UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS

CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MODERNIZACION DE LA GESTION PÚBLICA EN CHILE

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE

ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumno

ALVARO BRAVO BUSTOS

Profesor Guía

DIEGO DEL BARRIO VÁSQUEZ

Santiago, Marzo 2012

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Carrera de Administración Pública

Modernización de la Gestión Pública en Chile

Autor

ALVARO BRAVO BUSTOS

DIEGO DEL BARRIO VÁSQUEZ

Profesor Guía

Santiago, Marzo 2012.

“Al principio del siglo XIX decidimos que seríamos lo que eran ya los Estados Unidos: una nación moderna. El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos”.

Octavio Paz

AGRADECIMIENTOS

A mis profesores que me guiaron en este largo camino de conocimiento, en especial al Sr. Diego del Barrio, mi profesor guía, que me dio la oportunidad de desempeñarme como su ayudante, y así, adquirir un mayor sentido de responsabilidad y aumentar mis conocimientos en el área de las ciencias económicas. Agradecer también de manera muy especial al Sr. Mauricio Rodríguez, quien colaboro arduamente a la elaboración de este trabajo.

DEDICATORIA

Este trabajo va dedicado a personas muy especiales, que siempre estuvieron apoyándome y me alentaban a seguir en este largo camino, me refiero a mi madre, Claudia, a mi hermano Ignacio, mis abuelos, a mi hijo que viene en camino, y a toda mi familia que siempre que los necesite estuvieron presentes. Pero de manera muy especial, quiero dedicar este trabajo a un hombre que lo dio todo por verme crecer como persona y en un futuro como profesional, José Fernández (Q.E.P.D), Tío Pato, muchas gracias por tu apoyo incondicional.

INDICE **PAG.**

Resumen **8**

Introducción **9**

Marco Teórico **10**

Marco Metodológico **12**

Planteamiento del Problema

Objetivos

Objetivo General

Objetivos Específicos

Definición del enfoque metodológico y la estrategia a seguir.

Experiencias internacionales de modernización de la gestión pública **14**

Experiencia Británica 14

Experiencia Norteamericana 24

Historia de la administración pública chilena

Administración pública borbónica 27

Reforma de 1880 28

Década de 1920 29

Las reformas de la segunda mitad del siglo XX 30

Primer rediseño: la burocracia empresarial y la CORFO 31

Las reformas administrativas de Frei Montalva y de Allende 33

El rediseño dictatorial 37

La concertación, la modernización de la gestión pública y la reforma del Estado 43

La modernización desde adentro 45

La modernización en el gobierno de Sebastián Piñera 52

Análisis **55**

Conclusiones **59**
Bibliografía **63**

RESUMEN

Por medio de esta investigación, se pretende obtener una relación de como se ha llevado a cabo el proceso de la modernización de la gestión pública en Chile. Su evolución, los avances que se han logrado y hacia donde se tiene que orientar, así como las metas que aún están pendientes en el proceso de modernización de la gestión pública. Para ello se parte analizando dos experiencias que sirven como orientación para el actual proceso modernizador de la gestión pública chilena, estas son, la experiencia británica y la experiencia norteamericana. Luego se realiza un análisis histórico-secuencial, destacando por cada periodo los avances en materia de modernización, para luego concluir con un análisis detallado del proceso modernizador del Estado y de la gestión pública en Chile.

INTRODUCCIÓN

Al hablar de modernización surgen múltiples conceptos y dimensiones que requieren ser analizados, en especial los relativos al aparato estatal. Con frecuencia se distingue entre la noción de modernización y modernidad. La primera se vincularía con el desarrollo de la racionalidad instrumental, contraponiéndola con la segunda en tanto a la racionalidad normativa [Lechner, 1990]

Mientras la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la lógica instrumental-calculativa (medios afines), y el control de los procesos sociales y naturales. Al respecto, Jurgen Habermas [1994] nos señala que "el vocablo modernización se introduce como termino técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teorético que hace suyo el problema del funcionalismo sociológico. El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas; entre otros.

El título "La modernización de la Gestión Pública en Chile", pretende sintetizar la posición frente a la necesidad de reformar la Administración Pública. El sistema chileno es uno de los más centralistas del mundo, ya que los gobiernos regionales en la práctica son dirigidos por los intendentes designados por el poder central. Frente a este sistema se propone otra concepción, que parte del reconocimiento de la esencia humana de la Administración y de su finalidad de servicio a través de la simplificación, colocando en el centro de su renovación a las personas, especialmente, los servidores públicos y los usuarios, fin y esencia del servicio público, propiciando la participación, la des jerarquización y el aplanamiento de estructuras y su profunda descentralización. En síntesis, oponiendo una administración democrática a la tradicional burocracia. Para ello se recurre al avance en Administración Pública, especialmente a la experiencia británica y norteamericana, pero también se acogen otros aportes de la modernización impuesta en Chile. Todo esto, según el análisis recogido de numerosos autores y experiencias personales.

