

SÍNTESIS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE (1994 – 2003)

Karina Doña Molina¹

PALABRA CLAVE

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO – ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA

¹ Instructora del Departamento de Gobierno del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Los Documentos de Apoyo Docente son una Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Los DAD tienen como objetivo poner a disposición de la comunidad académica la experiencia docente de los/as profesores/as del Instituto de Asuntos Públicos.

Serie de Documentos de Apoyo Docente.

1. Discusión teórica conceptual sobre la disciplina
2. Revisión bibliográfica y exposición de autores
3. Desarrollo de contenidos de los Programas de las Asignaturas
4. Propuesta de Ejercicios, Análisis de Casos e Instrumentos Metodológicos

Editora

Karina Doña Molina, Académica Instructora
Departamento de Gobierno y Gestión Pública
INAP – UNIVERSIDAD DE CHILE

Comité Editorial

Sr. Alvaro Drapkin, Profesor Asociado
Sr. Omer Robles, Profesor Asistente
Sr. Thomas Griggs, Profesor Asistente

PRESENTACIÓN

El presente Documento de Apoyo Docente es un material preparado para los/as alumnos/as de Primer Año en la Asignatura "Introducción al Estudio del Gobierno y la Gestión Pública" de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile y por eso lo hemos situado en la serie "Desarrollo de los Contenidos de los Programas de las Asignaturas".

Sin embargo, hay que mencionar que se trata de una edición libre que hace la autora de un trabajo cuya autoría es de las estudiantes Evelyn Lachr y María Victoria Navarro, Alumnas del Seminario de Licenciatura, Mención Gestión Pública, sobre "Análisis Comparado entre el proceso de Modernización de la Gestión Pública y la Modernización del Ejército de Chile" desarrollado en la Escuela de Gobierno y Gestión Pública durante el semestre Primavera 2003.

El Seminario de Licenciatura es una actividad curricular del Plan de Estudios de la Carrera de Administración Pública y tiene entre sus objetivos académicos desarrollar competencias investigativas de los/as estudiantes en las temáticas disciplinaria del Gobierno, la Gestión Pública y la Ciencia Política.

Como Profesora Guía me pareció interesante rescatar este escrito como un Documento de Apoyo Docente, cuyo sentido original fue constituir el marco teórico del Seminario de Licenciatura de las alumnas Lachr y Navarro, por tratarse de un interesante esfuerzo de recopilación y sistematización de fuentes sobre la temática en cuestión, y sobre lo que

había sido el proceso de Modernización del Estado impulsado en los últimos años.

Sin embargo, es menester señalar que el sentido en que presento estas ideas, son de mi exclusiva responsabilidad y tienen relación con los objetivos que persigue este documento, tal es, desarrollar uno de los temas abordados en la asignatura y apoyar el estudio de los/as estudiantes en esta materia.

No obstante, es preciso aclarar –en mi doble calidad de autora de este Documento de Apoyo Docente y Editora de esta línea de publicaciones- que la autoría de este trabajo en su sentido original sigue siendo de mis estudiantes Evelyn Lachr y Victoria Navarro.

La Editora
Abril, 2006

Síntesis del Proceso de Modernización del Estado ((1994 – 2003)

1.- INTRODUCCIÓN

Los proyectos modernizadores del Estado han supuesto que la transformación constituye un desafío impuesto por la necesidad de adecuar al Estado a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y sociales, generadas como consecuencia de un período de radicales cambios.

En América Latina, el Estado Moderno se ha concebido como una necesidad en tanto contribuya a una profundización de la democracia y, con ello, a la participación ciudadana, siendo esencial para garantizar una relación eficiente entre el Estado y el mercado y para tener políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

Es por lo anterior que impulsar y acelerar el proceso de Modernización del Estado sería una manera de reforzar las bases político-institucionales de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil.

En nuestro país, el ex Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996 - 2000) señaló que el objetivo fundamental del proceso modernizador de la Gestión Pública, impulsado durante su Gobierno, sería la renovación y recuperación de las instituciones públicas, para así prestar servicios a la ciudadanía bajo estándares establecidos de calidad, en forma oportuna y con especial cuidado en lo que dice relación al trato hacia los usuarios. (Frei Ruiz-Tagle, 1996: 65)

De esta forma, el proceso de Modernización impulsado por el Estado a través del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (ahora radicado en el Proyecto de Refoma y Modernización del Estado o PRYME) habría buscado impulsar organizaciones actualizadas e insertas dentro del nuevo contexto nacional e internacional en el que se encuentra el país.

El proceso de Modernización de la Gestión Pública que se inició en 1994 durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle estuvo marcado por una visión gerencialista de la Gestión Pública, con énfasis en la eficiencia, en un estilo de gestión orientado a resultados y en la aplicación de modernos principios de gestión.

