mundo, operan en tiempos reales, como también las transacciones de mercados a futuro de productos de exportación, tal es el caso del cobre y otras materias primas nacionales. Una de las razones de la crisis económica de los años noventa fue a consecuencias de las presiones internacionales, específicamente de instituciones financieras internacionales y lo bancos que se movilizaron para estabilizar las economías de los países desarrollados en desmedro de los países subdesarrollados o en desarrollo, condicionado sus ajustes al comercio y la inversión extrajera, decisiones tomadas en tiempos reales.

**Innovación en las organizaciones**

Los procesos de innovación en las organizaciones, específicamente en sus ámbitos administrativos, pueden ser desarrollados e incentivados, para alcanzar un resultado útil.

Stephen P. Robbins y Mary Coulter, definen la innovación, en el ámbito administrativo, como “el proceso de tomar una idea y transformarla en un producto, servicio o método de operación útiles”[26], en consecuencia, toda organización, puede canalizar su creatividad interna en resultados útiles.

[26] Stephen P. Robbins y Mary Coulter, 1996, Administración, Prentice Hall, México, p.444.

**Figura N°1**

Las organizaciones pueden innovar al analizar, los insumos, tanto aquellos de su entorno interno como externo, y mediante distintas técnicas participativas (lluvia de ideas, entre otros), transformarlas en un producto o servicio útil, tanto para la propia organización, como para los clientes, en nuestro caso, usuarios, beneficiarios, etc.

Los autores citados, exponen que existen tres conjuntos de variables que pueden determinar la innovación.

**Cuadro N°4**

| Variables Estructurales | Variables Culturales | Variables de recursos humanos |
|---|---|---|
| Las organizaciones con bajas diferenciación, formalización, y centralización vertical, las estructuras orgánicas facilitan la adaptación a las innovaciones.<br><br>En cambio para organizaciones altamente jerarquizadas, los procesos de innovación son el resultado de presiones externas, donde la alta dirección juega un rol clave en su implementación. | La cultura organizacional expresada en recompensas favorece los procesos innovadores.<br>La cultura innovadora puede caracterizarse por contener las siguientes condiciones: Tolerancia al riesgo, esto es, se alienta a los empleados/trabajadores a experimentar sin temor a las consecuencias; tolerancia del conflicto, en otras palabras se alienta la diversidad de opiniones; enfoque a los fines más que a los medios, es decir, las metas se establecen con claridad y se alienta a los sujetos a considerar rutas alternativas para alcanzar las metas, entre otros aspectos. | Presente en las organizaciones que promueven activamente el entrenamiento, la capacitación y el desarrollo de sus integrantes para que sus conocimientos se mantengan actualizados.<br><br>La organización estimula el cambio, premia el liderazgo comprometido con la búsqueda de soluciones con potencial innovador.<br>Algunas experiencias privadas a través de los denominados “círculos de calidad” (ENTEL) o “concursos de innovación” (CHILECTRA), lograron resultados en instalar una cultura innovadora entre sus trabajadores. |

Una de las técnicas más empleadas en los procesos para incentivar la innovación corresponde a la "lluvia de ideas[27]". Esta técnica elaborada por Alex F. Osborn, tiene el propósito de favorecer la resolución de problemas mediante el hallazgo de nuevas e insólitas soluciones. Lo que se busca con la "lluvia de ideas" es una multiplicación de ideas. La técnica tiene reglas y limitaciones, las que se describen a continuación.

**Cuadro N°5**

| Reglas | Limitaciones |
|---|---|
| 1. No criticar ninguna idea.<br>2. Mientras más extrema la idea, mejor.<br>3. Alentar la cantidad de ideas producidas.<br>4. Estimular el progresivo mejoramiento de las ideas. | Ciertas personas pueden limitarse en sus ideas por temor al ridículo.<br>Los trabajadores pueden inhibirse y no expresar sus opiniones ante la presencias de administradores de alto nivel.<br>Las presiones pueden desalentar las expresiones divergentes. |

La "lluvia de ideas" pone el acento en el pensamiento grupal, sin embargo, investigaciones en ambientes controlados, demostraron que los individuos pueden desarrollar mejores ideas trabajando solos que en grupos. No obstante, la técnica sigue siendo eficiente cuando una decisión grupal es preferible a una decisión personal. Asimismo, la aceptación de nuevas ideas suele ser mayor cuando una decisión es tomada por el grupo a cargo de su instrumentación.

**Reforma e innovación**

La Reforma del Estado y la Innovación del Estado tienen ciertos rasgos comunes y otros que los diferencian. Si para el primero es introducir una actuación en la organización Estado, para el segundo es introducir "novedades, usualmente provenientes de su entorno externo. Ambas reorientan su funcionamiento, y ambas implican un cambio en la prosecución de sus fines.

En el cuadro siguiente, se muestran sus atributos esenciales.

**Cuadro N°6**

| Reforma del Estado | Innovación del Estado |
|---|---|
| Reforma es una actuación intensa y profunda sobre el Estado, y redefine su alcance y funciones. | Innovar es introducir novedades y lo más novedoso desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI, ha sido el nuevo |

[27] Harold Koontz y Heinz Weihrich, 2003, Administración, Una perspectiva Global, Mc Graw Hill, México, p.205.

| | |
|---|---|
| Reforma, también es la facultad que tiene el Estado para intervenir en la gestión para asegurar un funcionamiento eficiente.<br><br>Las reforma en los años 90, reorientaron la gestión pública hacia los resultados.<br><br>Una preocupación de la Reforma del Estado, en su gestión estratégica, en otras palabras, el papel del Estado de anticiparse, diseñar y orientar el desarrollo nacional.<br><br>En esa capacidad las nuevas tecnologías juegan un rol clave. | paradigma de las tecnologías de la información.<br><br>El Estado Red, es fruto del cambio de paradigma, entre sus características, entre otras, está la flexibilidad en la gestión de gobierno y permitir la vinculación con la sociedad civil.<br><br>Las organizaciones y el Estado en particular, pueden innovar, aplicando ciertas técnicas, entre la de mayor aceptación se encuentra la “lluvia de ideas”. |

En resumen, la innovación es posible de incentivar en las organizaciones y en particular en el Estado. Muy probablemente la introducción de las tecnologías e información y comunicación, y su cambio de paradigma, sea la mayor innovación que el Estado ha asumido, modificando su acción administrativa y a sus instituciones.

La “Era Digital” afecta al Estado, no solo en el aspecto de su soberanía, sino también en cuanto al poder que ejerce. Por otra parte, la inclusión del Estado en la Era Digital, modifica sustantivamente la gestión pública, siendo el principal beneficiario el usuario. Un ejemplo de ello, es la telemedicina.

# Conclusiones

A Nicolás Maquiavelo se le atribuye el haber utilizado por vez primera el término Estado, desde esa primera definición, otros autores desde otras perspectivas, coinciden en señalar que el Estado es, esencialmente, una organización.

El Estado se reforma cada cierto periodo de tiempo, presionado por cambios en el entorno, sea este nacional o internacional, para la mejor forma de organizar su funcionamiento y lograr las mejores condiciones de bienestar y de prosperidad para la ciudadanía.

El término de reforma, es controversial, implica varias definiciones, una de ellas puede involucrar su total transformación. Otras pueden ser entendidas como una actuación intensa y profunda sobre el Estado, redefiniendo su alcance y sus funciones.

ILPES clasifica en tres grupos las funciones públicas emergentes de la reforma del Estado: Tareas clásicas; políticas de regulación gubernamental y armonización; y ejes estratégicos.

El modelo de reforma del Estado propuesto por Koldo Echeverría, considera dos categorías: reformas sustanciales y reformas institucionales.

Los procesos de Reforma del Estado, en el caso nacional, se puede clasificar en tres grandes grupos: el primero caracterizado por el auge del modelo desarrollista, un segundo grupo (1973 a 1990), por la restructuración del rol del Estado (subsidiario), cambios económicos e institucionales y un tercer grupo posterior al gobierno militar, donde el foco inicialmente fue lograr una gobernabilidad democrática, para luego, modernizar la gestión pública.

Las definiciones de innovar e innovación, permiten acercarnos al nuevo paradigma tecnológico organizado en torno a las tecnologías de la información. Este nuevo paradigma ha permitido cambios sustantivos en la economía, la cultura, la política, la sociedad y en el Estado.

El Estado en la “Era Digital” o como lo expone Castells, el Estado Red, incluye todos los poderes y modifica sus tomas de decisiones. El Estado asiste a su transformación, transformación que incluye compartir la soberanía y la responsabilidad entre distintos Estados y niveles de gobiernos; flexibilidad en los procedimientos de gobierno; y una mayor diversidad en la relación entre gobierno y ciudadanos.

El nuevo paradigma tiene detractores, cuestionan que las nuevas tecnologías de información, en lo que respecta a la soberanía de los Estados, se pierde o queda seriamente lesionada.

Los procesos de innovación en las organizaciones, específicamente en sus ámbitos administrativos, pueden ser desarrollados e incentivados, para alcanzar un resultado útil. Las organizaciones pueden innovar y existen tres conjuntos de variables que pueden determinar la innovación: estructurales; culturales; y recursos humanos.

La Reforma del Estado, en el caso nacional, ha innovado en las tres variables descritas anteriormente. Un somero repaso de la Unidad I, permite situarla la variable estructural en el enfoque gerencialista, a su vez, la variable cultural en vinculación del Estado con la sociedad civil y finalmente las variable de los recursos humanos en los rediseños institucionales.

Una de las técnicas más empleadas en los procesos para incentivar la innovación corresponde a la lluvia de ideas, técnica que busca resolver problemas mediante originales soluciones.

La Reforma del Estado y la Innovación del Estado tienen rasgos comunes y otros que los diferencian. Si para el primero es introducir una actuación en la organización Estado, para el segundo es introducir “novedades, usualmente provenientes de su entorno externo. Ambas reorientan su funcionamiento, y ambas implican un cambio en la prosecución de sus fines.

# Bibliografía

1. Nicolás Maquiavelo, 1984, El Príncipe, Editorial EDAF, Madrid.

2. Luciano Tomassini, 1994, La Reforma del Estado y las Políticas Pública, Centro de Análisis de las Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

3. V. I. Lenin, 2014, El Estado y la Revolución, Ediciones Espartaco, Santiago.
4.
5. Carlos Marx, 2014, El Capital I, Critica de la Economía Política, Fondo de Cultura Económica, México.

6. John Locke, 1959, Segundo Tratado de Gobierno, Ágora, Buenos Aires.

7. Verónica Figueroa, 2015, Elementos Conceptuales en torno a la Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública, p. 21 ¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile?, Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública, Mauricio Olabarría Editor, Editorial Universitaria, Santiago.

8. Reforma y Modernización del Estado, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, (ILPES), Santiago de Chile.

9. Manuel Castells, 2008, La Era de la Información, La Sociedad Red, Vol.1, Alianza Editorial, Madrid.

10. Manuel Castells, 2009, Comunicación y Poder, Alianza Editorial, Madrid.

11. Armand Mattelart 1995, La Invención de la Comunicación, Siglo XXI Editores, México.

12. Stephen P. Robbins y Mary Coulter, 1996, Administración, Prentice Hall, México.

13. Harold Koontz y Heinz Weihrich, 2003, Administración, Una perspectiva Global, Mc Graw Hill, México

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

# MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO

## UNIDAD Nº II

## Reforma e Innovación del Estado

WWW.IPLACEX.CL

# Introducción

El análisis de la Reforma e Innovación del Estado, conlleva una especial revisión al proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y al proyecto neoliberal de Reforma del Estado, el cual se plasma en gran medida en la propuesta de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), de diciembre 1973.

Los antecedentes que dan origen al proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, se encuentran en el periodo que abarca desde 1920 a 1930. Periodo caracterizado de ruptura con el orden oligárquico y el avance de la burguesía industrial. Son tres los factores que promueve el proceso ISI: en primer lugar, una visión desarrollista-industrial de las FF.AA. que pujan por una acelerada industrialización para limitar la dependencia externa; en segundo lugar, la presencia activa de nuevos actores sociales agrupados en organizaciones de trabajadores y partidos políticos que pugnan por un mayor bienestar; y en tercer lugar, la crisis economía del año 1929, que golpea fuertemente a la economía nacional. A lo anterior se puede agregar los cambios que introduce la Constitución del año 1925, al instituir los derechos sociales como principios fundamentales.

La crisis del año 1929, en el plano político produce una rearticulación de las fuerzas políticas, dando por resultado en el año 1938, asuma el gobierno del Frente Popular, conformado entre otras fuerzas sociales y políticas, por el Partido Radical, a la sazón el de mayor peso político. El programa de gobierno recoge los planteamientos del Partido Radical, entre los cuales se encuentra privilegiar el papel del Estado como conductor e impulsor de la economía. La estrategia aplicada por ISI se basó en dos lógicas: generar incentivos al mercado nacional para reducir la dependencia externa y la intervención del Estado en la economía, mediante la creación de empresas. Para tal efecto el gobierno crea CORFO, el cual desarrollo ramas industriales creando empresas públicas, mixtas o colaborando para el desarrollo de privadas.

La intervención del Estado en la economía se extendió desde 1938 hasta 1973, en cuyo primer periodo, se lleva a cabo uno de los procesos más acentuados de Reforma del Estado. Reforma que incluyo nuevos desafíos a la administración pública y la creación de nuevas instituciones y servicios.

El otro proceso de Reforma del Estado, se inicia en el gobierno militar y tiene tres ejes principales: crear desde el Estado las condiciones políticas para la formación de un nuevo modelo económico, que permite comprender el proceso de privatización de la economía; cambio del rol del Estado; y por medio de las denominadas siete modernizaciones producir una profunda reforma de la sociedad y del Estado. En aquel contexto, CONARA se destaca por dos aspectos: el primer lugar un cambio a la administración territorial del Estado (regionalización) y en segundo lugar, cambios sustantivos expresados en una reforma administrativa.

# Ideas Fuerza

1. El proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), fue a consecuencia de variados factores, entre otros, el cambio en la correlación de fuerzas políticas a mediados de la década de 1930, que permite alcanzar el gobierno al Frente Popular.

2. El proceso de industrialización impulsado por el gobierno se caracteriza por la intervención del Estado en la economía.

3. Los ejes de la Reforma del Estado del Frente popular se pueden resumir en: Estado Promotor; Empresario; Programador y Constructor, en cada arista, moderniza la administración pública, vía nuevas agencias (CORFO), servicios e instituciones.

4. El periodo comprendido entre 1958 y 1973, el Estado profundiza la intervención en la economía y el proceso de reforma, independiente que el Poder Ejecutivo es administrado por gobiernos de distintos sellos políticos.

5. El gobierno militar instala desde el Ejecutivo un nuevo modelo económico e inicia su propia Reforma del Estado.

6. El eje articulador del nuevo modelo se basa en una economía de mercado, abrir a la economía al mundo e incentivar la inversión del sector privado.

7. La reforma emprendida se caracteriza por un Estado reducido, nueva administración territorial descentralizada (Regionalización) y **reforma administrativa.**

## 2.3 Los grandes procesos de Reforma del Estado: Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y el proyecto neoliberal de Reforma del Estado.

**Antecedentes de contexto**

Los antecedentes previos a la Reforma del Estado de fines de la década de los 30, tiene sus inicios en los convulsionados años 1920 y 1930. Periodo, de profundos cambios e inestabilidad política y económica, entre lo que se pueden mencionar:

1. Movimientos militares (ruido de sables) que obliga la salida del país al presidente Arturo Alessandri (1920-1925) y su posterior regreso.
2. Constitución de 1925.
3. República socialista de Marmaduque Grove.
4. Sublevación de la Armada (1931).
5. Sublevación campesina e indígena de Ranquil (1934).
6. Gobierno de Ibáñez del Campo (1927-1931)
7. Crisis económica mundial (1929)

Desde la perspectiva política está marcada por "(…) el impetuoso avance de la burguesía industrial (que) terminó por sustituir a la oligarquía agraria en la hegemonía del bloque social dominante"[1], que adquiere su máxima expresión en el gobierno de Arturo Alessandri de corte populista, el cual abre las puertas a una profunda crisis institucional.

El gobierno de Arturo Alessandri estuvo sometido a distintas presiones, entre otras, por la clase trabajadora en procura obtener una mayor participación en el ingreso nacional, la cual sólo podía hacerse efectiva a expensas de los sectores capitalistas, una segunda presión por las Fuerzas Armadas y su visión desarrollista-industrial para el país, y finalmente la tensión entre burguesía-oligarquía.

**Pensamiento Militar Desarrollista-Industrial**

En el periodo previo (1910–1925) las Fuerzas Armadas consideraban que el obstáculo principal

> "(…) para el desarrollo militar estaba dado por la dependencia externa y la inexistencia de un desarrollo industrial nacional. (…) A partir de tal constatación,

[1] Belarmino Elgueta Becker, "El socialismo en Chile: Una herencia yacente", Tiempo Robado Editores, Santiago, 2015, p. 180.

ellas iniciarían una ingente labor de esclarecimiento en torno a conveniencia que para el país significaría el desarrollo de la industria"[2].

A partir de este diagnóstico se argumentaba a favor de un desarrollo industrial que permitiera sostener el desarrollo militar-naval, el cual se expresaría en un progreso general para el país.

Las Fuerzas Armadas, en sus publicaciones internas reflexionaban respecto a las problemáticas del país. Sus debates en muchos casos, coincidentes con las posiciones de los partidos políticos de orientación de izquierda o progresistas.

Bajo ese prisma las FF.AA. abordan los problemas de su desarrollo conjuntamente con los del país, identificaban cuatro ejes de problemas:

a) El desarrollo industrial, factor ineludible de la defensa nacional, lo que incluía la industria militar nacional.
b) La democratización del país, esto es, desplazar de la conducción del país a los sectores que frenaban aquellos procesos de industrialización.
c) Promover una agenda social que diera garantía a los trabajadores de un mayor bienestar, implicaba expresarse favor de las cuestiones sociales en especial por proyectos de ley, paralizados en el parlamento (indemnización por accidentes del trabajo; caja de seguro obrero; derecho a huelga; sindicatos profesionales, entre otros). Las Fuerzas Armadas, pero en particular el Ejército, expone su malestar concurriendo al Congreso Nacional y golpean sus sables en el piso de las galerías dispuestas para el público.
d) Critica al parlamentarismo, que se entendía abogando por un Poder Ejecutivo más robusto.

En otras palabras, la presión de las Fuerzas Armadas, conjuntamente con los sectores obreros y trabajadores mediantes sus partidos políticos (Partido Comunista, Partido Democrático) y partidos de centro (Partido Radical), los movimientos sociales y las organizaciones sindicales, además, una de burguesía industrial en ascenso, son los antecedentes que permiten entender, por una parte, la Constitución de 1925 y por otra, los fundamentos posteriores de la Reforma del Estado a fines de la década de los años 30.

[2] Augusto Varas, Felipe Agüero y Fernando Bustamante, "Chile Democracia, Fuerzas Armadas", FLACSO, Santiago, 1980, p. 36.

**Constitución de 1925**

Sin entrar en detalles, pues no es materia de esta asignatura, pero a rasgos generales, la Constitución de 1925, plasmaba los anhelos de Modernización del Estado, al dotar al Estado de instrumentos para incursionar en asuntos sociales, los que se formulaban en derechos sociales, los que pasaban a la categoría de principios fundamentales, que como tales, priman sobre los derechos individuales.