MARCO TEÓRICO

La modernización es un proceso de cambios, para algunos consiste en aplicar transformaciones estructurales en la sociedad y la economía (la tercera vía, TEP), para otros es consecuencia de la aplicación de los dictados del neoliberalismo, explicitados en los programas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial [Lafourcade, 1992].

Para otros autores, la modernización es esencialmente un cambio en la mentalidad de las personas (por ejemplo, razonar con objetividad, considerar el tiempo, reconocer la importancia de lo económico, la velocidad y la perfección). Sin duda que este enfoque se complementa con los otros y no puede ser olvidado porque el cambio de la modernización es pasar de una sociedad en que el mito es relevante a una sociedad en que el conocimiento es lo fundamental.

El concepto de modernización ha sido empleado en el campo de la Administración, entendiendo aquí, la incorporación de los nuevos enfoques administrativos para superar la administración burocrática que caracteriza a los países atrasados. Sin embargo, también los países post modernos tienen programas de modernización del Estado y de la Gestión Pública, bajo la argumentación que el Estado y la Administración Pública -por diversos motivos- se han quedado atrás y representan una rémora para el desarrollo.

Se entiende por modernización de la gestión pública a las acciones deliberadas por parte del gobierno por mejorar la eficiencia, eficacia y los resultados de la gestión de los servicios públicos. Estas acciones se aglutinan en torno a las denominadas políticas de reforma del sector público [Barzelay, 2001].

El proceso orientado a conseguir mejoras en la efectividad de los servicios públicos en Chile está asociado a los esfuerzos y conceptos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. La idea de reforma del estado hace referencia a cambios políticamente intencionados en los fines perseguidos por el estado o en su institucionalidad, en uno o más sectores de actividad, con la finalidad de recoger nuevas realidades sociales o influir en ellas, dado el rol orientador de la sociedad que tiene en el Estado. La modernización de la gestión pública, en cambio, alude a un

subconjunto de los cambios introducidos por los esfuerzos reformadores, pero restringidos a estructuras y procesos de organizaciones del sector público con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en su funcionamiento.

Los esfuerzos de modernización de la gestión pública en chile han recogido las experiencias desarrollos conceptuales que, desde fines de la década de los 70, se fueron dando en varios países en torno a los cambios que se estimaban necesarios para que la gestión pública lograra mayor efectividad.

El siguiente trabajo rescata la evolución histórica del proceso modernizador en Chile.

fuente:minsegpres.

1. MARCO METODOLÓGICO

Planteamiento del Problema

Modernización de la Gestión pública.

La modernización de la gestión pública es un tema que de una u otra forma siempre aflora en el debate público. Esto, porque ante alguna crisis, ya sea de ineficiencia o de corrupción en un determinado servicio público, las autoridades políticas ocupan la carta de la modernización como la panacea para enfrentar y solucionar los vicios y problemas de una administración pública "no moderna". Esto que Kingdon [1995] llama los hechos impredecibles en la conformación de la agenda pública, marcan muchas veces los avances o retrocesos en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, muy en especial en el área de la gestión pública.

Objetivo General

-Analizar experiencias internacionales, que sirvieron de guía, para la modernización en Chile.

-Realizar un estudio histórico de la evolución de los procesos modernizadores a lo largo de la historia de Chile.

Objetivos Específicos

El objetivo especifico de este trabajo, es comprender, como se ha llevado a cabo el proceso de la modernización del Estado y de la Gestión pública en Chile, realizar un análisis, viendo las fortalezas y debilidades que se presentan, para finalmente concluir las materias que nos esperan a futuro en el proceso modernizador.

Definición del enfoque metodológico y la estrategia a seguir.

El enfoque medotodologico utilizado en este trabajo es de características descriptivo histórico, ya que se hace una recolección de material histórico, para estudiar el fenómeno de la modernización de la gestión pública en Chile, y así, poder realizar un análisis detallado de la modernización del Estado, a través de una línea de tiempo histórica, para finalmente realizar conclusiones al respecto.

La estrategia a seguir es la siguiente:

- Recopilación de material bibliográfico sobre modernización del estado y de la gestión pública.
- Estudio de autores acerca de la modernización de estado y de la gestión pública.
- Búsqueda y análisis de experiencias exitosas de modernización de la gestión pública.
- Análisis detallado y resumen del material recopilado y seleccionado.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

La reforma o modernización del sector público o de la gestión pública es un proceso casi mundial, especialmente en los países desarrollados. Hay presiones de diverso tipo que empujan a los gobiernos enfrentar este desafío. Generalmente son presiones derivadas del déficit presupuestario, de las exigencias de la competitividad, del gasto público incontrolable, de la deshonestidad pública vigente, de las críticas de la ciudadanía y sus crecientes demandas y por efectos de la comparación que conlleva la globalización. Los países han desarrollado estas reformas o las están desarrollando desde distintas perspectivas ideológicas y técnicas y los resultados son variables. No hay un modelo de gestión unánime, los énfasis se ponen en la eficiencia, la gerencia pública, la centralización en el usuario, la incorporación de técnicas empresariales y de mecanismos de mercado, descentralización, búsqueda de la calidad y participación de los funcionarios y usuarios., etc. [Helgason, 1998].