Este Documento de Apoyo Docente ha rescatado del trabajo original la explicación sobre los conceptos de Modernización y Reforma, para continuar con un apartado que contiene una reseña de los aspectos de mayor relevancia del Proceso de Modernización de la Gestión Pública.

2.-MODERNIZACIÓN Y REFORMA

En medio de la globalización, caracterizado por la interrelación económica y la implantación de redes de comunicación; el surgimiento de nuevas amenazas de terrorismo, de crimen organizado, de corrupción generalizada, entre otras cosas; han llevado al Estado a realizar una transformación que ha implicado redefinir la visión que se tiene acerca de sus roles.

Si bien, parte de estas razones serían las que llevan a pensar y a estructurar respuestas frente a los procesos de cambio internacional, es válido preguntarse también acerca de cómo se ve afectado el Estado en términos de reforma o modernización.

Para entender lo anterior, es importante situar el tema. El Estado trata de procurar el funcionamiento regular y eficiente de los servicios, junto con respetar los principios de transparencia, equidad y disciplina fiscal, considerando de manera prioritaria la satisfacción de los usuarios, la realización personal y profesional de los funcionarios, la asignación eficiente de los recursos y la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas de la sociedad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado poseería determinadas tareas fundamentales (Araya, E; 2002:12) como es el caso de:

- (a) Las tareas tradicionales, como orden público, seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, defensa nacional, y recaudación de tributos.

- (b) Las tareas relacionadas con la responsabilidad por el funcionamiento eficaz de las instituciones políticas.
- (c) Las tareas referidas a la creación de un marco para el crecimiento y el desarrollo de la actividad productiva del sector privado.
- (d) Las tareas de elaboración y ejecución de políticas sociales, de inversión y de prestación de servicios sociales.
- (e) Y las tareas a cargo de la elaboración y ejecución de políticas y programas en áreas en que se expresa la decisión política.

Con todo, esta metamorfosis del Estado chileno (llamada indistintamente reforma y modernización) habría tenido su origen en la década de los setenta y se habría generado por la crisis del modelo de los países desarrollados que habría implicado la transformación del Estado, principalmente en términos del rol que le correspondería en el funcionamiento del sistema económico (CLAD; 2003).

La idea esencial fue convertir el aparato estatal en un ente ágil, eficiente y flexible, con mayor responsabilidad ante la sociedad.

Frente a esto, sin embargo, la pregunta sobre si estas transformaciones son una Reforma o una Modernización del Estado es pertinente.

Y es pertinente porque se trata de dos conceptos diferentes que aluden a procesos distintos. De hecho, la diferencia entre ambos radica en los

objetos involucrados en estos procesos y en los efectos que en ellos se producen: Estado, Gobierno, Administración Pública y Gestión Pública (Ramírez, L.; 1997: 12).

La **Reforma del Estado** es la ejecución de profundos cambios que abarcan diversas dimensiones, las que se relacionan con las instituciones públicas, el sistema político, las organizaciones gubernamentales que ejecutan las políticas públicas y las relaciones del Estado con el mercado y la sociedad civil.

En el proceso de reforma del Estado se produce una "redefinición de sus relaciones con la sociedad (del Estado), es un proceso eminentemente político, a través del cual se están configurando las relaciones de poder en las sociedades" (Fleury, S.; 2000: 5).

Chile experimentó este proceso en la década de los setenta, durante el Gobierno Militar a través de la CONARA. Los cambios radicales para la época versaron sobre el cuestionamiento y replanteamiento del papel del Estado en varios aspectos, tales como, lo productivo, lo financiero, lo económico y lo social; lo que se traduciría en los procesos de privatizaciones, de descentralización de las municipalidades y apertura de los mercados financieros, por cita algunos ejemplos (Armijo, M.; 2000: 4).

Por otra parte, la **Modernización del Estado** -concepto aplicable a la Gestión Pública- dice relación con el proceso de adopción de medidas que procurarían alcanzar los valores de la modernidad.

La "Modernidad es, fundamentalmente, progreso humano, a escala humana, con resultados positivos para todos los seres humanos"

(Hormazábal, A; 1996, 12). Entonces, la Modernización sería un instrumento por medio del cual se conduce al estado de la modernidad, en donde “todo es moderno o donde lo moderno se constituye como el componente central de la realidad social” (Ramírez, L; 1997, 15).

La **Modernización de la Gestión Pública** se la entiende como la incorporación de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como Reingeniería, Benchmarking, Outsourcing, cuya finalidad fue superar la administración burocrática que caracterizaba a los países menos desarrollados (Orellana, P.; 2003: 15). El proceso de Modernización de la Gestión Pública ha tenido por finalidad “elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de los actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la sociedad” (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1996, 3).