La constitución se orientaba hacia la democratización del país (ampliando la base de participación expandiendo el patrón electoral); regulación de la organización y funcionamiento de la administración pública; modernización de la administración del Estado (nuevos servicios públicos); creación de órganos fiscalizadores a la actividad administrativa (Contraloría General de la República); creación del Banco Central, como órgano orientador de la actividad económica, entre otros.

Por otra parte, la Constitución de 1925, concebía a la Administración Pública como un

> "(…) conjunto de servicios públicos, caracterizándola así desde el punto de vista subjetivo, formal u orgánico, en el entendido de que el servicio público respondía a la concurrencia de tres requisitos simultáneos: en primer lugar, debía tratarse de un organismo del Estado; un segundo término, debía tener por finalidad la satisfacción de una necesidad pública; en tercer lugar, debía actuar de acuerdo con procedimientos de derecho público, sometido a un régimen jurídico especial, propio del sector estatal y diferente del derecho común"[3].

De esta forma la constitución establecía las bases de modernización de la acción gubernamental, antesala de la Reforma del Estado.

El factor social era procesado por un aparato estatal cada vez más complejo con la ampliación de la cobertura de los servicios. El Estado extendía la educación a todo el territorio y en paralelo, se consolidaba una burocracia estatal, permitiendo un dinamismo de la economía al estimular el consumo.

El periodo político que se extiende desde 1925 hasta 1938, se puede caracterizar por:

---

[3] Rolando Pantoja, La organización administrativa del Estado, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p. 155.

1. El primero por una cierta estabilidad democrática, después de los convulsos años de mediados de la década de 1920 hasta principios de la década siguiente (Carlos Ibáñez del Campo 1927-1931, Juan Estaban Montero 1931-1932, República Socialistas 1932). Las elecciones de presidentes y representantes al parlamento (segunda presidencia de Arturo Alessandri en 1932 – 1938 y renovación del parlamento), son el principio de la estabilidad democrática del país.
2. En segundo lugar, el alza significativa electoral de la izquierda y la mayor gravitación de partidos de centro, especialmente del Partido Radical.
3. En tercer lugar, la crisis económica el año 29, produjo efectos económicos y políticos en los países periféricos, especialmente en América Latina, los cuales eran vulnerables por sus economías primario-exportadoras. La caída de la actividad "(…) económica producida por la baja de los precios y de la demanda arrastró a una serie de regímenes políticos en el continente, democráticos o militares, y permitió la emergencia de otros. Entre las caídas o derrumbes figuran los de Yrigoyen en Argentina, Leguía en Perú, Ibáñez en Chile, Ayora en Ecuador: entre los emergentes están las instalaciones en Uruguay de la dictadura militar civilista de Terra y el surgimiento en Brasil del régimen populista y corporativista de Getulio Vargas".[4]
4. Y en cuarto lugar, las consecuencias de la crisis del año 29. En el caso nacional a mediados de la década de los 30, se inicia un proceso de articulación de distintas fuerzas política de izquierda y de centro, que condujeron a la formación del Frente Popular y más tarde, al triunfo en las elecciones presidenciales de 1938.

**Industrialización basada en la Sustitución de Importaciones (ISI)**

En 1938 asume el gobierno el Frente Popular. Coalición conformada por el Partido Socialista y Radical. A ella, se suman también los sindicatos obreros agrupados en la Central de Trabajadores de Chile (CTC), la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) y el movimiento mapuche organizado en el Frente Único Araucano, en los hechos un amplio abanico de sectores medios, obreros e indígenas. A rasgos generales su programa de gobierno consideraba al Estado como un mecanismo que podía contrapesar el poder de los grupos oligárquicas.

El programa reflejaba, en gran parte, los planteamientos del Partido Radical, principal fuerza del Frente Popular, entre los que se pueden destacar: "(…) privilegiar el papel del Estado como conductor e impulsor de la economía; el Estado es un instrumento crucial para materializar aspiraciones económicas y sociales; debe ser mediador y

[4] Tomás Moulian, La forja de las ilusiones: El sistema de partidos, 1932 – 1973, Akhilleus, Santiago, pp.77-78.

árbitro en la cuestión económico-social"[5]. La crisis del año 29 y sus secuelas hacían ver la necesidad de un papel más activo del Estado en la economía. El apoyo otorgado por la ciudadanía al programa de gobierno, permitía potenciar la actuación del Estado en la economía.

En lo económico el programa del Partido Radical, vital fuerza del Frente Popular, consideraba que la estrategia de desarrollo nacional estaría basada en la industrialización; expansión de la educación que se expresaba en el lema de la campaña electoral en "Educar es Gobernar"; mejorar la distribución de los ingresos, utilizando como mecanismo la expansión del empleo público; aumento de remuneraciones; establecimiento de controles de precios, entre otras medidas.

**Estrategia aplicada para la Industrialización Sustitutiva de Importaciones**

La estrategia de la ISI, en la década de los 30, antes de que se formulara en los años 50 en el marco de las recomendaciones políticas de CEPAL tiene sus antecedentes, como se ha señalado anteriormente en factores externos. La Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión (1929) y el preludio a la Segunda Guerra Mundial, crearon, en las palabras de Patricio Meller (…) una aguda escasez de productos importados, cuyos precios subieron, aumentaba los incentivos para invertir en productos que sustituyeran las inversiones.

Meller, señala que la crisis del año 29 provoco "(…) la contracción de las importaciones (y) creó un vacio que permaneció aun cuando la demanda local disminuyo: la ISI vino a llenar ese vacío"[6], generando los incentivos de mercado, en otras palabras, mediante precios atractivos y los diferenciales de utilidad fueron los mecanismos que canalizaron recursos hacia la industria.

La creación de la CORFO (creada por ley en 1939), principal motor de la Reforma del Estado, se entiende como un esfuerzo de los gobiernos del Frente Popular, en el marco de un ambicioso programa de modernización del Estado. El programa de gobierno se orientaba a disminuir la dependencia del desarrollo nacional de las contingencias externas, para ese efecto se utilizaron mecanismos e incentivos dirigidos a favorecer el proceso de sustitución de importaciones.

El impulso a través de CORFO se canalizó por medio de:

I. Obras industriales.
II. Exploración de recursos naturales.
III. Creación de fuentes de energía.
IV. Canalización de inversiones hacia Industria siderúrgica

[5] Patricio Meller, Un siglo de economía política chilena (1890-1990), Uqbar, Santiago, p.89
[6] Ibíd., p.49

V. Infraestructura básica.

CORFO incremento ramas industriales creando empresas públicas, mixtas o colaborando para el desarrollo de privadas, impulsando la producción de bienes de capital.

**Cuadro N°1**

| Año | Iniciativas de CORFO |
|---|---|
| 1942 | Inicio del programa de prospecciones petroleras que fructificó en 1945 al descubrirse el primer yacimiento en el Estrecho de Magallanes, traspasándose estas actividades en 1950 a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP). |
| 1944-1952 | Construcción de las plantas hidroeléctricas de Pilmaiquen, Sauzal, Abanico y los Molles conjuntamente con diversas plantas térmicas y redes eléctricas de interconexión. |
| 1946 | Se constituye la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) en Huachipato, organizada como sociedad anónima"[7] con financiamiento estatal, continuadora de un primer esfuerzo industrial del año 1933 con los Altos Hornos de Corral (Valdivia). |
| 1940 - 1950[8] | En el sector industrial se cuentan las numerosas empresas como Laboratorio Chile, Pesquera Arauco, Industria Nacional de Neumáticos (INSA), Chile Films y Manufacturas de Cobre (Madeco) |

Otros logros de CORFO son en la agricultura, mediante la importación de equipos mecanizados, obras de regadío, desarrollo de nuevos cultivos. Igualmente construye una red nacional de frigoríficos, financia diversas empresas públicas de transporte y hotelería"[9].

En síntesis, CORFO[10] desempeñó tanto un rol de agencia generadora de empresas públicas estratégicas y un órgano esencial para el apoyo de la inversión privada de mediano y largo plazo.

El Estado al intervenir en la economía adquiere nuevas funciones, tanto, en el proceso productivo, como por la aplicación de variadas reformas sociales de diverso carácter. Se pueden distinguir las siguientes[11]:

a) Estado Promotor: proporciona créditos para la inversión industrial privada.
b) Estado-Empresario: crea y administra empresas de su propiedad.

---

[7] Ibídem, Belarmino Elgueta, p. 219.
[8] Oscar Muñoz Gomá, "Desarrollo Productivo en Chile, La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009, CORFO-FLACSO Chile-Catalonia, Santiago, 2009, p. 48
[9] http://www.corfo.cl/sobre-corfo/historia-de-corfo/historia-de-corfo.
[10]. Ibídem, Oscar Muñoz Gomá, p. 56
[11] Ibídem, Patricio Meller, p. 50

c) Estado-Programador: define el horizonte de largo plazo del patrón de desarrollo y específica adonde debe ir la inversión pública o privada.
d) Estado-Constructor: Papel clave en el desarrollo de la infraestructura básica relacionada con carreteras, caminos, puertos, túneles, ferrocarril, electricidad y telecomunicaciones.

La intervención del Estado en la economía es la piedra angular del proceso de Reforma del Estado, impulsado por los gobiernos del Frente Popular, que se extendieron entre los años 1938 hasta 1952, reforma que tiene en la sustitución de importaciones su eje articulador, no solo por la creación de empresas y la propiedad de ellas en distintas formas, sino porque provoco nuevos desafíos para la administración pública, entre las que podemos nombrar, las propias empresas del Estado, nuevos servicios públicos, cobertura de la educación, fortalecimiento de la institucionalidad pública, precisiones respecto a la personalidad jurídica, entre otros aspectos.

**Empresas del Estado**

Un caso especial para la administración pública son las empresas del Estado. Omar Pantoja[12] recoge lo dispuesto por la Contraloría General de la República al señalar que las empresas de Estado o públicas son:

i. Entidades creadas por ley.
ii. Con personalidad jurídica propia distintas y separadas del Fisco.
iii. Originalmente constituidas con fondos públicos.
iv. Dotadas de autonomía para su gestión.
v. Organismos funcionalmente descentralizados.
vi. Integran cuadro orgánico de la administración pública.
vii. Se encuentran bajo la supervigilancia del poder central, por ejemplo por medio de la designación del Vicepresidente Ejecutivo, el que es de exclusiva responsabilidad del Presidente de la República o nombramiento de directores.
viii. El cuadro directivo superior tiene atribuciones de control jurídico, aprobación de planes de inversión o de la planta de sus empelados.

Por su parte, Pantoja señala que son empresas privadas del Estado, aquellas sociedades anónimas o entidades privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario en igual proporción o representación o participación. Jurídicamente son esencialmente empresas privadas, a pesar de lo anterior siguen constituyéndose parte del cuadro orgánico de la administración como empresas del Estado.

[12] Omar Pantoja, 2004, La organización administrativa del Estado, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 178.

El mismo Pantoja recoge que la Contraloría General de la República tiene otra visión y establece que para ser consideradas en el cuadro del Estado, estas deberían estar sujetas legalmente a un régimen jurídico de derecho público, en señala la CGR que por adoptar fórmulas societarias de derecho privado estas empresas no forman parte del cuadro orgánico de la administración, no obstante, son supervigiladas por el Estado.

**Fortalecimiento de la institucionalidad pública**

El proceso de Reforma de Estado se manifestó en el fortalecimiento de la institucionalidad por medio de las siguientes iniciativas:

1. Regulación de la organización y funcionamiento de la administración pública. Estatuto Administrativo.
2. Modernización de la administración del Estado. Nuevos servicios públicos.
3. Creación de órganos fiscalizadores a la actividad administrativa (Contraloría General de la República).
4. Creación del Banco Central, como órgano autónomo, orientador de la actividad económica.
5. Estatuto de la Universidad de Chile.

**Personalidad Jurídica**

Representa una idea basal para la ciencia del derecho, la de sujeto jurídico. La personificación de los organismos administrativos ha demostrado ser el eje rector del cuadro clasificatorio de la administración pública.

Al hablar de las *personas administrativas* –Enrique Silva Cimma[13]– se refiere a aquellos órganos de la Administración del Estado, que junto con satisfacer una necesidad pública, están dotados de personalidad jurídica de derecho público para la libre administración de su patrimonio. En consecuencia, lo destacable de la personalidad jurídica queda radicado en la administración del patrimonio o en otras palabras, la capacidad para decidir respecto a los aportes del fisco.

Los órganos del Estado, en cuanto a la personalidad jurídica, los podemos clasificar en aquellos que operan bajo la personalidad jurídica del Estado (sin personalidad jurídica propia) y aquellos que tiene su propia personalidad jurídica, por ejemplo; los municipios, las empresas del Estado, otros.

De acuerdo al derecho positivo y además a lo señalado en el Código Civil se puede considerar lo siguiente, respecto a la persona pública:

[13] Ibídem, Omar Pantoja, p. 152

**Cuadro N°2**

| | |
|---|---|
| **Persona Pública** | El Estado, sinónimo para efectos de nación, que es la persona pública por excelencia. Desde un punto de vista patrimonial se le denomina Fisco. |
| | Los órganos descentralizados territorialmente, es decir, los gobiernos regionales y los municipios. |
| | Los establecimientos públicos que se costean con fondos del "erario" nacional y se pueden considerar a las instituciones y empresas fiscales. |
| | Las instituciones semifiscales. |

**Nuevos Servicios**

Entre los nuevos servicios públicos se cuentan:

**Cuadro N°3**

| Nuevos servicios públicos | Nuevas Instituciones |
|---|---|
| 1. Dirección General de Impuestos Internos.<br>2. Caja Crédito Minero.<br>3. Caja de Accidentes del Trabajo<br>4. Instituto de Crédito Industrial.<br>5. Dirección de Industrias Fabriles y Fabrica y Maestranza del Ejército<br>6. Departamento de Puertos (1945) dependiente del Ministerio de Obras Públicas.<br>7. Registro Civil e Identificación.<br>8. Departamento de Construcción de Recintos Hospitalarios y de Educación. | 1. Contraloría General de la República.<br>2. CORFO y sus empresas<br>3. Creación (1947) de la Universidad Técnica del Estado, continuadora de la Escuela de la Escuela de Artes y Oficio.<br>4. Ciudad del Niño Presidente Ríos<br>5. Ministerio de Economía |

En el ámbito de la educación y la cultura se puede mencionar, la creación de liceos experimentales y el Premio Nacional de Literatura.

En cuanto a la afirmación de la soberanía nacional, en el último gobierno radical, se potencia el desarrollo de una política antártica con la determinación del Territorio Antártico nacional.

En síntesis, la Reforma del Estado, en el periodo comprendido entre los años 1938-1952, cuyo eje articulador fue la incursión del Estado en la economía, por medio de la Industrialización de Sustitución de Importaciones, permitió un cambio en el rol del Estado (Estado Promotor, Estado-Empresario, Estado-Programador, y Estado-Constructor). A su vez, dicha participación, obligo a cambios sustantivos en otras áreas, fortalecimiento de la institucionalidad, precisiones en cuanto a la personalidad jurídica del Estado y responder a demandas sociales por medio de la creación de nuevos servicios públicos e instituciones estatales.

Los gobiernos posteriores, aunque de sello distinto (Jorge Alessandri, Eduardo Frei y Salvador Allende), en cuanto Reforma del Estado, profundizan la participación del Estado en la economía, amplían los espacios democráticos y resuelven desde sus propios proyectos las demandas sociales.

Son cuatro las grandes transformaciones: nacionalización del cobre, reforma agraria, creación del área de propiedad social y estatización de la banca.

La nacionalización del cobre, iniciada en el gobierno del presidente Frei bajo de la denominación de "chilenización" (recuperación gradual) y profundizada en el gobierno siguiente, vía reforma constitucional (1971), y consistía en el control absoluto y automático de la gran minería del cobre por parte del Estado. Para su administración el gobierno creó la Corporación del Cobre (CODELCO), asumiendo el control directo de la principal riqueza básica.

La reforma agraria[14] iniciada en el gobierno de Jorge Alessandri cuya ley N°15.020, permitía la expropiación de los fundos mal explotados. El gobierno de Frei continúa con el proceso bajo dos orientaciones: a) aumentar la producción alimenticia, ante una evidente dependencia importación de productos agrícola y b) incorporar a la marginada masa de campesinos a la sociedad y al mercado. Para tal efecto el gobierno crea la Corporación de Reforma Agraria (CORA). El diagnóstico del gobierno de Frei, evaluaba un magro desempeño del sector agrícola, "(…) un sector estancado, con gran subutilización de los recursos productivos e incapaz de generar el autoabastecimiento alimentico, lo que creaba presiones inflacionarias y desequilibrios externos"[15].

En el periodo presidencial siguiente, se profundiza el proceso incrementado los predios expropiados y desarrollando el cooperativismo campesino. Una nueva institución la promueve, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Un proceso complementario fue el incremento de la sindicalización campesina que para el año 1971 se alcanza la cifra de 208.000 campesinos sindicalizados, siguiendo la propuesta de de incorporar al campesinado a la sociedad.

---

[14] Ibídem, Patricio Meller pp.120 – 124.
[15] Ibíd., p 122

La creación del Área de Propiedad Social (APS), consistía en la estatización de las principales empresas industriales del país, estaba contenido el programa de gobierno de la Unidad Popular, en los hechos implicaba, para su autores, crear un monopolio estratégico estatal, para crear suficientes excedentes cuya reinversión permitiría generar un crecimiento elevado y sostenido. La creación del APS no conto con una ley ad hoc, el gobierno empleo, sortea dicha dificultad por medio de la aplicación del decreto ley 250 del año 1932, que se encontraba vigente, decreto que permitía la expropiación de empresas industriales y de comercio dedicadas a la producción y distribución de bienes de primera necesidad.

En el programa de gobierno de Allende se planteaba la estatiza de la banca, como un instrumento, con dos fines, por una parte "(…) democratizar el acceso al crédito extendiéndolo a los medianos y pequeños empresarios y significa disminuciones drásticas en la tasa de interés" [16] y por otra parte, romper los lazos entre el capital financiero y el capital industrial, permitiendo un control del sistema financiero para garantizar el cumplimiento del programa de gobierno.

**Proyecto Neoliberal de Reforma del Estado**

El proyecto neoliberal de Reforma del Estado comienza a instalarse paulatinamente a los pocos meses de instalado el nuevo gobierno.

A juicio de sus autores

> "El Estado, y todo aquello vinculado al sector público, se transformó en la causa central de todos los problemas; mientras menor fuera su interferencia en la economía, mayor y más rápido sería el bienestar de la sociedad. Este es el trasfondo de las numerosas económicas instauradas durante el gobierno militar: privatizaciones y reprivatizaciones, reforma del Estado y reformas fiscales, liberalización, desregulación, apertura económica y autonomía del Banco Central"[17].

[16] Ibíd., p.132.
[17] Ibíd., p. 163.

De esta forma el proyecto neoliberal va perfilando sus orientaciones en el sentido de apuntar a que el Estado no disponga de instrumentos que pueda alterar el libre juego de las fuerzas del mercado.

Su expresión política más distintiva fue lograr una alianza integrada por miembros destacados de las Fuerzas Armadas, una tecnocracia civil y el sector más internacionalizado del empresario local, guiados por una dinámica financiera que evalúan puede provocar en un corto plazo grandes cambios en la sociedad y permitir desarrollar una senda de crecimiento económico sostenido.

A juicio de Carlos Ruiz y Giorgio Boccardo "Se trata de (crear) condiciones políticas de redefinición que perfilan la formación del nuevo modelo económico más abocado a nuevos mecanismos de acumulación que a la modernización productiva propiamente tal"[18]. El modelo se orienta en integrar el país internacionalmente, en donde el papel del Estado juega un rol clave en facilitar la formación de grupos económicos fuertes, vía privatización de empresas y devolución de la banca a sus antiguos dueños.

En esa dirección se adoptan diversas medidas económicas, tales como liberalización del comercio exterior, con la reducción de barreras tarifarias y reducción de los aranceles, liberalización financiera con reducción de la tasa de encaje para los bancos y entidades financieras (de 80% a 10%), y abrir operaciones financieras no reguladas. Otras medidas se inscriben en igual lógica: retiro del Chile del Pacto Andino, facilitar la instalación de bancos extranjeros en el país, flexibilización de los requisitos de la banca nacional para obtener préstamos externos y en 1981 la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras permite concesión de derechos de explotación minera a grupos económicos foráneos, reduciendo la participación del Estado en la explotación del cobre y años posteriores la privatización de la minería no metálica.

**Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)**

La importancia de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con rango de ministerio está asociado al transformarse en el año 1978, en el espacio donde se incuban y la elaboran los contendidos de la reformas del nuevo gobierno. Sus ejes principales los podemos caracterizar de acuerdo a lo siguiente:

i. Elaborar un discurso legitimador del nuevo modelo económico.
ii. Cambio del rol del Estado: Estado subsidiario.
iii. Focalizar el gasto social en políticas para erradicar la extrema pobreza, bajo técnicas de evaluación social.
iv. Reforma fiscal.
v. Reforma laboral.
vi. Privatización de servicios de salud y educación.

[18] Ibídem, Carlos Ruiz, p. 20

**Cuadro N° 4**

**Secuencia temporal de las reformas estructurales del década del 70**

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Liberalización de los precios | | | | | | | | |
| Privatizaciones | | | | | | | | |
| Reforma fiscal | | | | | | | | |
| Liberalización comercial | | | | | | | | |
| Reforma laboral | | | | | | | | |
| Privatización de servicios de salud y educación | | | | | | | | |

Primera fase
Segunda fase

**Fuente:** En base a datos de Patricio Meller.

Las privatizaciones correspondieron al desmantelamiento de las empresas del Área de Propiedad Social, creadas en el anterior gobierno. A fines de 1973, más de 400 empresas y bancos estaban legalmente bajo el control del Estado, ya sea por intervención o administradas por CORFO.

La reforma fiscal de 1974-75, estuvo orientada a reducir el tamaño del gobierno y a eliminar déficit fiscal. El gasto público se redujo drásticamente a través de reducción de la planilla del sector público, el empleo público disminuyo en un 30%. Un aspecto económico a considerar en la reforma fiscal y que impacta en sus ingresos, corresponde a la creación del Impuesto de Valor Agregado (IVA) que se fija en un 20% gravando todas las compraventas. Con el tiempo se ha transformado en la principal fuente de ingresos para el fisco.
La reforma laboral, mediante la dictación del Código Laboral, contemplaba[19]: los sindicatos y trabajadores perdieron su pierde negociación; se flexibilizaron los reglamentos referentes a inamovilidad laboral; baja del aporte previsional pagado por los empleadores; reducción de los costos no salariales de la mano de obra.

En cuanto a la privatización de los servicios de salud y educación, estos se descentralizan y se abren al capital privado. Se reduce la inversión estatal en salud y educación, lo que implica un aumento del gasto de las personas en estas materias. En educación superior, se crean mecanismos de financiamiento vía endeudamiento.

## Estado Subsidiario

El principio de subsidiariedad, establece la primacía de la persona humana frente a toda otra organización. En ese sentido el Estado se abstiene de intervenir allí donde los

[19] Ibíd., Patricio Meller, p.168

grupos sociales, asociaciones más pequeñas o bien el sector privado pueden bastarse por sí mismo en sus respectivos ámbitos.

La subsidiariedad, señala Esteban Valenzuela Van Trek,

> "(…) dicta que la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados. Por tanto, la autoridad central asume su función subsidiaria cuando participa en aquellas cuestiones que, por diferentes razones, no puede resolver eficientemente en el ámbito local o más inmediato"[20].

En esa dirección el Estado participa solo en lo que puede resolver. Son otras instancias, sean estas municipales, regionales y principalmente el sector privado, los convocados a tomar parte en la prestación de los servicios y/o en la gestión y administración de esas prestaciones. Desde la perspectiva económica, el Estado puede intervenir en un asunto económico solo cuando la iniciativa privada no puede hacerlo, o no tiene interés.

**Las siete modernizaciones del gobierno militar**

**Cuadro N°5**

| Modernización | Descripción |
|---|---|
| 1. Reforma del conjunto de los servicios sociales | El sistema previsional se modifica completamente. La reforma del 1980 elimina el sistema de reparto y los sustituye por otro de capitalización individual, basada en cotizaciones con un ahorro obligatorio y pago de comisiones a las Administradoras de Fondos de Pensiones. El Estado asume un papel residual al mantener beneficio a quienes se mantiene en el antiguo sistema. Las FF.AA. quedan excluidas de las reformas.<br><br>Reforma al sistema educacional primario y secundario, vía descentralización con el traspaso de las instituciones públicas del Estado central a municipios. El cambio incorpora al sector privado como proveedores de servicios educacionales subvencionado con recursos fiscales. El financiamiento a instituciones es por medio de un subsidio a la demanda ajustada a la asistencia de los estudiantes.<br><br>Los profesores de instituciones estatales quedan regidos por la legislación laboral del sector privado. |

[20] Esteban Valenzuela Van Treek, Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda, Ril Editores, Santiago, 2015, p. 36.

| | |
|---|---|
| | En el caso de las universidades se desarticulan, creándose en base a sus sedes en provincias las universidades regionales. La ley de 1981 fomenta la participación de privados en la creación de universidades y permite la creación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en manos privadas.<br><br>En cuanto a su financiamiento se crea el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) sujeto a la captación de estudiantes con mejores rendimientos y el Aporte Fiscal Directo para las universidades públicas-estatales.<br><br>Los recursos fiscales disminuyen, el régimen de financiamiento establece el autofinanciamiento para las instituciones de educación superior. |
| 2. Reforma al sistema judicial y su aparato burocrático administrativo | La propuesta pretendía realizar una descentralización del sistema judicial de acuerdo al proceso de regionalización iniciado por el gobierno.<br><br>La propuesta original contemplaba un aparato burocrático eficiente vía modernización en su acceso por cualificaciones, para incorporar tecnócratas, en otras palabras, especialistas en administración.<br><br>El poder judicial impidió todo atisbo de reforma. A pesar de las presiones ejercidas desde el gobierno, por medio de las asignaciones presupuestarais, está reforma fue un completo fracaso. |
| 3. Desregulación del trabajo y modificaciones de sus formas organizativas | Dictación del Código Laboral. Implico atomización sindical con nulo poder de negociación; facilidad de despido, drástica reducción del salario real, bajos costos laborales no salariales.<br><br>Se establecen los grupos negociadores por fuera de los sindicatos y se prohíbe la negociación por rama productiva.<br><br>La fiscalización a las faenas se reduce. |
| 4. Redistribución de salud | El sistema de salud se descentraliza. Se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA) que funde los Servicios Medico Nacional de Empleados (SERMENA[21]) y Servicio Nacional de Salud (SNS[22]). En 1981 se crean las bases para el financiamiento privado de prestaciones de salud, mediante las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).<br><br>A diferencia del sistema previsional, el Estado mantiene una importante contribución en el financiamiento y prestaciones de salud. |

[21] SERMENA hasta 1979 operaba bajo la modalidad de dar cobertura universal y gratuita a empelados del sector privado y empleados públicos.

[22] Servicio Nacional de Salud, proporcionaba, hasta 1979, prestaciones de salud universal y gratuita a todo el resto de la población no acogida en SERMENA.

| | |
|---|---|
| 5. Readecuación del sector agrícola | Devolución de predios agrícolas irregularmente expropiados por el proceso de reforma agraria. Por otra parte, la reforma agraria contribuyo a la creación de un mercado de tierras que permitió el ingreso de un nuevo tipo de empresarios al sector. Éstos consideraban la actividad agrícola como una alternativa rentable y estaban dispuestos a introducir tecnología moderna para poder competir en los mercados internacionales.<br><br>Transformación de la matriz productiva, alentando la plantación de especies arbórea para la explotación intensiva con destino a las exportaciones. |
| 6. Reforma administrativa y regional: descentralización. | Se descentraliza la administración territorial, mediante la creación de las regiones, quedando a cargos de Intendentes designados por el ejecutivo.<br><br>La propuesta incluye la delegación de poder y funciones del sistema central a las regiones.<br><br>Su máxima expresión la encontramos en CONARA, que severa a continuación. |
| 7. Reformas económicas | Expuestas a lo largo de la sección |

**Reforma del Estado**

La Reforma del Estado abarcó diversos objetivos[23]:

i. Eliminación del Área de Propiedad Social y restitución a sus antiguos dueños de aquellas empresas y tierras expropiadas con procedimientos irregulares por parte del gobierno anterior.
ii. Reducción del gasto público y eliminación del déficit fiscal.
iii. Privatizaciones de las empresas públicas creadas por CORFO.
iv. Aumentar el ahorro público.
v. Flexibilización del mercado laboral para aumentar la competitividad internacional nacional de la economía.
vi. Privatización como sinónimo de racionalidad, eficacia y calidad. El Estado apuesta que el sector privado es mejor administrador de las empresas y que en sus manos se logran mejores estándares de eficiencia e introduce tecnología que permite alcanzar mejores niveles de calidad.

[23] Ibíd., Patricio Meller, p. 232.

## 2.4 CONARA: Primer impulso de Reforma e Innovación del Estado

**Fundamentos**

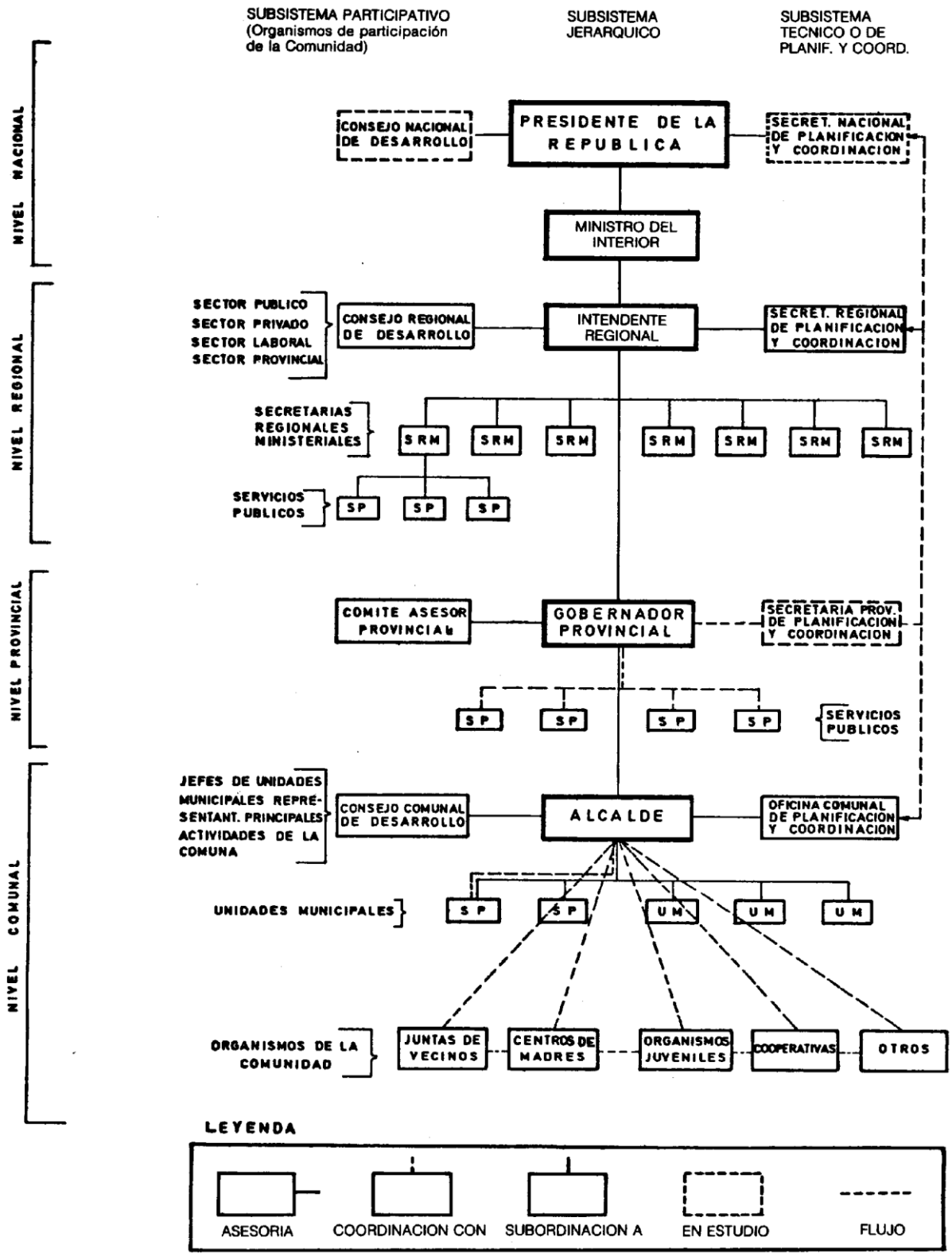
El gobierno impulsa por medio de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, un proceso de integración nacional, por medio de un equilibrio, entre los aprovechamientos de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, así se expone en el proyecto que crea la comisión titulado "Chile Hacia un Nuevo Destino, su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización". Entre sus fundamentos se cuentan: promover la participación efectiva de la población en la definición de su propio destino; igualdad de oportunidades para alcanzar beneficios; para efectivo desarrollo económico social se requiere una mejor utilización del territorio nacional y de sus recursos.

**Figura N°1**
**Objetivos de la Regionalización**

La reforma administrativa consideraba la descentralización mediante un sistema de gobiernos regionales, provinciales y comunales. La siguiente figura, prestada del proyecto de CONARA, muestra la estructura del sistema de gobierno descentralizado.

**ANEXO Nº 1**

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL, PROVINCIAL Y COMUNAL. SU VINCULACION A NIVEL NACIONAL




SER +

Es así como el sistema de gobierno descentralizado se compone de:

i. Un sistema jerárquico constituido por intendentes regionales, gobernadores provinciales y alcaldes comunales.

ii. El Intendente regional es considerado la autoridad máxima de la estructura piramidal de la administración territorial. De acuerdo al proyecto de CONARA tiene atribuciones para dirigir y administrar la región.

iii. El gobierno regional, además de encuentra constituido por un Consejo Regional de Desarrollo, organismo asesor en el proceso de desarrollo económico social.

iv. Es parte del gobierno regional, la Secretaria Regional de Planificación y Coordinación, organismo técnico.

v. Gobernadores provinciales. Representa al Intendente en la provincia y por su intermedio al Supremo Gobierno, en cual es asistido por un Comité Técnico.

vi. En la base de la estructura se encuentran las municipalidades, a cargo de los Alcaldes. Éstos son asistidos por un Consejo Comunal de Desarrollo y una Secretaria Comunal de Planificación, como organismo de estudios.

La regionalización se tradujo en la creación de 12 regiones y la Región Metropolitana. El desarrollo e instalación de las regiones fue paulatino, mediante un diseño de avance de regiones piloto.

La reforma administrativa impulsada por CONARA estableció una relación entre la Contraloría General de la República y la regionalización, por medio de establecer un Sistema Nacional de Control, con atribuciones de la Contraloría de fiscalizar las acciones administrativas regionales, provinciales y comunales.

El proyecto de modernización contemplaba:

1. Uniformar la organicidad de la institucionalidad pública.
2. Evitar la duplicidad de funciones.
3. Corregir la descoordinación de los servicios públicos.
4. Potenciar una estructura menos compleja.
5. Mejorar la planificación de los servicios del Estado.
6. Corregir el uso inadecuado de los recursos.
7. Desarrollar un sistema de formación de recursos humanos.
8. Mejorar los procedimientos internos.
9. Desarrollar sistemas informatizados.
10. Establecer adecuados sistemas de control.
11. Además creaba las bases de la reforma administrativa.

**Bases de la Reforma Administrativa**

**Principios**

a) Concordancia de la organización administrativa con la política y planes de gobierno.
b) Integralidad.
c) Gradualidad.
d) Dirección centralizada y ejecución descentralizada.
e) Flexibilidad.
f) Justicia administrativa.
g) Uniformidad y consecuencia.
h) Simultaneidad.
i) Economía administrativa.

En síntesis, la reforma administrativa era considerada una labor multidisciplinar, vista desde cuatro puntos de vista:

a) Político, por tratarse de la administración del Estado;
b) Económico, por su rol en el desarrollo económico y por la cuantía de los recursos fiscales en juego.
c) Jurídico, porque está sujeta a las normas del Derecho Público, y
d) Técnico-Administrativo, por sus requerimientos de racionalidad y eficiencia.

La reforma administrativa es concordante con la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, definidos por la Junta de Gobierno, en el sentido que el Estado "(…) promoverá el conjunto de condiciones sociales que permita a todos a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización"[24], en esa perspectiva las bases administrativas promueven una gestión pública en virtud del bien común y el desarrollo personal.

Adicionalmente la reforma administrativa, establecía el carácter del nivel decisional en la estructura superior de gobierno, en cuanto a la definición de políticas nacionales, definiciones de políticas sectoriales y coordinación de las acciones interministeriales, establece los sistemas de apoyo, las atribuciones del gobierno y la administración del Estado, para "(…) poner claridad conceptual, y producir una sistematización en la organización de los servicios"[25] que componen el aparato público nacional.

---

[24] Documento "Chile Hacia un Nuevo Destino, su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización", elaborado por CONARA, p. 45.
[25] Ibíd., p. 49

# Conclusiones

El proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) fue posible en un marco de ruptura política, caracterizado, entre otros aspectos, por una pérdida de poder de la oligarquía, por el ascenso de una burguesía industrial, un cambio en la correlación de las fuerzas políticas, que permite el ascenso al gobierno del Frente Popular. Coalición heterogénea, compuesta por diversas organizaciones y partidos políticos, en cuyo centro se encuentra el Partido Radical, principal fuerza política y decidida impulsora de la intervención del Estado en la economía.

El proceso de industrialización, impulsado por el Estado, no solo implico la intervención del Estado en la economía, sino además fue por vez primera que un programa de gobierno contiene una propuesta de desarrollo productivo modernizadora de la economía y en paralelo, una audaz propuesta reformadora del Estado. Para llevar adelante aquel proceso, el gobierno se dio a la tarea de crear una agencia especializada (CORFO), que tuviera a su cargo desde la fundación de empresas hasta diseñar estatus cuando el Estado participaba en sociedad con el sector privado. El impuso industrializador incluyo, también, incentivar la mediana y pequeña empresa, por medio crear líneas de crédito que fueran en su beneficio.

Dicha Reforma del Estado, de por sí innovadora con la activa participación del Estado en la economía, implicó cambios radicales para adecuar la administración pública, en lo concerniente a la gestión y propiedad de las empresas estatales, dando paso a precisiones respecto a la personalidad jurídica del Estado, en sus servicios y ciertamente en las empresas creadas al alero de CORFO. Se pueden destacar cuatro cambios en el Estado: Promotor; Empresario; Programador y Constructor.