Este proceso modernizador fue adoptado del enfoque del Nuevo Gerencialismo o New Public Management, el cual se basó en la transición desde un paradigma burocrático de la Administración Pública hacia un nuevo paradigma Gerencial, que consideraba las transformaciones en el medio e incorporaba elementos probados con éxito en el mercado. De este modo, el modelo gerencial se convirtió en un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para incrementar la gobernabilidad democrática del sistema político.

Para que lo anterior se cumpliera, se puso el énfasis en la transformación de la cultura organizacional que caracterizaba a la Administración Pública. Lo fundamental era dar un giro en los hábitos, costumbres y forma

de hacer las cosas en los servicios públicos, incorporando herramientas innovadoras y prestaciones con altos estándares de calidad y con una mejor atención hacia los usuarios. Asimismo, este cambio cultural debía contemplar a los funcionarios públicos, de tal modo que se impulsaran políticas de recursos humanos, centradas en premiar el buen desempeño, fomentar la capacitación y el perfeccionamiento profesional (Arraigada, G.; 1995: 52).

Los aspectos principales de la Modernización de la Gestión Pública (Orellana, P.; 2003: 131) fueron definidos en torno cinco elementos:

- 1) Usuario
- 2) Funcionario Público
- 3) Gestión orientada a resultados
- 4) Uso eficaz y eficiente de los recursos
- 5) Fortalecimiento de la ética pública

En cuanto al **Usuario**, la finalidad fue crear una cultura de ciudadanos y no de súbditos. Desde esta perspectiva, las instituciones públicas implementaron técnicas y modalidades para obtener una retroalimentación sistemática entre la organización y las demandas, necesidades y el nivel de satisfacción de los usuarios. Actualmente las personas tienden a considerarse como "ciudadanos, es decir, como titulares de ciertos derechos y como personas que pueden y deben exigir una relación con los agentes públicos mucho más simétrica, donde las personas juegan un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico" (Flisflisch, A.; 1995: 32).

Esto significó que las personas, como usuarios de las instituciones públicas, comenzaron a desempeñar un papel más dinámico en cuanto a exigir que las prestaciones de los servicios debiesen desarrollarse conforme a criterios de calidad, oportunidad y eficiencia; lo cual reflejó la toma de conciencia por parte de éstos respecto de sus derechos ciudadanos.

Respecto al **Funcionario Público**, es importante señalar que la necesidad de modernizar el aparato estatal debió incluir una reivindicación de un sector público más atento y sensible a los intereses y necesidades de los usuarios. Por ello, resultaría de vital importancia desarrollar “una carrera que premie el mejor desempeño, que estimule la capacitación y el perfeccionamiento profesional” (Arraigada, G.; 1995: 52).

Sobre la **Gestión Orientada a Resultados**, la Modernización de la Gestión Pública planteó diversas tareas concretas, siendo una de ellas la que dice relación con modificar procedimientos burocráticos ineficaces y “arcaicos”. El estilo de gestión vigente a ese entonces se caracterizaba por centrarse exclusivamente en seguir los procesos y dar cumplimiento a las normas y a la legalidad correspondiente, creando controles que no cumplieran con su efectividad. Por esto, el nuevo estilo de gestión debía colocar especial atención a los resultados, observando especialmente los recursos involucrados (Aninat, E.; 1995: 52).

El **Uso Eficaz y Eficiente de los Recursos** supuso una mejor utilización de los recursos y una tendencia hacia la optimización entre los recursos humanos y financieros y los productos esperados (MINSEGPRES; 1997: 139).

Sobre el **Fortalecimiento de la Ética Pública**, ésta se asoció al bien común y su consolidación constituyó una cuestión de Estado, al considerar la

probidad y la transparencia como condicionantes del quehacer nacional (MINSEGPRES; 1997: 143).

Se trató entonces de procurar que el funcionamiento regular de los servicios, junto con respetar los principios de transparencia, equidad y disciplina fiscal, considerase de manera prioritaria la satisfacción de los usuarios/ciudadanos, la realización personal y profesional de los funcionarios, la asignación eficiente de los recursos y la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas de la sociedad.

Por lo tanto, y de acuerdo a estas precisiones, el actual proceso de cambio que ha estado experimentado el Estado de Chile correspondería a un proceso de **Modernización de la Gestión Pública** y no a uno de Reforma.

3.- SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA HACIA 1990

En la década del setenta, y en el contexto que significaba un gobierno militar en ese período, se llevó a cabo una serie de reformas estructurales que cambiaron radicalmente la configuración del aparato estatal y su rol en la sociedad chilena.

En este periodo se realizó la regionalización y la racionalización administrativa del país, el traspaso a los municipio de las funciones sociales de educación pública y salud primaria, la privatización de los sistemas de pensiones y de salud, y la privatización de la mayor parte de las empresas públicas

La influencia al interior del Gobierno de la ideología neoliberal otorgó una peculiaridad a estos cambios, ya que dicha concepción planteaba un cambio de eje desde el Estado hacia el mercado como motor del desarrollo nacional, significando esto la retirada del Estado desde el área productiva y otorgando amplio espacio al sector privado, bajo el principio de subsidiariedad (Guzmán, N; 2000: 16).