La reforma estatal se expreso en nuevos servicios e instituciones, entre los que se cuentan, la Dirección General de Impuestos Internos, la Caja Crédito Minero, la Caja de Accidentes del Trabajo, Instituto de Crédito Industrial, entre otros, en nuevas instituciones se pueden mencionar, la Contraloría General de la República, la misma CORFO, el Ministerio de Economía, entre otros. Se pueden destacar cuatro cambios en el Estado: Promotor; Empresario; Programador y Constructor.

Posterior a 1973, desde el gobierno se impulsa un nuevo modelo económico, cuyos ejes principales son revertir el proceso anterior (desindustrialización estatal), incentivar el desarrollo económico, sometido exclusivamente a las leyes del mercado, en consecuencia otorgar garantías al sector privado. En cuanto, al Estado propiamente tal, las reformas emprendidas, se pueden anotar las siguientes: traspaso de la educación y salud a los municipios y al sector privado, cambio del rol del Estado hacia un Estado subsidiario, transformaciones en la administración territorial (regionalización), por intermedio de CONARA, la cual también impulsa una original reforma administrativa, uno de cuyos ejes sobresaliente es la dirección centralizada y la ejecución descentralizada.

# Bibliografía

**Libros**

1. Elgueta B., 2015, “El socialismo en Chile: Una herencia yacente”, Tiempo Robado Editores, Santiago.

2. Varas A., Agüero F., y Bustamante F., 1980, Chile Democracia, Fuerzas Armadas, FLACSO, Santiago.

3. Pantoja, R., 2004, La organización administrativa del Estado, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

4. Moulian, T., 2010, La forja de las ilusiones: El sistema de partidos, 1932 - 1973, Akhilleus, Santiago.

5. Meller, P., 2016, Un siglo de economía política chilena, (1890 – 1990), Uqbar, Santiago.

6. Muñoz O., 2009, Desarrollo productivo en Chile, La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009, CORFO-FLACSO Chile-Catalonia, Santiago.

7. Ruiz, C., Boccardo G., 2015, Los chilenos bajo el neoliberalismo, Nodo XXI-El Desconcierto, Santiago.

8. Valenzuela Van Treek, E. 2015, Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda, Ril Editores, Santiago.

**Documentos**

1. Chile Hacia un Nuevo Destino, su Reforma Administrativa Integral y el Proceso de Regionalización. Documento Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA, 1973.

**Sitios web.**

1. http://www.corfo.cl/sobre-corfo/historia-de-corfo/historia-de-corfo, visitado, agosto 2016.

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

# MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO

## UNIDAD Nº III
## Innovación del Estado

WWW.IPLACEX.CL

# Introducción

En esta sección nos centraremos en el estudio de primeras reformas e innovaciones impulsadas por los gobiernos en el periodo 1990 al 2010. Periodo que cubre una amplia gama de iniciativas, que van desde diseñar estrategias que vinculan la recuperación de la democracia y su gobernabilidad, reformas económicas, orientadas a reposicionar el Estado en su labor de regulación e interventor en la economía.

Los procesos de modernización, reforma e innovación del Estado, no estuvieron presente en el primer programa de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, no obstante, algunos directores de servicio impulsan novedosos procesos de gestión, poniendo en el centro la eficiencia, la eficacia, y la calidad de los servicios. La gestión innovadora se apreciará en toda su dimensión, al concebirla principalmente orientada a los resultados.

Las propuestas de modernización del aparato público estaban incluidas en el programa de Eduardo Frei, que una vez elegido presidente crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuyas preocupaciones fueron: modernizar la gestión pública, coordinar los esfuerzos modernizadores de ministerios y servicios públicos, diseñar y coordinar las políticas, sensibilizar a los altos directivos para los propósitos de modernización de sus respectivos servicios, crear una práctica de medir la gestión por medio de indicadores de desempeño apropiado a cada servicio y elaborar una definición de metas en el marco del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública para el periodo 1997-2000.

El Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000), acentuaba aspectos propuestos en el Comité, es el núcleo hacia los resultados de esos procesos, en cambio desarrollaba otros, instrumentos de apoyo a la gestión con la incorporación de la planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión, sistemas de información para medir la gestión e institucionales al redefinirla las relaciones entre las direcciones impulsoras de procesos de modernización y los servicios públicos.

Los periodos siguientes (2000 – 2010) se caracterizan por procesos reformadores abarcando transparencia y probidad, y entre los años 2006 al 2010, a lo anterior se suma, la creación del holding de sistema de empresas del Estado, el perfeccionamiento de los nombramientos para la Alta Dirección Pública y el diseño de una estrategia digital.

A rasgos generales se puede observar continuidad y ruptura. Cada gobierno impulsa procesos modernizadores, fija prioridades y acentúa otros. La agenda pública es

flexible y tiene la capacidad de incluir nuevas estrategias, tal es el caso de la estrategia digital, tema que será abordado en las próximas secciones.

# Ideas Fuerza

1. Los gobiernos en la década de los 90 inician procesos de Reforma del Estado, ante la evidencia que la solución no estaba en el desmantelamiento del aparato estatal, como había sido la práctica de años anteriores, sino, en su reconstrucción.

2. Las condiciones políticas pactadas con el gobierno militar saliente, obligaban al gobierno entrante, a diseñar una recuperación de la democracia, centrada en su gobernabilidad.

3. La gobernabilidad democrática supone acuerdos y consensos con todos los actores políticos, sociales, culturales y económicos.

4. Los procesos de reforma e innovación del aparato del Estado, son instalados, previo diagnóstico, en forma gradual, por técnicos calificados que contaban con el respaldo de la presidencia.

5. El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, fue el primer esfuerzo de coordinación para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, orientando los servicios al cumplimiento de resultados.

6. El Plan de Modernización de la Gestión Pública que precede al Comité, introduce innovaciones sustantivas, entre ellas, gestión estratégica y una preocupación por los recursos humanos.

7. La experiencia de reforma del Estado de Gran Bretaña tiene muchas similitudes con el caso chileno, en ambos casos, existe preocupación por medir la calidad de la prestación de los servicios.

## 3.1 Primeras Reformas e Innovaciones del Estado de los años noventa.

Ya señalado que en la década de los años noventa, los ejes centrales de la Reforma del Estado, estuvieron en gobernabilidad, modernización de la gestión pública, reformulación de los servicios públicos (eficiencia y eficacia), gestión de tipo gerencial, entre otros aspectos. En esta oportunidad se estudiará con más detalles los procesos de reforma e innovación del periodo antes señalado.

**Antecedente previos de la reformas de la década de los años 90**

Los gobiernos en la década de los noventa inician procesos de Reforma del Estado, ante la evidencia que la solución no estaba en el desmantelamiento del aparato estatal, como había sido la práctica de años y años anteriores, sino, en su reconstrucción. Los estudios disponibles, permiten observar que la reconstrucción quedaba orientada, a construir un Estado para enfrentar los desafíos de la sociedad con la vista puesta en un Estado para el siglo XXI.

Entre sus fundamentos estaba garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales, la competitividad del país, en un escenario internacional, ahora globalizado, modernizar la gestión pública, en especial reforzar los servicios públicos y garantizar una gobernabilidad democrática.

**Primeras Reformas**

Bernardo Kliksberg[1] señala que las primeras reformas de la década priorizaron la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas se orientaron: hacia la apertura comercial y el ajuste fiscal, se agregaron la búsqueda de la estabilización de la economía, ante un peligro hiperinflacionario por demandas sociales contenidas por largos años.

Por otra parte, las condiciones políticas pactadas con el gobierno militar saliente, obligaban al gobierno entrante, a diseñar una recuperación de la democracia, centrada en su gobernabilidad.

**Gobernabilidad**

Las diversas proposiciones en materia de gobernabilidad no son solamente un conjunto de recomendaciones sobre la manera más eficaz de administrar el Estado, sino, que

[1] Bernardo Kliksberg. 1989, ¿Cómo Transformar el Estado?, Más Allá de Mitos y Dogmas, página 28, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

además son proposiciones especificas sobre la organización de las relaciones entre el mercado y democracia.

Kliksberg señala que estas proposiciones inciden en:

a) La forma del estado y su misión.
b) El dispositivo institucional, en especial se refiere a la administración pública.
c) El marco normativo de un país.
d) La flexibilidad del sistema político y las formas de participación.
e) Manejo del conflicto.

**Concepto de Gobernabilidad**

Para Kliksberg, gobernabilidad[2] se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influencian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la estructuración de los órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados.

La gobernabilidad supone:

a) Un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión pública.

b) La gobernabilidad supone, además, una reacción y una reafirmación de la perspectiva política y de su reorientación y actualización frente a la visión monetarista eficientista e individualista del neoliberalismo en los años setenta y ochenta del gobierno y de la gestión pública.

c) Para el gobierno entrante la gobernabilidad debería negociarse y consensuarse, en consecuencia, el grado de gobernabilidad iba a estar dado en función del mayor o menor de acuerdo, que pudiese alcanzarse con los actores políticos, sociales y económicos.

[2] Ibíd., Bernardo Kliksberg, p.140

El autor señala que la gobernabilidad se sustenta en cuatro principios:

a) La percepción de la legitimidad.
b) La importancia central del papel de los ciudadanos.
c) La visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa la adaptación de la gestión pública.
d) El grado de representación de la sociedad civil.

Temas que se revisarán a continuación, condensados en los siguientes apartados.

**Gobernabilidad en la Gestión Pública**

Blanca Olías de Lima señala la existencia de criterios compartidos a nivel internacional, que deberán guiar la transformación de los aparatos públicos y de los procedimientos administrativos[3], y que serían la base de las reformas administrativas venideras:

i. La separación entre funciones políticas y funciones administrativas.

ii. La adopción resuelta del principio de subsidiariedad.

iii. La descentralización de las responsabilidades a favor de las organizaciones operativas o de línea.

iv. El desarrollo de la funciones de gobierno político y de dirección administrativa a todos los niveles.

v. La correlativa desregulación de los mecanismos de gestión.

vi. La adopción generalizada de la evaluación y del control de resultados

**Democracia y Gobernabilidad - Cinco Ejes Transversales**

En el periodo en estudio, los gobiernos impulsaron una estrategia que relacionaba democracia y gobernabilidad, la que se apoyaba en cinco ejes transversales:

i. Sociedad civil.

ii. Reforma política.

[3] Blanca Olías de Lima, 2001, La Nueva Gestión Pública, pp. 35-46, Madrid, Prentice Hall.

iii. Gobernabilidad local.

iv. Reducción de la pobreza.

v. Asociaciones estratégicas.

**Sociedad Civil**

El rol de la sociedad civil era visto como imprescindible para lograr cambios en el sistema político y en los procesos de ampliar la participación de los ciudadanos.

Se la orientaba en estimular la participación de las comunidades locales (red de relaciones sociales). Con un énfasis en la a capacidad de visión hacia "afuera", con lo cual se potenciaba la creación de redes externas al grupo.

**Reforma Políticas**

El desarrollo de varias reformas electorales, judiciales y políticas serian la clave para notar los cambios necesarios para lograr una mejor gobernabilidad[4].

Se apuntaba en lo sustancial a fortalecer los sistemas electorales, tal que estos incluyeran a los más amplios sectores de la sociedad. Se intentaba evitar la participación extra-sistema o bien extraparlamentaria. En esa orientación el gobierno creaba una comisión para reformar el sistema electoral.

De igual forma el gobierno iniciaba los estudios de una profunda reforma al sistema judicial, que posteriormente sería la denominada "Reforma Procesal Penal", que en lo sustantivo modifica dos grandes aspectos: juicios orales y la presunción de inocencia, y por tanto demostrar la culpabilidad de los imputados.

**Gobernabilidad Local**

La gobernabilidad local fue uno de los medios utilizado para vincular a los ciudadanos en el acceso al Estado. En consecuencia, se reforzaba el acceso a nivel comunal de los servicios prestados desde los municipios en coordinación con el aparato central gubernamental.

A su vez, se diseñaron programas especiales en las comunas[5], cuyos objetivos fueron:

---

[4] Ibídem, Bernardo Kliksberg, p. 31

[5] Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996, 1996, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, p. 315.

i. Generar capacidades de gestión social local.
ii. Generar las condiciones para coordinar y complementar las acciones multisectoriales locales.
iii. Crear instrumentos y mecanismos de evaluación de desempeño e impacto de los programas sociales locales.
iv. Probar iniciativas sectoriales innovadoras en la ejecución participativa de algunos programas.

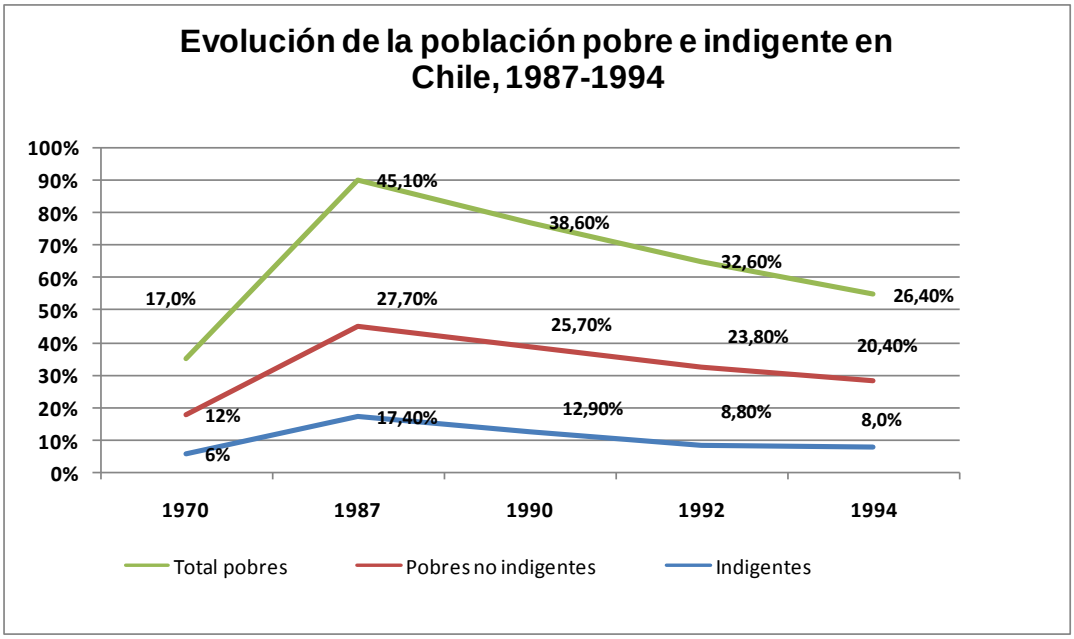
En el plano político se modifica el sistema electoral para permitir la elección directa de los alcaldes y los concejales.

**Reducción de la pobreza**

Los gobiernos en la década de los noventa se plantearon una estrategia de desarrollo cuyo objetivo central fue lograr un proceso de crecimiento sostenido, equitativo y sustentable, con el objetivo de "(…) mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y superar la pobreza"[6]. El centro de la política era mantener los equilibrios macroeconómicos y asistir a los grupos pobres con programas focalizados. Para tal efecto, la política consideraba acuerdos y consensos, tal de "(…) reducir los conflictos entre empresarios y trabajadores, así como implementar una reforma tributaria destinada a aunar recursos para recuperar los niveles de gastos social"[7].

[6] Ibíd., Balance de seis años de las políticas sociales, p. 47.
[7] Ibíd., p.47.

**Gráfico N°1**




**Fuente: Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996, Ministerio de Planificación y Cooperación.**

Sus efectos inmediatos fueron una reducción en los niveles de pobreza e indigencia en el país. La explicación a la notoria reducción se encuentra en los cambios ocurridos en el marcado laboral (mejores empleos e incremento el salario mínimo), el impacto de los programas sociales y por la menor inflación en el periodo.

Para el diseño e implementación de las políticas y programas orientados a este sector, se puede dar cuenta de fundar institucionalidad, en primer lugar la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación y organizar otras y reforzar la existente:

1. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
2. Servicio Nacional de la Mujer.
3. Instituto Nacional de la Juventud.
4. Corporación Nacional de desarrollo Indígena (CONADI).
5. Fondo Nacional de la Discapacidad.

Los esfuerzos para superar la pobreza se ordenaron en cinco ejes principales:

1) Avanzar hacia el acceso de todos los chilenos a los servicios básicos.
2) Orientar la inversión hacia la infraestructura de impacto social.
3) Ampliar el acceso equitativo a políticas sociales de calidad.
4) Propiciar el aumento de los ingresos mediante el desarrollo productivo y laboral.
5) Elevar la capacidad de gestión innovativa, descentralizada y participativa.

Los ejes señalados formaban parte de una colaboración institucional gubernamental y no gubernamental entorno al Programa Nacional para la Superación de la Pobreza,

programa que permitió una adecuada coordinación interinstitucional, administrativa descentralizada lo que redundo en focalizar los recursos.

**Asociaciones estratégicas**

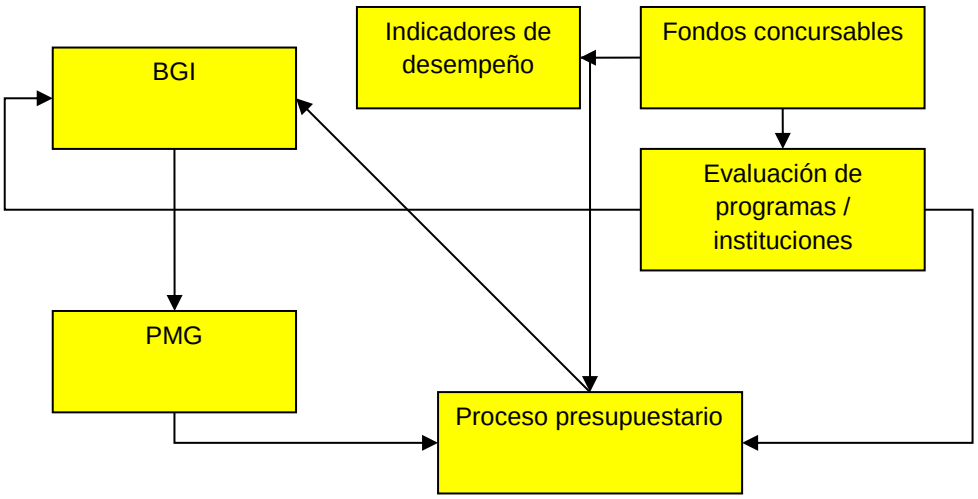
Las asociaciones estratégicas entre las ONGs (incluyendo al sector privado y asociaciones profesionales) eran vistas en forma colaborativa para mantener la gobernabilidad y la acción del sistema estatal en forma responsable, en sus actos y en su desempeño, con el fin de contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos, propiciando una gestión innovadora.

También se consideraba la participación de representantes de las comunidades a nivel territorial con el fin de lograr una adecuada armonía e integralidad entre las diferentes propuestas sectoriales con aquellos que sugieran desde el nivel territorial.

El diseño pretendía disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados.

Dicho modelo retroalimentaba el ciclo de toma de decisiones, como se gráfica en la figura N°1[8].

**Figura Nº 1**




[8] Ver página web, Ministerio de Hacienda. En base a trabajos publicados en evaluaciones anuales de PMG.

El sistema de control de gestión mencionado, constaba de los siguientes instrumentos:

a) Indicadores de desempeño.
b) Evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto).
c) Fondo concursable para el financiamiento de programas públicos.
d) Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios.
e) Balance de gestión integral (BGI).

Cabe destacar que los instrumentos al estar todos ellos integrados al proceso presupuestario, se esperaban que generaran una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación.

**Modernización Gestión Pública**

Mark H. Moore expone que las diferencias[9] entre la gestión pública y la privada no puede considerarse un problema de adjetivos o de acento. El centro sobre lo público, esto es, cómo los aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión, es el problema central de la teoría de la gestión pública. De lo anterior se desprende y siguiendo a Moore

> "(…) que el dilema central de la gestión pública es, en efecto, qué de público hay en esa gestión o cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia, si no mejores, al menos tan buenas como las de mercado"[10].

Administración y gestión son nociones diferentes aunque a veces se las emplee indistintamente. En la idea de gestión no están incluidos los fines o, mejor dicho, no se excluye la participación del gestor e incluso de los empleados de los distintos niveles en la fijación de los fines a perseguir. En la idea de administración, los fines son establecidos por los que legalmente tienen atribuciones y están fuera del ámbito de competencia de los órganos ejecutivos.

---

[9] Mark H. Moore, 1998, Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, Buenos Aires, Paidos, pp., 38 - 43
[10] Ibíd., p. 41.

**Iniciativas de gestiones innovadoras**

A pesar que la reforma y modernización de la gestión pública no era parte de la agenda del gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), son varios los servicios que iniciaron novedosos procesos de modernización, midiendo la satisfacción por medio de los usurarios.

**Figura N°2**

En términos generales, las transformaciones en gestión se orientaron hacia los resultados, asociados a la demanda de sus ciudadanos-usuarios, como una forma de vincular la renaciente democracia con una acción gubernamental preocupada de los reclamos por sus derechos y las demandas de la población.

Es en el gobierno siguiente, bajo la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el contexto del Plan de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) que se impulsa uno de los procesos más innovadores de gestión. Para Olavarría la formalización del PMGP da cuenta de "(…) un reconocimiento de las carencias en la gestión pública, que se había producido en las postrimerías del gobierno anterior; y (…) la convicción que era necesario contar con un aparato administrativo del Estado más efectivo como cuestión básica para alcanzar las metas de su gobierno"[11].

El plan diseñado consideraba:

a) Desarrollar un Estado más efectivo.
b) Modernizar los sistemas y métodos de trabajo de la administración pública.
c) Asegurar la probidad y la transparencia.
d) Medir el desempeño por medio de la satisfacción de los usuarios.
e) Implementar métodos eficientes de trabajo.
f) Finalmente la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

[11] Mauricio Olavarría Gambi, La Formulación de la Política Pública: Lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública, en Mauricio Olavarría Gambi, Editor, ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? 2012, p. 63, Santiago, Editorial Universitaria.

Para Olavarría, la "(…) PMGP puede ser entendida como una intervención sobre el aparato del administrativo del Estado orientado a lograr mayores grados de eficacia y eficiencia"[12], con un acentuado impulso técnico directivo.

Las etapas del PMGP, se pueden caracterizar de acuerdo a lo siguiente:

1. Reforma que parte con un diagnóstico de ineficiencia de la administración pública.
2. Lograr mayores grados de eficiencia: implementar modelo de gestión gerencialista.
3. Modelo de servicio civil, bajo los principios de profesionalismo, meritocracia y honestidad. Aquí se implementan los concursos públicos transparentes a os cargos de alta dirección, promoción por méritos, supervisión basada en contratos de desempeño e incrementos de remuneraciones.

**Reformas económicas**

El eje de reformas económicas tenía por finalidad la reconstrucción del aparato estatal, y se fundamento en el diagnóstico que afirmaba que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país.

La actuación del Estado debería orientarse principalmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior.

La modificación del papel del Estado, tenía que ocurrir en la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

[12] Ibíd., p. 77.

**Cuadro N°1**

| Planos | Descripción |
|---|---|
| Económico | En términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación.<br><br>Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. |
| | Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del "crecimiento empobrecedor". |
| Social | En el área social, se fortalece el papel del Estado en el diseño y financiamiento de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. |
| Política | La redemocratización era un aspecto importante para la reforma del Estado[13], porque afectaba la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependían de la creación de nuevas instituciones o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos. Lo que se busca son consensos que sustenten el proceso de reforma del Estado. |

Era preciso que el aparato estatal proporcionara las condiciones para un desarrollo económico sustentable y que garantizara los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en el país.

Las políticas económicas, de acuerdo a Patricio Meller, dieron importancia a la gobernabilidad, esto significaba generar consensos en torno a las políticas que van a ser aplicadas, una preocupación permanente por el efecto distributivo que tienen las políticas, en este caso se incluyen los programas especiales para reducir la pobreza. A nivel macroeconómico, las políticas implementadas son contra cíclicas, en otras palabras, políticas que estimulen el empleo y la inversión evitando posibles recesiones, para ello se adoptan decisiones de "políticas activas para tener un crecimiento económico con poca variabilidad"[14]. Por otra parte, se concibe una intervención del Estado en la economía, cuando es necesario ante la evidencias de fallas de mercado y cuando hay altos costos de transacción.

[13] Ibídem., Bernardo Kliksberg, p. 58.
[14] Patricio Meller, 2016, Un Siglo de Economía Política Chilena, (1890-1990), p. 308, Santiago, Uqbar.

A continuación se muestran una comparación entre los años 1973 y 2000, utilizando indicadores macroeconómicos.

**Cuadro N°2**

| Variables | 1973-1980 | 1981-1989 | 1990-2000 |
|---|---|---|---|
| Crecimiento económico (PIB) | 2,8 | 3 | 5,6 |
| Inflación anual (%)) | 116,6 | 19,4 | 7,8 |
| Desempleo (%) | 13 | 12,5 | 7,8 |
| Crecimiento salario mínimo (%) | 8,6 | -2,2 | 4,8 |
| Gasto social en salud por habitante (%) | -0,8 | -0,6 | 6,3 |
| Gasto social en educación por habitante (%) | 1,8 | -0,8 | 6,2 |
| Gasto social en previsión por habitante (%) | 8,1 | 0,5 | 3,4 |
| Gasto social en vivienda por habitante (%) | -0,7 | 0,8 | 4,1 |

**Fuente: Patricio Meller, Un siglo de economía política chilena (1890-1990).**

En resumen, las reformas e innovaciones del Estado en la década de los noventa se orientaron a construir un Estado para enfrentar nuevos del siglo XXI, dando un fuerte impulso para asegurar los derechos sociales, la competitividad del país, en una era globalizado, modernizar la gestión pública y garantizar la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad fue entendida como el proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influencian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social. En consecuencia, gobernabilidad supone, un modo de ejercer el poder, reafirmar la perspectiva política en la toma de decisiones, es decir destacar la percepción de legitimidad, percepción cuestionada por razones obvias en el gobierno militar.

Un aspecto innovador fue asociar democracia- gobernabilidad y gestión pública y con ello las necesarias transformaciones del aparato público, centrado su acción en cinco ejes transversales: Sociedad civil; Reforma política; Gobernabilidad local; Reducción de la pobreza y Asociaciones estratégicas, específicamente la gestión pública inicia procesos de modernización midiendo la satisfacción por medio de los usurarios. En términos generales, las transformaciones en gestión se orientaron hacia los resultados.

Los ejes de las reformas económicas se apoyaban en que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social del país. En aquella dirección el papel del Estado, operó en el plano económico y en el plano político. Para Meller, las políticas económicas también daban importancia a la gobernabilidad, generando consensos, una preocupación por el efecto distributivo, efectos contra cíclicos y una intervención del Estado cuando se evidencian fallas en el mercado.

## 3.2 Las estrategias de reforma e innovación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

En secciones anteriores se señalo que en el año 1994, el gobierno crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con la misión específica de coordinador los esfuerzos modernizadores. Dicho comité estaba integrado por los Ministerios de Hacienda, de Trabajo y Previsión Social, de Economía, Secretaría General de Gobierno y Secretaria General de la Presidencia.

El comité introduce políticas para mejorar la eficiencia, la eficacia, la calidad de los servicios públicos y reemplazar o modificar las prácticas burocráticas.

La creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, expone Mauricio Olavarría, se basaba "(…) en una demanda técnica, política y estratégica"[15], en virtud de un diagnóstico que se había hecho en el gobierno de Patricio Aylwin, en él se describía la necesidad de mejorar las condiciones y capacidades de los servicios públicos.

El comité elabora distintas propuestas, todas ellas se implementan en forma gradual y siguiendo una matriz de experiencias piloto que permitían ir mostrando resultados y consolidando el proceso modernizador., siendo la primera experiencia de modernización de la gestión, en el Servicio Nacional de Aduanas, entre las medidas adoptadas, se pueden destacar: reducir los tiempos de atención, simplificar las tramites y mejorar el clima laboral.

Los ejes prioritarios fueron:

a) Modernizar la gestión pública.

b) Coordinar los esfuerzos modernizadores de ministerios y servicios públicos.

c) Diseñar y coordinar las políticas.

d) Sensibilizar a los altos directivos para los propósitos de modernización de sus respectivos servicios.

e) Crear una práctica de medir la gestión por medio de indicadores de desempeño apropiado a cada servicio.

f) Elaborar una definición de metas en el marco del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública para el periodo 1997-2000.

---

[15] Ibíd., Mauricio Olavarría, p. 64.

Se reconoce que la modernización de la gestión pública acentuara la heterogeneidad, a consecuencia que los temas de dicha gestión son muy variados, como son también los actores involucrados.

Aunque fuera del alcance específico de las propuestas del Comité, no obstante, la preocupación por mejorar la gestión también comprendió a las empresas del Estado. Es así, que la Empresa Metro S.A., como señala Ramón Figueroa, a principios de la década de los noventa "(…) inició un decidido proceso de transformaciones, que entre otros temas de desarrollo, definió como estrategias el mejoramiento de la productividad y de los estándares de calidad, el equilibrio financiero, la orientación al cliente, la racionalización de la dotación de recursos humanos, y el ajuste progresivo de la remuneraciones a niveles de mercado"[16].

El análisis de los procesos de implementación de las propuestas del Comité, deja en evidencia la existencia de una dualidad de esfuerzos, en efecto, por una parte, se constata, la creación de la División de Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaria General de la Presidencia (MINSEGPRES), que se orientaba hacia el rediseño institucional, donde se debatía la existencia del número de ministerio y por otro lado la Dirección de Presupuesto (DIPRES), a través de la Subdirección de Racionalización Administrativa, que estaba abocado a mejoras en la gestión de los servicios públicos. DIPRES impulsaba una estrategia de gradualidad buscando avanzar donde fuera posible, instalando los temas de gestión pública desde los propios servicios, donde estos fueran sus principales protagonistas.

La resolución de aquella dualidad se resolvió, por medio de la creación de la Secretaría Ejecutiva de Gestión para la Modernización del Sector Público, dejando en segunda prioridad las tareas de Modernización del Estado, es decir el debate institucional. En aquel contexto que surge el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000.

**Plan de Modernización de la Gestión Pública.**

El plan recogió la estrategia de gradualidad que impulsaba la DIPRES, operativamente utilizó la potestad administrativa presidencial para impulsar las reformas en los servicios públicos.

Olavarría destaca que en "Lo formal el plan se estructuró en torno a seis grandes líneas de acción: gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad de servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado, y

[16] Recursos Humanos en el Sector Público, Experiencias, Análisis y Propuestas, 1999, Santiago, Dirección de Presupuestos-Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública-Domen Ediciones, p. 23.

comunicaciones y extensión"[17]. Siguiendo la estrategia de gradualidad, el Plan se articulaba en microrreformas, recogía en parte, las propuestas del Comité Interministerial, en especial aquellas de sensibilizar a los altos directivos para los propósitos de modernización de sus respectivos servicios, vía de establecer en cada servicio compromisos de modernización de los servicios de la Administración Pública con el fin de aumentar su eficacia, eficiencia y calidad.

Olavarría dice que "Hacia fines de 1997 la DIPRES había impulsado procesos de mejoras en la gestión de 70 servicios públicos y había avanzado en la construcción de 300 indicadores de gestión"[18].

En síntesis, en la implementación del plan convergían tres voluntades:

i. La iniciativa presidencial, comprometida en su programa de gobierno.

ii. La motivación de un grupo de técnicos que contaba con el respaldo del Presidente de la República.

iii. Y finalmente un cierto desinterés en el ambiente político, donde ese vació permitía encontrar menos resistencia a la hora de instalar los temas de modernización de la gestión en el interior de los servicios públicos.

La sensibilización de los altos directivos se expreso, entre otras iniciativas, en la organización de seminarios de nivel internacional, para conocer las experiencias de modernización emprendidas por otros países, y visitas a países vanguardias en procesos de modernización de la gestión pública (Gran Bretaña y Nueva Zelanda).

El caso de Gran Bretaña despertaba interés en conocer debido a que existían ciertas similitudes. Independiente del contendido de las propuestas, y sin ser un examen exhaustivo, la comparación que se expone a continuación, permite destacar que en ambos casos, los procesos de mejoras fueron impulsados desde el máximo nivel del Poder Ejecutivo.

**Cuadro N°3**

| Gran Bretaña | Chile |
|---|---|
| En su momento la Primer Ministro Margaret Thatcher apoyo el proceso de reforma de la gestión en un grupo selecto de técnicos, con énfasis en la coordinación de consensos y alcanzar objetivos políticos de conjunto con las la totalidad de actores. | El Presidente impulsa el proceso de reforma de la gestión pública, como parte de su programa de gobierno. Crea agencias especiales con la inclusión de técnicos altamente motivados y que cuentan con su respaldo. |

[17] Ibíd., Mauricio Olavarría, p. 66.
[18] Ibíd., p. 66.

| | |
|---|---|
| El gobierno pone en el centro del gobierno los mecanismos destinados al mejoramiento de la gestión, creando la figura del Consejero de Eficiencia ubicado dentro de la Oficina del Primer Ministro.<br>La Primer Ministro se apoyó en la Oficina del Tesoro para impulsar sus propuestas de mejoras en la gestión. | La dependencia de las agencias especiales, aunque jerárquicamente subordinadas a un ministerio, inicialmente el Comité Interministerial se relacionaba directamente con la presidencia.<br>En el caso nacional, fue finalmente la DIPRES, (Ministerio de Hacienda) quien lidera el proceso de mejoramiento de la gestión. |
| El gobierno posterior de John Major establece estándares de calidad a los proveedores de prestaciones públicas y publicar estándares de servicio y medir el cumplimiento de sus prestaciones. | Al igual que en el caso de Gran Bretaña, las mejoras en la gestión incluían mediciones de desempeño, creación de indicadores e incluir gradualmente a la totalidad de los servicios en las mediciones. |
| El gobierno impulsa la eficiencia de los servicios, por medio de instalar una gestión empresarial. | En el gobierno del Presidente Lagos se dan los pasos para organizar a los servicios de acuerdo a las técnicas de la gerencia pública. |

Bernardo Navarrete, señala que de acuerdo a Mario Marcell, los objetivos del Programa Piloto de Modernización del Estado, fueron los siguientes[19]:

1) Promover una nueva visión sobre la gestión, cambiando el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos) hacia los resultados de esos procesos.

2) Desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión en los servicios e incorporan en su administración procesos de planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión.

3) Mejorar la eficiencia operacional y una mejor asignación de los recursos, a partir de la implementación de sistemas de información para la gestión, que proporcionen retroalimentación positiva a los funcionarios del servicio.

4) Redefinirla relación DIPRES-Servicios, incorporando la fijación de metas y la evaluación de resultados al proceso de asignación presupuestaria.

[19] Bernardo Navarrete, La Modernización de los Presidentes y las Políticas de los Secretarios del Príncipe, en Mauricio Olavarría Gambi, Editor, ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?, 2012, p. 100, Editorial Universitaria.

5) Incorporación de un Plan General y en forma progresiva al resto de las entidades de la Administración del Estado, a partir de la experiencia desarrolladla en los servicios públicos.

El Plan Piloto contó con la activa participación de los directores de los servicios de Impuestos Internos, Tesorería General de la República, Fondo Nacional de salud, Instituto de Normalización Previsional y Servicio de Registro Civil e Identificación. Estos directores reunían altas capacidades técnicas, un acentuado liderazgo, un conocimiento de los respectivos servicios y del funcionamiento general de la administración pública.

En el periodo de la gestión del presidente Ricardo Lagos (2000 – 2006), a consecuencia de denuncias de corrupción en instituciones del Estado, se acordó con la oposición política un paquete legislativo que avanzara en la Modernización del Estado, cuyo objetivo se centro en desarrollar mecanismo de incentivaran la transparencia y probidad en el servicio público y regularizar el financiamiento de la política en Chile.

Se puede afirmar que la característica principal del proceso, en el periodo, provino desde fuera del aparato gubernamental. Navarrete sostiene que "Las alternativas impuestas por Longueira fueron desarrolladas en el Centro de Estudios Públicos (CEP), institución que desde 1997 había elaborado estudios sobre la materia, conformando una Comisión de Reforma del Estado"[20].

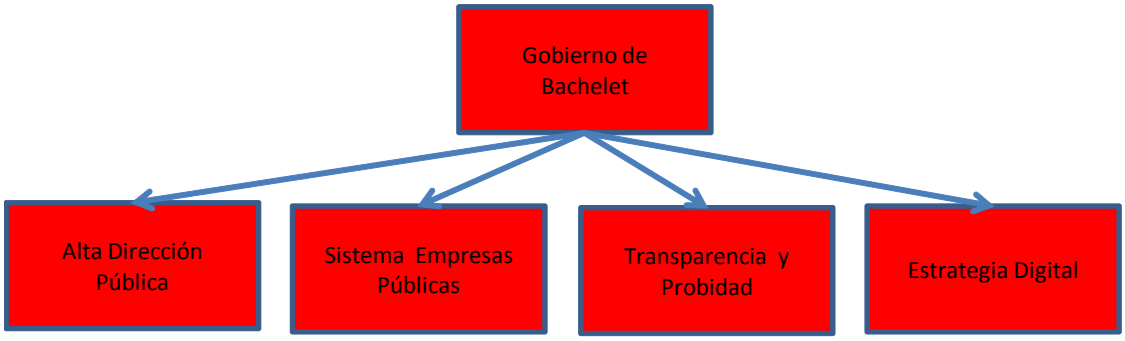
Los estudios desarrollados por CEP fueron la base de los proyectos legislativos, los órganos asesores presidenciales que impulsaban procesos de modernización e innovación estuvieron, en general, al margen.

En el gobierno siguiente (2007 – 2010), los principales focos innovadores estuvieron en perfeccionar la Alta Dirección Pública, perfeccionamiento que perseguía una selección para altos cargos públicos estuviesen ajustados a requerimientos técnicos, idoneidad funcionaria y un exhaustivo escrutinio de sus antecedentes.

Desde otra perspectiva, el periodo innova en crear una estructura de *holding* para la administración de las empresas públicas, donde la responsabilidad radica en un directorio general, dando paso a un Sistema de Empresas Públicas (SEP).