De este modo, se produjo un debilitamiento del sector público como consecuencia de las profundas mutaciones del papel que le correspondía al Estado en la sociedad chilena. Para Eduardo Aninat, las décadas anteriores al retorno de la democracia significaron un cierto deterioro en la imagen del Estado en donde se arraigó la idea de que el Estado era un administrador por esencia ineficiente, y en donde se optó por no invertir en las instituciones públicas, lo que debilitó la calidad de la prestación de servicios hacia los usuarios (Aninat, E; 1995: 51).

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), que representaba el nuevo contexto vigente y que significó el regreso de la democracia, revisó el funcionamiento de la Administración Pública chilena.

De acuerdo a documentos del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el Gobierno del Presidente Aylwin debió afrontar una Administración Pública deteriorada en su funcionamiento, especialmente rígida, situación que dificultaba responder a las nuevas necesidades (MINSEGPRES; 1997: 135).

En marzo de 1990, el panorama del sector público con el que se enfrentó la administración Aylwin se puede caracterizar principalmente por un camino bastante avanzado e irreversible en cuanto a la reforma

estructural del Estado. Así, el diagnóstico de la época concluía con una visión de un sector público bastante malogrado (Guzmán, N; 2001: 18):

- (a) Caída de las remuneraciones reales del Sector Público. Se estima que entre 1979 y 1990 el deterioro real de los salarios de la Administración Central del Estado fue de un 47%.
- (b) Escasas oportunidades de capacitación y desarrollo de los funcionarios.
- (c) Carencia de incentivos para el logro de mejores desempeños.
- (d) Deteriorada capacidad operativa de las instituciones del sector social, especialmente en el sector salud.

Con lo anterior, se llegó a la conclusión que era imprescindible emprender acciones para Modernizar la Gestión Pública y de este modo adecuarla al nuevo contexto democrático.

Debido a esta situación se tomarían medidas para revertir la situación (Ramírez, A. ; 2001):

- (a) Fortalecimiento de la coordinación de las políticas públicas.
- (b) Mejoramiento de la eficiencia en el funcionamiento interno de los Ministerios.
- (c) Desarrollo de los recursos humanos en la Administración Pública.

- (d) Perfeccionamiento del proceso de descentralización.
- (e) Impulso del Proceso de Modernización de la Gestión Pública, incorporando nuevas formas procedimentales en el desarrollo de funciones públicas.

Durante la etapa del gobierno de Patricio Aylwin se desarrolló una política de “revitalización del Estado” (Guzmán, N; 2001:18) con la finalidad de recuperar la capacidad operativa del sector público:

- (a) Un persistente esfuerzo por mejorar las condiciones económicas de los empleados públicos.
- (b) Aumento del gasto fiscal en los sectores sociales.
- (c) Fortalecimiento de la institucionalidad pública del sector social: Creación de nuevas instituciones como el Servicio Nacional de la Mujer, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, el Instituto Nacional de la Juventud y el Fondo Nacional de la Discapacidad, entre otros.
- (d) Los funcionarios públicos, a través de su asociación, recuperaron su capacidad para dialogar con el Gobierno.

Sin embargo, las contribuciones más importantes de ese período dicen relación con el área de la descentralización.

La reforma constitucional de 1991, y las leyes orgánicas posteriores, establecieron la creación de los gobiernos regionales que significó

transformaciones en la configuración de la institucionalidad del país (MINSEGPRES; 1997: 136).

A pesar de las medidas adoptadas en el periodo Aylwin, “no existió un ámbito específico y circunscrito de reforma y/o modernización del Estado, sino, un conjunto de iniciativas de nivelación de las condiciones de la administración pública y el fortalecimiento de la institucionalidad para enfrentar los profundos desafíos de la recuperación democrática” (Armijo, M; 2000: 11).

4.-EL VERDADERO COMIENZO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Si bien es cierto que bajo la administración Aylwin se diseñó el camino que tomaría la Modernización de la Gestión Pública, es bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) donde el proceso modernizador comienza a implementarse en el aparato estatal.

Así es que para el Gobierno de aquel entonces la modernización se convirtió en un concepto integral, en donde fueron igualmente trascendentales los temas político-institucionales y los cambios en la estructura productiva, con la finalidad de contribuir a la superación de la pobreza.

Por esto, el Estado se convirtió en un ente de vital importancia para ejecutar acciones que tendieran a lograr equidad dentro la sociedad. (Arriagada, G; 1995: 56).