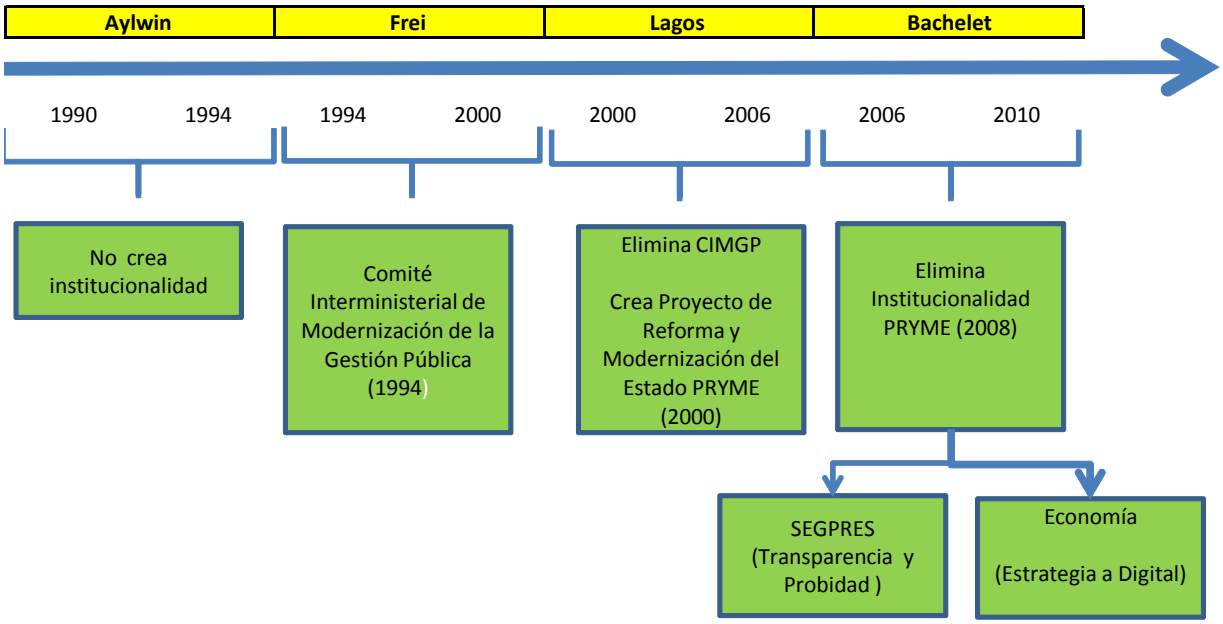
[20] Ibíd., Bernardo Navarrete, p. 104.

**Figura N°3**




Al trazar una línea de tiempo se puede observar que los procesos de Modernización e Innovación del Estado, desde 1990 hasta 2010, han seguido un curso que muestra prioridad y profundización, abarcando distintos ámbitos, hasta finalmente, establecer una estrategia digital, que incluye la gestión de gobierno y al sector privado, las que serán vistas con mayor profundidad en las siguientes sesiones.

**Figura N° 4**[21]




En síntesis, en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2010, los gobiernos inician procesos de Reforma del Estado, cuyo foco principal fue la reconstrucción del Estado. Las primeras reformas (1990 – 1994) priorizaron la dimensión financiera, cuyos

[21] En base a una elaboración realizada por Bernardo Navarrete.

ejes articuladores correspondieron a la apertura comercial, ajuste fiscal y estabilización de la economía. Las condiciones políticas pactadas con el gobierno militar saliente, obligaban al gobierno entrante, a diseñar un tema prioritario, la recuperación de la democracia, cuyo centro fue gobernabilidad. La gobernabilidad, se expreso en la Gestión Pública por medio de la separación entre las funciones políticas y funciones administrativas, además, de otros factores.

La relación democracia y gobernabilidad, fue sistematizada en cinco ejes transversales: a) Sociedad civil; b) Reforma política; c) Gobernabilidad local; d) Reducción de la pobreza; y e) Asociaciones estratégicas.

La modernización gestión pública, adquiere solides con el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión y posteriormente con el Plan de Modernización de la Gestión Pública (PMGP). En el periodo siguiente (2000 – 2006), el meollo corresponde a desarrollar mecanismo que incentivaran la transparencia y probidad, en cambio, la presidencia de Bachelet, se orientó en cuatro ámbitos: a) Alta Dirección Pública; b) Sistema de Empresas Públicas; c) Transparencia y Probidad, y e) Estrategia Digital.

# Conclusiones

Los gobiernos en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2010, inician procesos de Reforma del Estado, cuyos centros gravitantes fueron la reconstrucción del aparato estatal. En palabras de Bernardo Kliksberg, las primeras reformas se orientaron hacia la apertura comercial, el ajuste fiscal y la estabilización de la economía. El gobierno de Patricio Aylwin, por las condiciones políticas pactadas con el gobierno militar diseña una recuperación de la democracia, centrada en su gobernabilidad.

Kliksberg define gobernabilidad como el proceso en que los diversos grupos integrantes de la sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influencian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social. En consecuencia, gobernabilidad supone: a) un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país; b) una reafirmación de la perspectiva política; c) grado de acuerdos con los distintos actores políticos, sociales y económicos.

La relación entre democracia y gobernabilidad, fue estructurada en cinco ejes transversales, a saber: 1) sociedad civil; 2) reforma política; 3) gobernabilidad local; 4) reducción de la pobreza; y 5) asociaciones estratégicas.

Los ejes se articulaban entre sí, lo que permitía reforzar la democracia y vincular la gobernabilidad por los próximos procesos de reforma e innovación del aparato gubernamental.

Los mayores logros alcanzados fueron en la reducción de la pobreza, que se redujo a un 26,40%, conseguido por dos grandes factores, por una parte, con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación y por otra parte, en su ejecución con el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, programa que permitió una adecuada coordinación interinstitucional.

Una de las primeras experiencias, orientadas a procesos de mejora fue el diseño de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados.

El gobierno de Patricio Aylwin en su programa no incluía propuestas de reformas y modernizaciones en la gestión pública, sin embargo, se pueden dar cuenta de varios los servicios que iniciaron novedosos procesos de modernización, midiendo la satisfacción por medio de los usurarios.

Es en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que se el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con la misión específica de

coordinador los esfuerzos modernizadores y posteriormente el Plan de Modernización de la Gestión Pública (PMGP).

El comité introdujo políticas para mejorar la eficiencia, la eficacia, la calidad de los servicios públicos y reemplazar o modificar las prácticas burocráticas. La creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, se basó en un diagnóstico realizado en el gobierno anterior, donde se describía la necesidad de mejorar las condiciones y capacidades de los servicios públicos.

Los ejes prioritarios del Comité fueron: a) Modernizar la gestión pública; b) coordinar los esfuerzos modernizadores de ministerios y servicios públicos; c) diseñar y coordinar las políticas; d) sensibilizar a los altos directivos para los propósitos de modernización de sus respectivos servicios; e) crear una práctica de medir la gestión por medio de indicadores de desempeño apropiado a cada servicio; y f) elaborar una definición de metas en el marco del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública para el periodo 1997-2000.

Las propuestas del Comité, alcanzaron también algunas empresas del Estado, tal fue el caso de la Empresa Metro S.A.

Un tema sensible fue resolver la dualidad de los esfuerzos entre la División de Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaria General de la Presidencia (MINSEGPRES), que jugó un papel en el rediseño institucional y la Dirección de Presupuesto (DIPRES), a través de la Subdirección de Racionalización Administrativa, abocada a mejoras en la gestión de los servicios públicos. La resolución de aquella dualidad se resolvió, por medio de la creación de la Secretaría Ejecutiva de Gestión para la Modernización del Sector Público, dejando en segunda prioridad las tareas de Modernización del Estado, es decir el debate institucional. En aquel contexto que surge el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000.

El Plan de Modernización de la Gestión Público recogió la estrategia de gradualidad que impulsaba la DIPRES, operativamente utilizó la potestad administrativa presidencial para impulsar las reformas en los servicios públicos. El Plan, recogía en parte, las propuestas del Comité Interministerial, en especial aquellas de sensibilizar a los altos directivos para los propósitos de modernización de sus respectivos servicios, vía establecer compromisos de modernización con el fin de aumentar eficacia, eficiencia y calidad. La sensibilización se expresó en diversos eventos nacionales y visitas a países vanguardias en procesos de modernización. Gran Bretaña resultaba ilustrativa por las similitudes con el proceso nacional.

En el periodo del presidente Ricardo Lagos (2000 – 2006), a consecuencia de denuncias de corrupción en instituciones del Estado, la posición política fue clave en la labor legislativa para avanzar en modernización del Estado, centrándose en incentivaran la transparencia y la probidad en el servicio público. En cambio, en el gobierno siguiente (2007 – 2010), los focos modernizadores e innovadores estuvieron

en perfeccionar la Alta Dirección Pública, crear un sistema de Empresas Públicas, operacionalizar los procesos de transparencia y probidad y diseñar una estrategia digital, este esfuerzo proponía una suerte de puesta al día del país, en el era digital.

# Bibliografía

**Libros**

1. Bernardo Kliksberg. 1989, ¿Cómo Transformar el Estado?, Más Allá de Mitos y Dogmas, Santiago, Fondo de Cultura Económica.

2. Blanca Olías de Lima, 2001, La Nueva Gestión Pública, Madrid, Prentice Hall.

3. Mark H. Moore, 1998, Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, Buenos Aires, Paidos.

4. Mauricio Olavarría Gambi, La Formulación de la Política Pública: Lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública, en Mauricio Olavarría Gambi, Editor, ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? 2012, Santiago, Editorial Universitaria.

5. Patricio Meller, 2016, Un Siglo de Economía Política Chilena, (1890-1990), Santiago, Uqbar.

6. Bernardo Navarrete, La Modernización de los Presidentes y las Políticas de los Secretarios del Príncipe, en Mauricio Olavarría Gambi, Editor, ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?, 2012, Editorial Universitaria.

**Documentos**

1. Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996, 1996, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.

2. Recursos Humanos en el Sector Público, Experiencias, Análisis y Propuestas, 1999, Santiago, Dirección de Presupuestos-Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública-Domen Ediciones.

3. Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático, Editores: Crisóstomo Pizarro/Dagmar Raczynski/Joaquín Vial, 1995, CIEPLAN-UNICEF

**Sitios web.**

1. Página web, Ministerio de Hacienda. En base a trabajos publicados en evaluaciones anuales de PMG.

IPLACEX
TECNOLÓGICO NACIONAL

# MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DEL ESTADO

## UNIDAD Nº III
## Innovación del Estado

WWW.IPLACEX.CL

# Introducción

En este documento se revisarán las reformas e innovaciones del Estado en la Era Digital y a sus aplicaciones en la Administración Pública en un contexto de gobierno electrónico.

Para su estudio es preciso situarse en los cambios ocurridos desde fines del siglo XX en adelante en la sociedad, en lo que se ha denominado la sociedad red, donde sus rasgos más sobresalientes son el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la irrupción de Internet. La potencia de estas nuevas tecnologías y sus consecuentes dificultades, han dado lugar a un cambio de paradigma, que incluso modifica la base material de la sociedad y seria la característica central de la sociedad red. Ambas nuevas tecnologías establecen nuevos desafíos a los Estado, a los gobiernos y en particular a la administración pública.

Las innovaciones en materia de nuevas tecnologías, impactan a los gobiernos y los obligan a incluirlas en sus respectivas agendas de gobierno. Es así, que tanto las TICs como Internet y sus respectivas aplicaciones, en su momento, dieron paso a estrategias específicas, tal es el caso de la Estrategia para el Desarrollo Digital de Chile, en el periodo 2007 – 2010.

La estrategia digital respondíió a la necesidad de construir un país digital para impulsar el desarrollo económico nacional. En su diagnostico, se reconocía la importancia de las TICs en el desarrollo del país, y se le atribuía la importancia suficiente y capaz de mejorar la calidad de la educación y salud, así mismo, de incrementar la transparencia y aumentar la productividad y la competitividad.

La estrategia identificaba diversos factores críticos, entre los cuales, se incluía el Gobierno Electrónico. Resulta de interés observar que ya fines de la década de los noventa, algunos especialistas avizoraban el uso de las nuevas tecnologías como una forma de gobierno en línea.

En breve, gobierno electrónico se lo puede definir como el uso de las TIC, que realizan los órganos de la administración, persigue el propósito de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, además de facilitar el acceso a los servicios públicos. En el caso nacional, el gobierno electrónico es definido como el uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos, y en cuanto a la gestión persigue aumentar y mejorar su eficiencia y su eficacia de la gestión, promover su transparencia.

De igual forma, gobierno electrónico es también la prestación de servicios por medios digitales, y comprende una amplia gama, desde la prestación de servicios hasta potenciar lo que se denomina democracia electrónica, con su complemento de acentuar la participación en materias propias del diseño de políticas públicas.

# Ideas Fuerza

1. La estrategia digital del gobierno para el periodo 2007 – 2012, solo es posible en un contexto de lo que se denominado Sociedad Red.

2. El desarrollo de las nuevas tecnologías provocan un cambio de paradigma, es la base material de la Sociedad Red y afectan al conjunto de la sociedad.

3. Para los gobiernos en uso de las TIC establecen desafíos para realmente potenciar la participación de la ciudadanía.

4. La estrategia digital, impulsada por el gobierno, pretendía construir un país digital para impulsar el desarrollo económico, mejorar la calidad de la educación, aumentar la productividad y la competitividad, perfeccionar la gestión del gobierno y la de sus servicios.

5. A fines de la década de los 90, en los Estados Unidos se elabora la primera visión de lo que se podría denominar gobierno en línea (gobierno electrónico).

6. En Chile se lo define como el uso de las TIC para mejorar los servicios, aumentar la eficiencia, la eficacia e incrementar transparencia de la gestión y facilitar el acceso a los servicios a los ciudadanos.

7. La instalación del gobierno electrónico fue un proceso gradual, siguiendo cuatro fases: difusión, interacción, transacción y transformación

# 3.3 Reformas e Innovaciones del Estado en la Era Digital.

**Sociedad Red**

Es sabido que en el periodo presidencial de Michell Bachelet (2007 – 2010), uno de las innovaciones de alto impacto societal, fue el diseño de una estrategia digital, cual por su importancia tuvo el potencial de impactar al conjunto de la sociedad.

Para lograr una adecuada compresión de las potencialidades de la estrategia digital, conviene situarse desde ciertos estudios teóricos, entre los que se destacan los de Manuel Castells. La estrategia digital se origina en el contexto de lo que se ha denominado la sociedad red.

Castells, señala que

> La sociedad red es el tipo de organización resultante de la interacción entre, por un lado, la revolución tecnológica basada en la digitalización electrónica de la información y comunicación y en la ingeniería genética y, por otro lado, los procesos sociales, económicos, culturales y políticos del último cuarto del siglo XX[1].

En otras palabras, la sociedad red, correspondería a un cambio de paradigma tecnológico y societal, tal como lo fue en un momento la revolución industrial.

Si la revolución industrial modifico las formas de elaborar mercancías en algunos países, principalmente europeos, la sociedad red, en cambio, tiene un despliegue global. En otras palabras, los países, sus territorios y sus habitantes, están, en mayor o menor medida, articulados en la sociedad red.

**Antecedentes históricos**

Desde la irrupción de Internet se han generado altas expectativas respecto al impacto en el ejercicio de la política y la democracia. Desde el punto de vista de los gobierno la utilización de Internet porta la promesa del aumento de la eficiencia y la generación de ahorros, mayor transparencia en la gestión y mayor cercanía a la ciudadanía. Los gobiernos aspiran a establecer nexos privilegiando una mayor comunicación con la ciudadanía. Esta creciente comunicación, entre el Estado y la ciudadanía por medios electrónicos, es uno de los componentes innovadores del proceso de Modernización del Estado.

---

[1] Manuel Castells, 2008, La Era de la Información, La Sociedad Red, p.10, Madrid, Alianza Editorial.

Se puede precisar que las telecomunicaciones surgen a partir de la invención del telégrafo (1833) y el posterior despliegue de las redes telegráficas. El desarrollo de los nuevos medios de transmisión, adaptados a las crecientes necesidades de comunicación, han sido fenómenos paralelos al desarrollo de la historia.

Los principales hitos que han marcado la evolución de las telecomunicaciones y, por tanto, el devenir de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), los podemos señalar a continuación:

**Figura N° 1**

| 1833 | 1876 | 1926 | 1941 | 1948 | 1957 | 1965 | 1969 | 1975 | 1983 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Invención del telégrafo | Invención del teléfono | Primera demostración de TV | Primera maquina de computación | Invención del transmisor | Sputnik I | Primera oficina informatizada | ARPANET | Primera cámara digital | Primer teléfono celular |

## En Chile

En su edición del jueves 29 de abril de 1880, diario “El Mercurio de Valparaíso”, informaba en sus páginas de la primera llamada telefónica en Chile que se tenga registro, realizada entre las oficinas del Telégrafo de Santiago y del puerto de Valparaíso, describía que el norteamericano Joseph Dottin Husband, fundador de la Compañía de Teléfonos Edison de Valparaíso, había hablado desde Santiago con el jefe de la oficina del Telégrafo porteña. Por su parte, en el año 1922, se realizaba la primera transmisión radial en Chile el año 1922. Será el Mundial de Fútbol del año 1962 que potencia la televisión en el país, posteriormente a consecuencia de otro Mundial, en el año 1974, comienzan las primeras emisiones a televisión a color.

## Tecnologías de Información y Comunicación

La información y las comunicaciones constituyen una parte esencial de la sociedad humana. Aún hoy en día, muchas culturas registran y presentan la información sobre su sabiduría e historia por medio del habla, el drama, la pintura, los cantos o la danza. Armand Mattelart expone que “La introducción de la escritura significó un cambio fundamental y la invención de la imprenta facilitó la comunicación de masas a través de los periódicos y las revistas”[2].

Se denominan TIC, al conjunto de herramientas (hardware y software), soportes y canales de comunicación que permiten el almacenamiento, procesamiento, transmisión digitalizada de la información, capaces de comunicar y presentar la información, en forma de voz, imágenes y datos.

Las innovaciones más recientes, que en la actualidad culminan en la tecnología digital, han incrementado aún más el alcance y la rapidez de las comunicaciones.

[2] Armand Mattelart, 1995, La invención de la comunicación, p. 15, México, Siglo XXI editores.

Las TICs pueden ser agrupadas en tres categorías:

a) La Tecnología de la Información
b) La Tecnología de Telecomunicaciones.
**c)** Las Tecnologías de Redes.

**Cuadro N°1**

| Tecnología de la Información | Tecnología de Telecomunicaciones | Tecnologías de Redes |
|---|---|---|
| Utiliza las computadoras, un componente indispensable en la sociedad moderna para procesar datos con ahorro de tiempo y esfuerzo. En sus inicios comprendió los teléfonos (con fax), la transmisión de señales de radio y televisión, y las comunicaciones a través de los satélites. | Por telecomunicaciones se entiende todo el conjunto de medios de comunicación a distancia o transmisión de palabras, sonidos, imágenes o datos en forma de impulsos o señales electrónicas o electromagnéticas. | Corresponde al uso tecnológico para crear una interfaz mediante un lenguaje digital común. Ha permitido la introducción de nuevos servicios dentro de los hábitos de consumo del gran público, tales como la telefonía móvil, la videoconferencia, la televisión digital, Internet, etc. |

**Tecnologías de Información y Comunicación: Gobernabilidad democrática**

Uno de los desafíos para los Estado, es el uso de las TICs en el fortalecimiento de la democracia y que las nuevas tecnologías efectivamente puedan promover la participación de la ciudadanía.

Raúl Zambrano, al respecto señala, que "Un enfoque centrado en los ciudadanos es esencial para garantizar que el uso de las TICs en procesos de gobernabilidad sea efectivo"[3], el autor agrega "(…) el enfoque tradicional al tema solo destaca el hecho de que los ciudadanos son simples "clientes" del estado a quienes se le ofrece tanto servicios como información". Así las TICs, en un sentido estrecho, pueden ser herramientas para satisfacer demandas de información de los usuarios que ofrece el gobierno, y no un factor básico y directo en el proceso para la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios ofrecidos por los gobiernos.
Para lograr que los usuarios/ciudadanos sean actores de primera línea y puedan incidir en el diseño de los servicios ofrecidos por el gobierno, se requiere que las TICs jueguen el papel de "empoderar" a los ciudadanos con las herramientas y dotarlos de la capacidad de influir y vincularlos efectivamente con los gobiernos en sus distintas dimensiones (central, regional o local).