Pero modificar la Gestión Pública e introducir nuevos procedimientos implicó definir qué visión se iba a tener del Estado. Así el Gobierno, a través del MINSEGPRES y con Juan Villarzú como autoridad de la entidad (MINSEGPRES, 1997: 134), estableció que el Estado debería tener un rol fundamental en los siguientes aspectos:

- (a) Articulador de una visión y estrategia común del país.
- (b) Garante y promotor del bien común.
- (c) Ente regulador.
- (d) Organización capaz de responder y acoger las demandas de la sociedad civil.

Por lo tanto, se reconoció que el Estado no tendría un papel predominante en el proceso productivo, pero si lo tendría en las áreas productivas definidas como pertenecientes a él.

El modelo inspirador de las iniciativas elaboradas acerca de la Modernización de la Gestión Pública en nuestro país se encuentra en la Modernización aplicada en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher (1979 –1990).

De hecho, “las directrices del proceso modernizador en Chile provienen de esa experiencia: liderazgo gerencial, formación de élite gerencial, planificación estratégica, indicadores y control de gestión, convenios de desempeño, descentralización, atención al usuario como cliente, presupuesto como instrumento fundamental, sistemas de auditoría y la

implementación de importantes técnicas empresariales al sector público” (Orellana, P; 2002: 64).

Para Marianela Armijo la influencia del país europeo se aprecia visiblemente en Chile, puesto que el modelo utilizado para modificar el accionar de la gestión pública adoptó un carácter gerencial con gran énfasis en la eficiencia, tanto en la metodología como en los instrumentos aplicados. “Efectivamente, los procesos que comienzan a implementarse a partir de 1994 buscan introducir nuevas lógicas en la forma de actuación de las instituciones gubernamentales, se enfatiza un carácter más gerencial que procedimental, incorporando criterios de eficiencia, eficacia y calidad, se pone atención al usuario como foco central de las preocupaciones de la gestión y se intenta transparentar los actos públicos” (Armijo, M; 2000: 19).

En este contexto, el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de Presupuestos, promovió su primera iniciativa en materia de Modernización de la Gestión Pública: el Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública, el cual tuvo básicamente los siguientes objetivos:

- (a) Promover una nueva visión sobre la gestión pública, cambiando el foco de atención desde los procesos hacia los resultados.
- (b) Desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión en los servicios públicos, como planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión.

- (c) Lograr mejoras en la eficiencia operacional y una mejor asignación de los recursos.
- (d) Redefinir la relación DIPRES-Servicios, incorporando la fijación de metas y la evaluación de resultados.

Sin embargo, la puesta en marcha de estas transformaciones requirió la existencia de una figura institucional para conducir dicho proceso. La creación en 1994 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, integrado por los Ministros de Interior, Hacienda y Secretario General de la Presidencia, reflejaría que el proceso de modernización iniciado se estaba fortaleciendo.

La misión definida para el Comité fue la de “impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia y los instrumentos necesarios para su implantación, seguimiento y evaluación” (Armijo, M; 2000: 13).

Una de sus primeras iniciativas fue la suscripción de Compromisos de Modernización con cuarenta y tres servicios públicos, los cuales propiciarían la definición de proyectos específicos y con plazo determinado.

Así el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle no sólo creó una institucionalidad básica para abordar el tema, sino, que estableció los principios básicos sobre los cuales se desarrollaría el proceso de Modernización de la Gestión Pública, cuyas directrices principales fueron las siguientes:

- (a) Un estilo de gestión orientado a los resultados y al servicio de los ciudadanos.
- (b) Mayor eficiencia en la gestión pública.
- (c) Aplicación de tecnologías y principios modernos de gestión en las instituciones públicas.
- (d) Premios al buen desempeño.
- (e) Evaluación del desempeño y control ciudadano.
- (f) Dignificación y capacitación de los funcionarios públicos.

Otra de las prioridades de la gestión del Presidente Frei en cuanto al tema de modernización fue la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000), hito importante en la consolidación de la estrategia modernizadora.

Esta iniciativa representó la programación estratégica de las actividades e iniciativas en el plano de la actualización de la Gestión Pública. Sus aspectos innovadores radicarón en que con este Plan Estratégico se pretendió “instaurar un modelo de gestión, que refuerce las posibilidades, enriquezca las competencias específicas y fortalezca la dimensión política y social del servicio público...orientado a producir cambios en la cultura organizacional” (MINSEGPRES; 1997: 139).

Con todo lo mencionado anteriormente, los objetivos que se planteó el Gobierno en materia de Modernización de la Gestión Pública fueron:

- (a) Incrementar la eficacia de los servicios públicos.
- (b) Promover liderazgos al interior de los ministerios y servicios públicos, que animen el proceso de modernización.
- (c) Incorporar nuevas tecnologías organizacionales y de gestión.
- (d) Pasar hacia un estilo de gestión orientado hacia los resultados.
- (e) Centrarse en las necesidades de los usuarios y,
- (f) Orientar el proceso de gestión por un principio de transparencia.