[3] Raúl Zambrano, Tecnologías de información y comunicación (TICs), democracia y participación, 2010, p.23, en Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?, Santiago, Editorial Aún Creemos en los sueños.

En esa dirección, señala Zambrano

> La introducción de las TICs en los procesos participativos tiene dos impactos: primero, extiende el campo de acción de cada uno de los diversos niveles de participación (por ejemplo, el acceso a información es mucho más accesible gracias a la digitalización, etc.); y segundo, crea nuevas formas de participación (por ejemplo, permite que los ciudadanos gestionen procesos en red, por medio de redes TICs, y agreguen sus voces en una sola para hacer demandas a los gobiernos, etc.)[4]

El autor nos sitúa, en consecuencia, en la disyuntiva de cuanta voluntad política, están dispuestos los gobiernos, para promocionar la participación. La discusión desde la academia ofrece, al menos dos alternativas. La primera, que las TICs abren oportunidades para que los gobiernos ofrezcan acceso a los ciudadanos en los procesos de elaboración de políticas públicas, la segunda, más restringida, es ofrecer las nuevas tecnologías como un sencillo pizarrón para dejar estampado quejas y sugerencias.

Zambrano, argumenta que

> (…) las TICs pueden jugar un papel decisivo (…) y ayudar a transformar la manera en que los ciudadanos se relaciones con el gobierno y ayudar a crear vínculos que si bien hoy son escasos permitirían fomentar una mejor relación y comunicación entre la sociedad civil y el Estado”[5].

Al respecto, se puede recordar el caso de Brasil y su iniciativa de participación ciudadana en los presupuestos participativos, donde las TICs jugaron un rol clave.

---

[4] Ibíd., p. 25
[5] Ibíd., p. 25.

**El Desarrollo de Internet**

Craig Fellentein y Ron Wood, dos especialistas estadounidenses en negocio vía Internet (e-commerce), hacen una sucinta descripción del nacimiento de Internet. Los autores exponen que en 1969, el gobierno de los Estados Unidos, inició un proyecto, por intermedio del Ministerio de Defesa auspiciando la "(…) iniciativa para el desarrollo de Internet como un proyecto especial de ARPA (Advance Research Projects Agency[6]), (cuyo) propósito original del proyecto ARPA fue unir sistemas de computación distribuidos en regiones dispersas geográficamente, para compartir la información académica y militar"[7]. El concepto de Internet hizo su aparición en un documento de trabajo preparado por Vinton Cerf y Robert Kahn en 1974, y la describen como una red de redes que conectaría los computadores a lo largo del país y del mundo[8]. En términos técnicos, Internet, es una red informática compuesta por múltiples redes públicas y privadas interconectadas en muchas áreas del mundo.

Internet nace al alero del proyecto llevado a cabo por ARPA, cuyo primer nombre fue "ARPANET" La configuración básica de ARPANET es carecer de un centro, en cambio se constituye por miles de redes informáticas autónomas con múltiples posibilidades de conexión.

En 1983 ARPANET se divide en dos: una red que mantuvo el nombre y se destinó exclusivamente a fines científicos; y otra denominada MILNET y que estaba destinada a fines y objetivos militares. Las redes utilizaban ARPANET como sistema de comunicaciones, posteriormente la red de redes pasa a llamarse ARPA-Internet, y luego Internet, finalmente se privatiza Internet y se abre a innumerables opciones.

**El Paradigma de la Tecnología de la Información.**

Castells[9] atribuye a Carlota Pérez, Christopher Freman y Giovanni Dosi, la elaboración de paradigma tecnológico, adaptando el análisis clásico de las revoluciones científicas de Kunh, dicho paradigma constituiría la base material de la sociedad red y estaría formado por cinco rasgos esenciales:

1. La información es la materia prima: son tecnologías para actuar sobre la información, no sólo información para actuar sobre la tecnología.

2. Capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías. La información es una parte integral de toda actividad humana, todos los procesos de la existencia humana individual y colectiva están directamente moldeados por el nuevo medio tecnológico.

---

[6] Agencia de Proyectos de Investigación Avanzado.
[7] Craig Fellenstein y Ron Wood, 2000, E-Commerce, Explorando negocios y sociedades virtuales, p. 29 Bogotá, Prentice Hall.
[8] Eugenio Rivera Urrutia, 2003, Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado, p. 44 Santiago, Editorial Universitaria.
[9] Ibídem, Manuel Castells, pp. 103-105.

3. Lógica de interconexión de todo sistema o conjunto de relaciones que utilizan las nuevas tecnologías de la información. La red puede materializarse en todo tipo de procesos y organizaciones mediante tecnologías de la información de reciente disposición.

4. Flexibilidad, los procesos son reversibles y pueden modificar las organizaciones y las instituciones e incluso alterar su forma fundamental mediante el ordenamiento de sus componentes.

5. Convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema integrado. Las diferencias iníciales entre fabricante de software y hardware tiende a reducirse, hoy es impensable el uso de paquetes informático incompatibles entre equipos distintos.

Son varios los efectos del nuevo paradigma, al menos dos se pueden anotar. El primero, señala Castells, que "En el último cuarto del siglo XX surgió una nueva economía a escala mundial (…) global y conectada en redes (…)"[10]. Agrega que la productividad y la competitividad de las unidades o agentes económicos de esta economía dependen de la capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Esta nueva economía es global, porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnologías y mercados) están organizados a escala global.

El segundo efecto, son los cambios en el Estado, ahora enfrentados en lo que se denomina Estado Red. Entre sus rasgos distintivos, se podrían identificar, y siguiendo a Castells, los siguientes: **1)** "pérdida del peso relativo del estado-nación dentro del ámbito de la soberanía compartida que caracteriza el escenario de la política mundial actual"[11], **2)** nuevo rol del Estado en la regulación de los mercados funcionado como un sistema de gobierno internacional, **3)** "(…) compleja relación con las expresiones heterogéneas de poder/representación política y **4)** problemática relación entre el Estado y la sociedad. A lo anterior podemos agregar **5)** las desigualdades producidas por la brecha digital (sociales, etarias, educacionales, habilitantes para el trabajo, etc.) y **6)** la dependencia con los países a la vanguardia del desarrollo tecnológico.

**La Estrategia Digital en el gobierno de Michelle Bachelet: Periodo 2007 - 2010**

La estrategia digital fue unos de los pilares del Plan de Mejoramiento de la Gestión, al situar las Tecnologías de Información y Comunicación, como uno de sus puntos basales.

[10] Ibíd. Castells, p. 111.
[11] Ibíd. Castells, p. 390.

**Implementación de la estrategia digital en el periodo 2007 – 2010**

La estrategia digital[12] formaba parte del programa de gobierno de Michelle Bachelet, en el cual se señalaba la necesidad de construir un país digital para impulsar el desarrollo económico y que impactará en una mayor igualdad social. La relevancia a las TIC, quedaba asignada como habilitadora para las reformas en salud, previsión y educación.

Entre los fundamentos de la estrategia se cuenta:

1. El gobierno reconoce la importancia de las tecnologías de información y comunicaciones en el desarrollo del país.

2. Las TICs son una herramienta para mejorar la calidad de la educación y salud, incrementar la transparencia, aumentar la productividad y la competitividad.

3. En el aparato gubernamental, las TICs son vistas como necesarias para lograr una mayor participación y compromiso ciudadano.

Para su desarrollo, el gobierno creó una institucionalidad ad hoc, el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, en febrero de 2007, a dicho Comité, le fueron asignadas, entre otras, las siguientes tareas:

1. Diseñar y ejecutar la política pública de desarrollo digital.

2. Desarrollar las acciones para profundizar e intensificar el uso de las TIC.

El Comité[13] reconoce que el desarrollo digital de Chile sólo tendrá éxito si es el resultado del aporte de todos: el sector público, el sector privado y la sociedad civil, es así como en su diseño participó un heterogéneo grupo técnicos provenientes del sector privado, universitario, sociedad civil y profesionales del aparato del Estado, los cuales materializaron sus propuestas en el documento "Estrategia para el Desarrollo Digital de Chile 2007 – 2012".

La estrategia identificaba factores críticos[14] para el desarrollo digital, estos eran considerados claves, tanto para permitir el acceso y la conectividad, el uso de las TICs por parte de la ciudadanía en general y específicamente, entre los estudiantes, profesores y trabajadores. Además, entre los factores críticos, se incluía contar con una institucionalidad que le otorgue sustentabilidad y continuidad a la estrategia digital y lleve adelante la política pública de desarrollo digital.

---

[12] Ibídem, Eugenio Rivera Urrutia, p. 45.
[13] Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaria General de la Presidencia y Programa de Modernización de la Gestión Pública, Universidad de Chile, Santiago, 2003, página 14.
[14] Ibíd., p. 18.

La estrategia perseguía contribuir al desarrollo económico y social del país, por medio del uso de las TICs, con el propósito de mejorar la calidad de la educación, incrementar la transparencia, aumentar la productividad, competitividad, mejorar la gestión del gobierno y de sus servicios.

La estrategia identifica factores críticos para su despliegue, como se aprecia en el cuadro siguiente:

**Cuadro N°2**

| Factor Críticos | Descripción |
|---|---|
| Infraestructura de acceso y conectividad | Mejorar y aumentar la conectividad y asegurar el acceso equitativo e inclusivo de los diferentes actores de la sociedad.<br><br>Acceso y uso de las TIC en la educación. Asegurar la infraestructura en las escuelas.<br><br>Acceso a las TIC por parte de la ciudadanía en general.<br><br>Capacitación para la empleabilidad, aprendizaje de TIC para los trabajadores, por medio de capacitaciones en temáticas relacionadas con su quehacer. |
| Expandir la industria TIC | Expandir la industria de TIC en áreas de desarrollo de software y la prestación de servicios tecnológicos remotos. |
| Gobierno digital | Incorporación de nuevas modalidades de atención a distancia en los servicios públicos, facilitar el acceso a la información, reducir los trámites, generar una mayor transparencia y participación ciudadana en la función pública.<br><br>En los sectores de salud, previsión y justicia, incorporar tecnologías digitales para mejorar la atención de los usuarios.<br><br>Digitalización de los gobiernos locales y regionales, para mejorar los servicios y reducir costos.<br><br>Actualizar el marco jurídico: delito informático; protección de los datos personales; derechos del consumidor; y derechos de propiedad intelectual, entre otros.<br><br>Elaborar una política tecnológica que se haga cargo del impacto de la adopción de las tecnologías de información y comunicaciones en el Estado y la sociedad. |
| Alfabetización digital | Reducir la brecha digital, para tal efecto, disponer de centros públicos para capacitar a la ciudadana en TIC, considerando la dimensión local y territorial.<br>La alfabetización digital debe hacerse cargo de las diversas necesidades de integración de nuestra sociedad. |
| Aumentar competitividad | acciones en torno a las empresas promuevan de manera significativa, el aumento de la competitividad y productividad de las personas |
| TIC en procesos productivos | Trabajadores de empresas y el Estado deberán tener la posibilidad de utilizar las TIC como una herramienta que les permita una mayor y mejor empleabilidad y productividad, en el desempeño de sus tareas. |

**Objetivos de la estrategia:**

1. Aumentar la competitividad de las empresas mediante el uso más profundo e intensivo de tecnologías de la información y comunicación.

2. Crear y fomentar una nueva cultura en TIC para incrementar la transparencia y la participación ciudadana.

3. Promover el desarrollo de un gobierno digital de calidad.

4. Aumentar la intensidad y profundidad de uso de TIC por estudiantes y sociedad civil.

La Estrategia de Desarrollo Digital 2007-2012 se estructuró en cuatro líneas de acción:

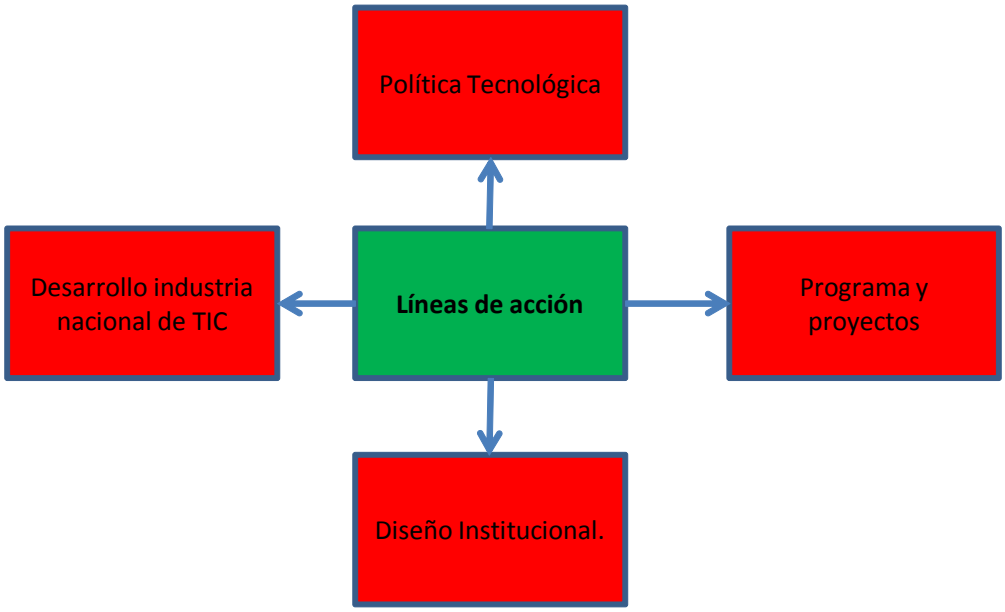
1. Política tecnológica. Incluía un Marco Jurídico, estándares y el uso de software libre.

2. Programas y proyectos. Consideraba educación y desarrollo de competencias, gobierno electrónico e infraestructura y conectividad.

3. Desarrollo de una industria nacional de TIC.

4. Diseño y rediseño institucional.

**Figura N°2**




Los efectos de la estrategia, en el corto plazo permiten observar una rápida penetración de los medios digitales en todas las esferas de vida nacional.
En resumen, la estrategia digital se da en un contexto de la denominada Sociedad Red. La sociedad red debemos entenderla como un tipo de organización resultante de la interacción entre, por un lado, la revolución tecnológica basada en la digitalización electrónica de la

información y comunicación y, por otro lado, los procesos sociales, económicos, culturales y políticos del último cuarto del siglo XX, donde se pueden destacar los profundos cambios sociales introducidos por Internet.

Internet, inicialmente ARPANET desarrolla para fines militares en los Estados Unidos, luego de su privatización se expande a innumerables opciones. El desarrollo de Internet y su desarrollo tecnológico ha provocado un cambio de paradigma, entre sus rasgos más destacados, se pueden señalar: a) la información en su materia prima; b) capacidad de penetración; c) tiene una lógica de interconexión con todos los sistemas; d) es flexible y los procesos son reversibles; y e) su arquitectura tecnológica es convergente.

Ducho cambio de paradigma tiene expresiones en la economía y en el Estado, entre los primeros, el surgimiento de una economía global, entre los segundos, pérdida del peso relativo del estado-nación afectando su soberanía, una compleja relación entre el poder y la representación política, dificultades para lograr una adecuada relación entre el Estado y la sociedad, y otras derivaciones (la emergencia de la brecha digital y la dependencia con los países vanguardia del desarrollo tecnológico).

En aquel marco la estrategia digital desarrollada en el periodo presidencial de 2007 – 2012, como parte del programa de gobierno de Michelle Bachelet, proponía la necesidad de construir un país digital para impulsar el desarrollo económico y que impactará en una mayor igualdad social. Para llevarla a efecto, el gobierno creó una institucionalidad por medio del Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, en febrero de 2007

La estrategia perseguía contribuir al desarrollo económico y social del país, por medio del uso de las TIC, con el propósito de mejorar la calidad de la educación, incrementar la transparencia, aumentar la productividad, competitividad, mejorar la gestión del gobierno y de sus servicios.

Cuatro eran los objetivos de la estrategia:
a) Aumentar competitividad;
b) Cultura en TIC para incrementar la transparencia y la participación ciudadana;
c) Desarrollo de un gobierno digital; y
d) Profundizar el uso de TIC en la educación y en la sociedad civil.

Los efectos de la estrategia, de acuerdo, al informe del Foro Económico Mundial (periodo 2006-2007), sobre TIC ubicaron a Chile en el lugar 31 entre 122 países.

## 3.4 Innovaciones en la Administración Pública en un contexto de gobierno electrónico.

**Contexto del Gobierno Electrónico**

Don Tapscott elabora a fines de la década de los 90, una visión respecto de lo que podríamos denominar gobierno en línea, el autor, sostiene

> "(…) que el liderazgo público podría crear una sola ventana en el gobierno a través de una autopista de la información, a la que se tendría acceso desde el hogar (computador, televisor o teléfono), sitio de trabajo, quioscos u otros dispositivos de información. Los contribuyentes podrían interactuar con servicios basados en el computador cuando sea apropiado o contactar seres humanos (mediante el audio o el video) si es necesario"[15].

Los cambios enunciados por Tapscott implican otras formas de cómo hacer las cosas en el ámbito gubernamental, toda vez, que los gobiernos son organizaciones de alguna u otra forma herederos de la era industrial, basados en aparatos burocráticos, centrados en normas, reglamentos y procesos, y altamente jerarquizados.

Para Eugenio Revira, el gobierno electrónico "(…) no consiste en la estructuración de un sitio web; representa una forma distinta de hacer las cosas, que hace posible y necesario el cambio de los procesos de trabajo y la reorganización de las entidades públicas"[16]. Rivera acota que "Las TIC abren posibilidades inmensas para una operación efectiva y eficiente del Estado, pero su incorporación y efectividad dependen de su absorción real por parte de los individuos y las organizaciones"[17].

**Definición**

A grandes rasgos, gobierno electrónico se lo puede definir como el uso de las TIC, que realizan los órganos de la administración, para promover un gobierno más eficiente y efectivo (aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública), facilitar el acceso a los servicios públicos, permitir un mayor acceso ciudadano a la información, incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y acercar el aparato estatal a los ciudadanos. En otras, palabras, se genera un Estado virtual, donde las fronteras entre lo público y privado tienden a desdibujarse, posibilitando nuevos tipos de cooperaciones y "la constitución de una red inédita de generaciones de valor"[18].

---

[15] Don Tapscott, 1997, La Economía Digital, p. 27, Bogotá, Mcgraw-Hill.
[16] Ibídem. Eugenio Rivera Urrutia, p. 75.
[17] Ibíd., p. 78.
[18] Mark H. Moore, 1998, Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, p. 278, Buenos Aires, Paidos.

En nuestro caso (Chile) se define gobierno electrónico

> (…) como el uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana[19].

Sin embargo, dicha definición ha evolucionado, inicialmente se sostenía que Gobierno electrónico consistía en: facilitar el acceso mediante el uso de TIC, de los ciudadanos, organizaciones y gobierno a informaciones, servicios y/o diálogos con la administración pública, a todos los niveles jerárquicos, organizaciones y territorios[20].