Modernizar la Gestión, en suma, significaba transformar la forma de hacer las cosas en las instituciones públicas, introduciendo cambios organizacionales que tuvieran un impacto en el sistema económico y en la imagen que tiene la ciudadanía sobre el sector público.

5.- EL ESTABLECIMIENTO DE UNA FIGURA INSTITUCIONAL: EL COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle crearía en 1994 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública para materializar una de sus prioridades de su gobierno: poner la administración del Estado al servicio de las necesidades de la gente.

Esta entidad desempeñó una función fundamentalmente coordinadora al nivel de los Ministerios en cuanto a materias de racionalización y

modernización de la función pública, proponiendo al Presidente de la República lineamientos y acciones para ejecutar las iniciativas sobre la Modernización de la Gestión Pública.

El objetivo esencial fue que este Comité se convirtiera en un apoyo técnico-político para aquellas instituciones que desearían iniciar procesos de cambios (Flisflicsh, A; 1995: 38).

La creación de esta instancia significó transmitir un nuevo paradigma: implantar una cultura organizacional en términos de calidad de servicio, eficiencia, efectividad y eficacia.

Estaba constituido originalmente por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de la Presidencia (éste último en calidad de presidente). Su estructura contaba con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Técnica integrada por especialistas en materias de gestión y desarrollo organizacional.

Las líneas de trabajo del Comité fueron esencialmente las siguientes:

- (a) Generar políticas de recursos humanos.
- (b) Entregar calidad en la prestación de los servicios.
- (c) Introducir transparencia y probidad en el aparato estatal.
- (d) Implementar planes de informatización del Estado y un sistema de gestión estratégica por resultado.
- (e) Fortalecer la institucionalidad reguladora.
- (f) Crear una política comunicacional, elaborando y distribuyendo libros, series metodológicas, seminarios, entre otros.

Una de sus principales tareas fue la elaboración del Plan Estratégico de Modernización 1997-2000 el cual establecía procesos de transformación de las reparticiones públicas en diversas áreas de acción, focalizándose en aquellos cambios que requerían menos reformas estructurales y legales.

Constituyó un instrumento que definió las directrices principales, las prioridades y los fundamentos prácticos y teóricos para promover la dinámica y cambios necesarios para convertir al Estado en el principal responsable del bien común.

La elaboración del Plan requirió la precisión de lo que se entendería por "gestión pública", para así comprender en forma cabal las materias que serían objeto de la modernización. Es así como la Gestión Pública quedaría constituida por todas aquellas acciones que realiza el Estado orientadas a organizar y administrar los recursos disponibles (financieros, materiales y humanos) con el propósito de procurar el máximo bienestar a las mayorías del país (MINSEGPRES; 1997: 137).

Por lo tanto, modernizar las instituciones públicas significaba abarcar sus formas de organización y funcionamiento, sus modalidades de prestación de servicios, la planificación de sus actividades y los resultados de éstas.

Dicho documento estableció prioridades y objetivos, de acuerdo a determinados principios: Probidad, igualdad y no-discriminación, eficiencia, eficacia y gestión participativa que deben resguardar el sentido valórico de la función pública.

El Plan Estratégico 1997-2000 estableció las siguientes finalidades:

- (a) Transformar a los servidores públicos en virtud de un compromiso de un Estado al servicio de la gente.
- (b) Mejorar la accesibilidad y calidad de las atenciones que deben prestar los servicios a la ciudadanía.
- (c) Garantizar la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.
- (d) Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público.
- (e) Incorporar una cultura de evaluación.
- (f) Colocar en la agenda pública y al interior de los servicios públicos, el sentido del proyecto de modernización y generar el compromiso y la participación de todos los sectores involucrados.

De este modo, sentó las bases de un Sistema Integral de Gestión con el objeto de incorporar instrumentos que “asegurasen la debida planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y cumplimiento de metas y objetivos institucionales, además de la periódica rendición de cuentas” (Comité Interministerial de la Gestión Pública, 2000: 23).

El Sistema Integral de Gestión contaría con Metas Ministeriales, Compromisos de Modernización, Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Sistemas de Evaluación de Metas y Compromisos, y Balances Integrales de Gestión.

6.- LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO MODERNIZADOR: PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Con el fin de continuar con la estrategia modernizadora y siguiendo los pasos del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, el ex Presidente Ricardo Lagos creó, a través del Instructivo N° 11 del 28 de junio de 2000, el Comité de Ministros para la Reforma del Estado y una Secretaría Ejecutiva encargada de implementar las modificaciones que se demandasen.

De esta manera se constituye el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), el que constituye una División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile “encargada del seguimiento de la Agenda de Modernización fijada en el Acuerdo Marco Gobierno Oposición y del seguimiento de Gobierno Electrónico a partir de las recomendaciones emanadas del Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico del 21 de mayo del 2000” (MINSEGPRES, 2003).

El proyecto está dirigido por un Comité formado por los Ministros Secretario General de la Presidencia, quien lo preside, Ministro del Interior, Hacienda y Secretario General de Gobierno.

Dentro de éste se han creado instancias más reducidas en donde participan autoridades y líderes relevantes a nivel nacional para así facilitar la llegada a los consensos en materias de controversia (MINSEGPRES; 2002: 121).

El punto de partida de las iniciativas del PRYME, está dado por los siguientes principios orientadores:

- (a) Un Estado democrático y participativo.
- (b) Un Estado transparente.

- (c) Un Estado unitario descentralizado.
- (d) Un Estado solidario.
- (e) Un Estado fuerte para enfrentar requerimientos presentes y futuros.
- (f) Un Estado más eficiente y eficaz.
- (g) Un Estado normativo y subsidiario.

La administración Lagos siguió con la prioridad establecida por el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle, en el sentido de que el Estado y sus instituciones debían estar para servir y atender a sus usuarios, en forma oportuna y con especial atención en el trato hacia ellos.

Para esto, el Gobierno de Lagos propuso continuar con los cambios organizacionales tendientes a crear instituciones más flexibles y con una gestión eficiente, definiéndose las siguientes seis líneas de trabajo:

- (a) Rediseño institucional.
- (b) Descentralización.
- (c) Modernización de la Gestión.
- (d) Gobierno electrónico.
- (e) Participación ciudadana en la gestión.
- (f) Transparencia.

Otro hito relevante de la Modernización de la Gestión Pública dentro de la administración Lagos, lo constituiría el establecimiento del “Acuerdo Político Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, documento firmado en Enero del año 2003

luego de haber llegado a un consenso entre el Gobierno y los partidos políticos de la oposición.

Esta Agenda pretendió implementar medidas en los ámbitos de Modernización del Estado, la Transparencia y el Crecimiento, con la finalidad de consolidar un Estado capaz de responder con eficiencia y eficacia al servicio a la ciudadanía, y con probidad y transparencia en sus acciones.

Esta Agenda Modernizadora del Estado contenía cuatro ejes fundamentales: Gestión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Gestión Financiera y Descentralización.

7.- PALARAS FINALES: LOS PRINCIPALES EJES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La connotación del término burocracia, como forma organizacional, ha variado a través del tiempo.

En un comienzo sugería un sistema capaz de resolver los problemas que debían afrontar los gobiernos y la sociedad, pero luego, esta imagen cambió para dar paso a la instauración, en la mente de las personas, de que este modelo no estaba respondiendo a las cambiantes demandas de la población.

Efectivamente, "...hace cien años la palabra burocracia tenía un significado positivo. Servía para designar un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. Con su organización jerárquica y su

especialización funcional permitieron emprender tareas muy amplia y complejas" (Osborne y Gaebler, 1995: 40).

Sin embargo, pareciera ser que el sistema burocrático que ha caracterizado el funcionamiento del Estado ha presentado limitaciones de diversa índole y que deben ser superadas con el fin de potenciar la contribución de la maquinaria estatal al bien común.

Se convirtió en un sistema lento, centralizado, con excesiva preocupación en las reglas y procedimientos y guiados por un estricta cadena de mando. Por eso, el sistema burocrático estatal se fue alejando de las personas para enclaustrarse sólo en su organización.

Hoy en día, el mundo se enfrenta a constantes cambios, como un mercado cada vez más global, una sociedad donde la información y la tecnología predominan y una realidad donde el conocimiento es fundamental.

Por esto, se plantea que el aparato estatal debe enfrentar nuevas realidades y que, por lo tanto, tendrá que asumir nuevas tareas, en función de ejercer acciones en el campo social y económico (Lahera, E;1995: 36).

Considerando las actuales circunstancias, el aparato estatal ha tenido que asumir la realidad vigente y encaminarse hacia un nuevo paradigma, prestando especial atención a sus instituciones, recursos, y en forma especial, a sus usuarios; quienes constituyen la esencia de la existencia misma del Estado.

De este modo, desde el comienzo de la década de los noventa, los Gobiernos de la Concertación (específicamente las administraciones Aylwin, Frei y Lagos) han contemplado en sus Programas de Gobierno la urgente e imprescindible necesidad de Modernizar el Estado y la Gestión Pública.

Durante el transcurso de este proceso, la Modernización de la Gestión Pública se ha desarrollado básicamente en torno a determinados elementos hacia los cuales se han enfocado los esfuerzos gubernamentales.

La Modernización de la Gestión Pública planteó establecer en las instituciones públicas un estilo de gestión claramente orientado hacia el **usuario**, para así, crear una cultura de ciudadanos y no de súbditos.

Asimismo, el proceso de Modernización iniciado plantearía como uno de sus aspectos esenciales dignificar las **funciones públicas** y ponerlas al servicio de los usuarios.