En resumen podemos decir que gobierno electrónico, es la forma que adquiere el aparato gubernamental para la prestación de sus servicios haciéndolos compatibles con los "fines públicos por medios digitales ya que comprende todo lo que él e-gobierno (gobierno electrónico) podría ser"[21]. En consecuencia, sobresalen dos ideas fuerzas, por una parte, los cambios en la prestación de los servicios y por otra, las transformaciones que implican a lo que ha denominado democracia electrónica.

**Cuadro N° 3**

| Cambios en la prestación de los servicios (e-servicios) | Democracia electrónica (e-democracia) |
|---|---|
| Se refiere a la prestación de los servicios provistos por el gobierno a sus ciudadanos, que bien o no son ofrecidos por el mercado, o éste no los ofrece en la forma deseada, en este caso se incluye una amplia gama de actividades desde la asistencia social, educación, capacitación, hasta el fomento productivo.<br><br>En ese sentido, el gobierno electrónico privilegia los mecanismos de entrega de dichos servicios, su oferta en calidad y la provisión de medios alternativos para acceder a ellos. | Para Xavier Corval, "La noción de democracia electrónica evoca un campo de expresiones y expectativas en el que se encuentran tres dimensiones: las tecnologías (las TICs), las prácticas sociales (las de la sociedad civil, la sociedad de la información y de las comunicaciones) y las voluntades políticas de diferentes actores"[22].<br><br>En esa dirección, el gobierno electrónico significa el empleo de las TICs para hacer converger las tres dimensiones y facilitar la participación de la ciudadanía y construir mecanismos para la toma de decisiones. |

[19] Sitio web, Programa de Reforma y Modernización del Estado/dipres.gob/modernización.cl
[20] Ibídem, Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte, página 10.
[21] América Latina Puntogob, Casos y tendencias en gobierno electrónico, Organización de los Estados Americanos – FLACSO Chile, Santiago, 2004, página 98.
[22] Xavier Corval, Desafíos y logros de la democracia electrónica., 2010, p. 9, en Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?, Santiago, Editorial Aún Creemos en los Sueños.

La instalación de los gobiernos electrónicos han sido procesos graduales, donde se pueden apreciar cuatro fases:

1) **Difusión.** Esta fase se orienta básicamente a informar los servicios disponibles a los ciudadanos.

2) **Interacción**. Consideraba comunicaciones simples entre el servicio y el ciudadano y la incorporación de esquemas de búsqueda básicas.

3) **Transacción**. Incluye la provisión de transacciones electrónicas al ciudadano por parte del servicio, en forma alternativa a la atención presencial en sus dependencias.

4) **Transformación.** Considera cambios en los servicios para proveer aquellas prestaciones que componen su misión crítica en forma electrónica, y la introducción de aplicaciones que administran la entrega de las prestaciones a los usuarios.

**Gobierno Electrónico en Chile**

Las definiciones básicas sitúan al gobierno electrónico, como una herramienta para la masificación de los accesos a los servicios públicos, mediante las nuevas interacciones electrónicas. Es así como, el gobierno electrónico es calificado como una profundización de la modernización de la administración pública, un pilar de la innovación con nuevas formas de interacción con los ciudadanos. El foco inicial estaba puesto, en sectores relevantes para la gestión del gobierno, entre ellos: salud, previsión social, justicia, y la administración municipal.

Para la implementación del gobierno electrónico, se elaboró una Agenda de Gobierno Electrónico, al cual fue aprobada por el Comité de Ministros de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones, donde se definieron un conjunto de Instrumentos para su promoción.

La Agenda de Gobierno Electrónico se ordenaba en los siguientes principios orientadores:

**Cuadro N°4**

| Principio | Descripción |
|---|---|
| **Transformador** | La administración del Estado incorporará nuevas formas de operar, creando y modificando los actuales procedimientos de funcionamiento mediante la introducción de TIC. |
| **Al alcance de todos** | Asegurar el acceso a todos los ciudadanos a los servicios provistos por el Estado en forma electrónica. Involucra la dimensión geográfica (dónde se accede), lo social (quien accede), y horaria (cuando se accede). |
| **Mayor beneficio** | Cambiar los estándares en la provisión de los servicios a través de TIC en una calidad superior al aprovisionarlo en forma presencial. |
| **Seguridad, privacidad y registros** | Asegurar la seguridad y la privacidad de las personas en el acceso a la información y en sus transacciones |
| **Rol del sector privado** | Los servicios a través de TIC se apoyarán en el sector privado. La |

| | |
|---|---|
| | propiedad y uso de la información estará siempre reservada al Estado y al ciudadano al cual pertenece. |
| **Desconcentración** | La administración, mantención y actualización de las TIC será de responsabilidad de cada servicio. |

El desarrollo del Gobierno Electrónico se lo concibió como un proceso evolutivo, que comprendía tres fases:

1. Presencia**:** Informar los servicios a los ciudadanos.

2. Interacción: Diseñar interrelaciones simples entre el servicio y el ciudadano y esquemas de búsquedas básicas.

3. Transacción: Gradualmente transitar desde la provisión presencial a transacciones electrónicas por parte de los servicios.

La arquitectura del gobierno electrónico, adquirió, entre otras, las siguientes expresiones:

**Figura N°3**

**Gobierno electrónico**

- Atención al ciudadano
- Ventanilla única
- Buen gobierno
- Servicios en línea
- Autonomía
- Calidad
- Desarrollo de la democracia

Algunas de las características del gobierno electrónico se describen en el siguiente cuadro.

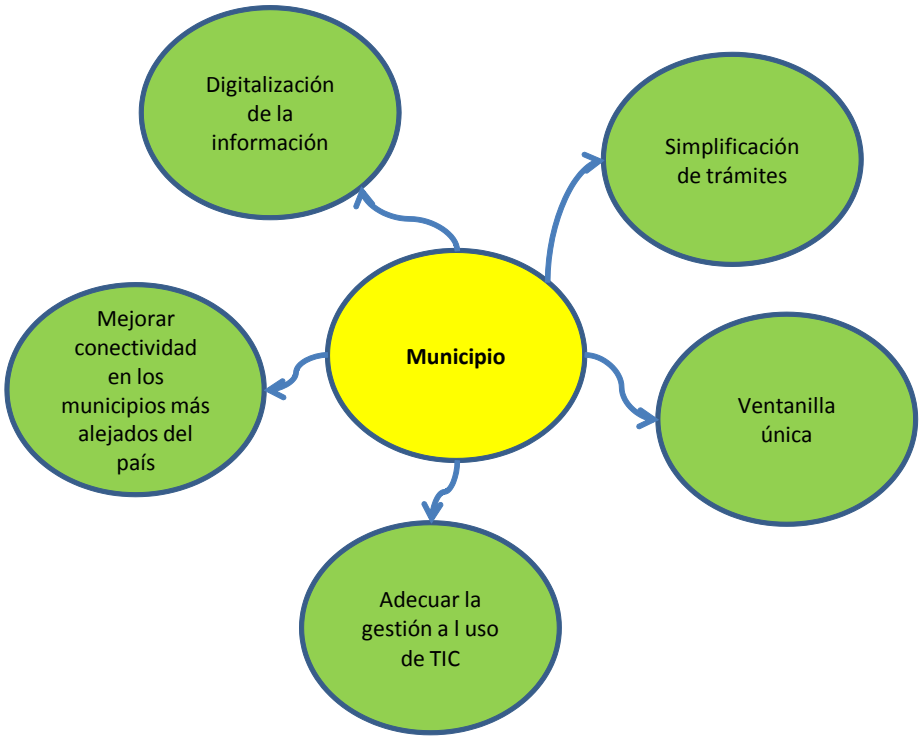
**Cuadro N°5**

| Características | Descripción |
|---|---|
| Atención al ciudadano | Los servicios deben progresivamente introducir el uso de TIC en todas las prestaciones a los ciudadanos. Se debe fomentar y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios e informaciones gubernamentales mediante las TIC. |
| Ventanilla única | La ventanilla única es un innovador sistema de atención, incluye:<br>i. Acceder en cualquier tiempo y lugar.<br>ii. Entregar un beneficio al ciudadano.<br>iii. Contener todos los vínculos que aseguren un completo servicio incluyendo pago o información.<br>iv. Informar de cambios legales.<br>v. Asegurar la privacidad. |

| | |
|---|---|
| Buen gobierno | El uso de las TICs incorpora mejoras a la eficiencia operacional, mediante la simplificación y el rediseño de los procesos. |
| Servicios en línea | Los servicios deben prestarse en línea y estar conectados a todas las reparticiones de gobierno que tengan un rol de atención directa. |
| Autonomía | Los servicios públicos son autónomos para seleccionar y utilizar el software que resulten más apropiados a sus necesidades. |
| Estándares de calidad | Cumplir los estándares de la industria de Tecnologías de Información y Comunicación que permitan la interconexión en diversas plataformas. |
| Desarrollo de la democracia | Facilitar la información y considerar las opiniones y sugerencias de los usuarios. Incentivar la participación de la ciudadanía.<br>Los servicios deben desarrollar páginas web informativas. |

Una de las expresiones interesantes de observar en su aplicación en los municipios, en esa dimensión local se puede distinguir lo siguiente:

**Figura N° 4**




Entre las aplicaciones más recientemente de TIC, se pueden anotar:

a) Tarjeta BIP, para el uso de los usuarios en el transporte público en la ciudad de Santiago.

b) ChileCompra, sistema institucional que administra las compras públicas de Chile.

c) Mercado Público, plataforma electrónica donde los 850 organismos públicos de Chile realizan los procesos de compras y los proveedores ofrecen sus productos y servicios.

En su página web se lee "(…) es un espacio de oferta y demanda con reglas y herramientas comunes, administrado por la Dirección de ChileCompra"[23].

d) Banca en línea del BancoEstado.

e) El Servicio de Impuestos Internos ofrece servicios a sus contribuyentes, mediante el uso de TIC, entre los cuales se pueden mencionar: Boletas Honorarios Electrónica, consultar situación tributaria, reevalúo de Bienes Raíces agrícolas, Declaración de Renta, entre otros.

f) El Instituto Geográfico Militar ofrece una amplia gama de mapas digitalizados que se pueden comprar vía Internet.

g) Telemedicina. Es una de las innovaciones tecnológicas más reciente, forma parte del Plan Nacional de Salud, especialmente para las poblaciones apartadas. Si bien la telemedicina no es aplicable a todos los casos, el rápido desarrollo de la misma, junto con la reducción de costos de acceso a redes y equipos ha permitido contar con varias atenciones de salud que hoy se pueden llevar a cabo de forma remota.[24]. La telemedicina está contemplada en la Estrategia Digital de Salud, y permitirá un ahorro de costos a los pacientes, una mejor utilización de la infraestructura técnica y humana del sector público de salud, y un mejor acceso a servicios otorgados por prestadores del sector privado que trabajan con FONASA.

h) Finalmente, en este breve resumen de los últimos avances, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, informa que el acceso a Internet, en el país, supera los 14 millones de conexiones a junio de 2016[25].

En síntesis, Don Tapscott a fines de la década de los 90, expone una de las primeras ideas de lo que podría denominarse gobierno en línea, señala que el aparato gubernamental podría crear una sola ventana para vincularse con la ciudadanía, por medio de una autopista de la información, mediante accesos desde el hogar (computador, televisor o teléfono), sitio de trabajo, quioscos u otros dispositivos de información, así los usuarios podrían interactuar con los servicios públicos usando el computador.

Los cambios propuestos por Tapscott implican modificaciones sustantivas en las formas y en cómo prestar los servicios en el ámbito gubernamental.

Las ideas de Tapscott finalmente adquirieron materialidad, por medio de lo que Eugenio Revira, denomina gobierno electrónico. Para Rivera gobierno electrónico representa una forma distinta de hacer las cosas, las TIC hacen posible introducir mejoras en la efectiva y hacer más eficiente el Estado.

---

[23] https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueesMercadoPublico
[24] www.salud-e.cl/proyectos/telemedicina/
[25] El Mercurio, 5 de octubre de 2016.

En nuestro caso la definición de gobierno electrónico considera el uso de las TIC para mejorar los servicios y la información ofrecida a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión e incrementar la transparencia del sector público. La inicial definición evoluciona hacia facilitar el acceso a las TIC, de los ciudadanos y las organizaciones a los servicios. En resumen se puede decir que gobierno electrónico, es la forma que adquiere el aparato gubernamental para la prestación de sus servicios por medios digitales.

El gobierno electrónico en Chile, forma parte de la Agenda de Gobierno Electrónico, siendo aprobada por el Comité de Ministros de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones. La Agenda de Gobierno Electrónico fue ordenaba en principios orientadores: transformador; al alcance de todos, mayor beneficio; seguridad y privacidad; rol del sector público y desconcentración.

Las aplicaciones más distintivas del gobierno electrónico se pueden mencionar: Atención al ciudadano, ventanilla única, buen gobierno, servicios en línea, autonomía, estándares de calidad y el desarrollo de la democracia.

Los focos privilegiados inicialmente por el gobierno electrónico fueron: salud, previsión social, justicia, y la administración municipal, en este último caso y a modo de ejemplo, se anota, mejorar la gestión, ventanilla única, simplificación de los trámites y digitalización de la información.

Un aspecto interesante a destacar es lo expuesto por Xavier Corval, cuando hace referencia a la noción de democracia electrónica y sus tres dimensiones: las tecnológicas (TICs), las prácticas sociales (sociedad civil y sociedad de la información) y las voluntades políticas de los diferentes actores. Se puede sostener que desde la década de 2000, los gobiernos han impulsado sostenidamente el cambio tecnológico para mejorar la gestión del aparato público.

# Conclusiones

Desde mediados de la década de 2000, se inician por iniciativa del gobierno innovaciones de alto impacto societal, cuya expresión fue el diseño de una estrategia digital, por su importancia conmociona al conjunto de la sociedad.

La traza de la estrategia digital, se da en un contexto en lo que Manuel Castells denominado sociedad red, cuyos rasgos más distintivos, para el autor, sería la conformación de una sociedad inmersa en la revolución tecnológica y tensionada por los procesos sociales, económicos, culturales y políticos del último cuarto del siglo XX, por la irrupción de las TICs y su complemento Internet.

Las TICs y el desarrollo de Internet en 1969, originan un cambio de paradigma tecnológico, que se puede resumir en cinco aspectos: la información es la materia prima; su capacidad de penetración; su lógica de interconexión; su flexibilidad; y la convergencia tecnológica.

El cambio de paradigma tiene efecto en cambios en el Estado, entre los que se pueden mencionar: pérdida del peso relativo del estado-nación; nuevo rol del Estado en la regulación de los mercados; compleja relación con las expresiones de poder y representación política; problemática relación entre el Estado y la sociedad (en especial la participación de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas); las desigualdades producidas por la brecha digital; y la dependencia con los países a la vanguardia del desarrollo tecnológico.

La estrategia digital impulsada por el gobierno en el periodo 2007 – 2012, uno de los pilares del Plan de Mejoramiento de la Gestión, sitúa las Tecnologías de Información y Comunicación, como parte basal de la agenda pública.

La estrategia daba cuenta de la importancia de las TICS en el desarrollo del país, a su vez, le otorgaba un carácter de herramienta para mejorar la calidad de la educación y salud, incrementar la transparencia, aumentar la productividad y la competitividad y específicamente en el aparato gubernamental, las TICs son vistas para lograr una mayor participación y compromiso ciudadano.

La estrategia implicó crear una institucionalidad la que se expresó por medio del Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, en febrero de 2007, al que le fueron asignadas, entre otras, las tareas de diseñar y ejecutar la política pública de desarrollo digital y desarrollar las acciones para profundizar e intensificar el uso de las TIC.

La estrategia identificó factores críticos: Infraestructura de acceso y conectividad; expandir la industria TIC; gobierno digital; alfabetización digital; aumentar competitividad; y uso de las TIC en los procesos productivos. La estrategia diseñó objetivos y líneas de acción.

Uno de los factores críticos identificados en la Estrategia Digital correspondía al gobierno electrónico.

Es probablemente Don Tapscott quien elabora a fines de la década de los 90, la primera idea de gobierno electrónico, en sus palabras la describe como una autopista de información, a la cual se tendría acceso desde el hogar (computador, televisor o teléfono), sitio de trabajo, quioscos u otros dispositivos de información, así los contribuyentes podrían interactuar con servicios basados en el computador cuando sea apropiado.

Gobierno electrónico se los puede definir como el uso de las TIC, que realizan los órganos de la administración, para promover un gobierno más eficiente y efectivo, facilitar el acceso a los servicios públicos, incrementar la transparencia del sector público y acercar el aparato estatal a los ciudadanos.

En nuestro caso (Chile) se define gobierno electrónico "(…) como el uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana, organizaciones y gobierno a informaciones, servicios y/o diálogos con la administración pública, a todos los niveles jerárquicos, organizaciones y territorios.

El gobierno electrónico es calificado como una profundización de la modernización de la administración pública nacional, un pilar de la innovación con nuevas formas de interacción con los ciudadanos. El foco inicial estaba puesto ciertos sectores relevantes para la gestión del gobierno, entre ellos: educación, salud, previsión social, justicia y la administración municipal.

Para la implementación del gobierno electrónico, se contó con una Agenda de Gobierno Electrónico, aprobada por el Comité de Ministros de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones, donde se definieron un conjunto de instrumentos para su promoción.

La arquitectura del gobierno electrónico, adquirió, entre otras, las siguientes expresiones: atención al ciudadano, ventanilla única, buen gobierno, servicios en línea, autonomía, calidad y desarrollo de la democracia.

El gobierno electrónico, en un proceso que se encuentra en desarrollo, sus expresiones originales de ofrecer servicios por medios de las nuevas tecnologías, se ha transitado a la promoción de la participación y pilar clave en la consolidación de la democracia. Por otra parte, la inclusión de las TICs, en la gestión de gobierno ha tenido innumerables repercusiones, entre ellas, reducir el consumo de tiempo de las transacciones, mejorar la atención del público, disponibilidad de información para toma de decisiones de los usuarios.

# Bibliografía

**Libros**

1. Manuel Castells, 2008, La Era de la Información, La Sociedad Red, Madrid, Alianza Editorial.
2. Armand Mattelart, 1995, La invención de la comunicación, México, Siglo XXI editores.
3. Craig Fellenstein y Ron Wood, 2000, E-Commerce, Explorando negocios y sociedades virtuales, Bogotá, Prentice Hall.
4. Eugenio Rivera Urrutia, 2003, Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado, Santiago, Editorial Universitaria.
5. Don Tapscott, 1997, La Economía Digital, Bogotá, Mcgraw-Hill.
6. Mark H. Moore, 1998, Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Buenos Aires, Paidos.

**Artículos**

1. Raúl Zambrano, Tecnologías de información y comunicación (TICs), democracia y participación, 2010, en Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?, Santiago, Editorial Aún Creemos en los Sueños.
2. Xavier Corval, Desafíos y logros de la democracia electrónica., 2010, en Democracia Electrónica ¿Qué desafíos para América Latina?, Santiago, Editorial Aún Creemos en los Sueños.

**Documentos**

1. Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaria General de la Presidencia y Programa de Modernización de la Gestión Pública, Universidad de Chile, Santiago, 2003.
2. América Latina Puntogob, Casos y tendencias en gobierno electrónico, Organización de los Estados Americanos – FLACSO Chile, Santiago, 2004.

**Sitios web**

1. Sitio web, Programa de Reforma y Modernización del Estado/Dipres.gob/ modernización.cl.
2. https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/QueesMercadoPublico
3. www.salud-e.cl/proyectos/telemedicina/

**Diarios**

1. El Mercurio, 5 de octubre de 2016.