Lo esencial era que los funcionarios públicos no se sintieran como meros empleados, sino, que se sintieran como servidores públicos con una evidente vocación de servicio.

En cuanto a la gestión, la Modernización de la Administración Pública planteaba un nuevo tipo de gestión orientada al **logro de los resultados**, flexible, responsable y hacia un uso adecuado de los escasos recursos públicos.

La situación actual del Estado requeriría de un sector público en donde las acciones de los directivos y funcionarios públicos se encuadrasen dentro del **buen empleo de los recursos**, lo cual demandaría incrementar los niveles de eficiencia involucrados en las políticas públicas y en el funcionamiento institucional del Estado.

Sin duda, un aspecto de especial relevancia dice relación con el comportamiento de los funcionarios públicos en el ejercicio y desempeño de sus cargos. La **ética del servicio público** debe mirar siempre hacia el interés de los ciudadanos. Su fortalecimiento está asociado al bien común, y su consolidación constituye una cuestión de Estado.

En suma, todas las iniciativas de Modernización planteadas y puestas en marcha durante los últimos años –Aylwin, Frei y Lagos- se han orientado hacia estos elementos: Usuarios, funcionarios públicos, estilo de gestión enfocado a los resultados, uso eficiente de los escasos recursos fiscales y la especial preocupación por la ética pública.

Estos han sido una especie de “común denominador” de los planes de Modernización de la Gestión Pública de la última década, como requisitos fundamentales del Estado actual, que debe afrontar los desafíos de un nuevo siglo.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ANINAT URETA, EDUARDO (1995)**. Discurso en "Seminario sobre Modernización de la Gestión Pública", Revista Chilena de Administración Pública, N° 5.
2. **ARAYA MORENO, EDUARDO (2002)**. "La construcción del Estado Regulador y la relación Estado-Sociedad Civil". Revista "Estado, Gobierno y Administración Pública", N° 1, Universidad de Chile.
3. **ARMIJO QUINTANA, MARIANELA (2000)**. "Modernización de la Gestión Pública en Chile: 1994 - 2000", Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Estudio de Caso N° 5.
4. **ARRIAGADA HERRERA, GENARO (1995)**. "Principios de la Política de Modernización del Estado", Revista Chilena de Administración Pública, N° 5, 1995.
5. **CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) (2003)**. Una Nueva Gestión Pública para América Latina" .
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000161.pdf>. 2002.
6. **COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA (2003)**:
"El Estado al Servicio de la Gente: Balance 1994-2000". Proyecto de Reforma y Modernización del Estado
http://www.modernizacion.cl/index_archivos.htm. (Consultada 10 octubre 2003)
7. **FLEURY, SONIA (2000)**. "Reforma del Estado". Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
8. **FLISFLISCH, ÁNGEL (1995)**. "La Modernización de la Gestión Pública". Revista Chilena de Administración Pública N° 5.
9. **FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO(1996)**. Discurso del "II Encuentro sobre Modernización del Estado". Revista Chilena de Administración Pública N° 11.

10. **GUZMÁN, NELSON (2000)**. "Gestión Estratégica en los Sectores Públicos de Chile y Uruguay". Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina. Estudio de Caso N° 7, de Chile y Uruguay.
11. **HORMÁZABAL , ALEJANDRO (1996)**. "Modernidad, Modernización y Reforma del Estado Chileno". Revista Chilena de Administración Pública, N° 12.
12. **LACHR, EVELYN y NAVARRO, MARÍA VICTORIA (2003)**. "Proceso de Modernización del Estado y Modernización del Ejército de Chile". Seminario de Licenciatura, mención Gobierno y Gestión Pública, Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile.
13. **LAHERA, EUGENIO (1995)**. "Las Reformas del Estado". Revista Chilena de Administración Pública N° 6.
14. **MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (MINSEGPRES):**

"Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente". Revista Chilena de Administración Pública N° 18, 1997-1998.

"Proyecto de Reforma y Modernización del Estado". Revista Chilena de Administración Pública "Estado, Gobierno y Gestión Pública" N° 1, 2002.
15. **ORELLANA VARGAS, PATRICIO**. "Contra la Burocracia". Apuntes de clases de la asignatura Ciencia de la Administración dictada en la carrera de Administración Pública de la Universidad de Chile, 2002. <http://es.geocities.com/probidadenchile/> (Consultada el 10 septiembre 2003).
16. **OSBORNE, DAVID Y GAEBLER, TED (1992)**. "La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público". Ediciones Paidós.
17. **RAMÍREZ ALUJAS, ÁLVARO (2001)**. "Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. El Caso chileno: 1994-2001". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

18. **RAMÍREZ QUINTANILLA, LUIS. (1997)** "Política y Modernización del Estado en Chile: 1990-1996" Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.