A continuación se presentan algunas de las experiencias más relevantes de modernización de la gestión pública: Reino Unido Y Estados Unidos. Hay otras igual de importantes, como las de Francia, Dinamarca, Australia, Canadá, Holanda, Finlandia, Noruega, Suiza, etc., pero se ha elegido las que tienen más relevancia para Chile.

LA EXPERIENCIA BRITÁNICA Y SU INFLUENCIA EN CHILE.

La modernización de la gestión pública británica es un caso paradigmático y punto de referencia de todas las modernizaciones realizadas después de 1980. Con ella se inicia un proceso mundial de reformas administrativas.

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte había vivido durante el siglo XX dos guerras mundiales y la construcción del primer Estado de bienestar. Este tipo de Estado propiciado por el Partido Laborista asumía una serie de obligaciones con respecto de todos los residentes, debiendo proteger los derechos sociales desde la "cuna a la tumba", lo que implicaba servicios sociales en materia de salud, salubridad, educación, empleo,

vivienda, vacaciones, etc. Estos servicios comprendían asistencia a los minusválidos y a los ancianos, seguro de desempleo, educación gratuita para los que la requirieran, bibliotecas y servicios culturales comunales, etc.

El Estado de bienestar impuesto por el laborismo[1] fue objetado permanente por el Partido Conservador. En la década del 70 este modelo entró en crisis por los cambios demográficos que no se habían previsto, especialmente el aumento de la esperanza de vida, lo que determinó que el número de los miembros de la tercera edad aumentara en una proporción no prevista, con lo que los sistemas de financiamientos de pensiones entraron en crisis. El aumento del gasto público y del déficit fiscal no pudieron ser controlados y el Reino Unido, después de la segunda Guerra Mundial entró en una severa crisis que se vio agravada por la disolución del imperio británico, ya que se debió otorgar la independencia a la India y a casi todas las otras colonias.

La orientación ideológica.

El keynesianismo[2] que había orientado la política fiscal británica empezó a ser desplazado por el neoliberalismo, cuya doctrina consideraba que la causa fundamental de las crisis económicas que asediaban al capitalismo eran causadas fundamentalmente por la expansión y mal manejo financiero y monetario del sector público. La solución propuesta y aún vigente es la de lograr "el menor Estado posible" reduciendo el gasto público que alcanzaba al 40% mientras que el déficit fiscal alcanzaba al 8%. El empleo público llegaba a los 4 millones, lo que era el 20% del empleo total [Allen, 1996].

Los conservadores lograron vencer en las elecciones de 1979 bajo el lema neoliberal "*to roll back the frontiers of state*[3]" agitado por Margaret Thatcher, quien llegó a primera ministro y se mantuvo hasta 1991. Esta primer Ministro ofreció una profunda reforma prometiendo reducir el gasto público, privatizar las empresas públicas, incorporar los criterios empresariales en el sector público y especialmente disminuir el personal del Servicio Nacional de Salud que superaba el millón de personas.

---

[1] Movimiento político, propio del Reino Unido y algunos otros países, similar a otras denominaciones propias de otras culturas políticas, como la socialdemocracia.
[2] El Keynesianismo o economía keynesiana es una teoría económica propuesta por John Maynard Keynes, plasmada en su obra Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, publicada en 1936 como respuesta a la Gran Depresión de los años 1930.
[3] para hacer retroceder las fronteras del Estado.

El inicio del proceso.

La administración pública era relativamente reducida, unos 500.000 funcionarios (sin incluir la salud y la educación) que formaban el Servicio Civil que tenía una larga historia de eficiencia y honestidad, existiendo una carrera de mérito que funcionaba eficientemente. Más numerosa era la dotación de personal de los gobiernos locales, que en el Reino Unido tiene muchas funciones sociales.

Sin embargo, este Servicio Civil fue cuestionado porque era dirigido por profesionales de las grandes universidades británicas que carecían de experiencia empresarial y los funcionarios públicos *(public servants*[4]) tenían una gran estabilidad en los cargos. El Servicio Civil abarcaba a toda la Administración Pública Central y estaba organizada por Ministerios y departamentos lo que permitía a los funcionarios ascender o trasladarse de servicio sin grandes inconvenientes, ya que la carrera era una sola.

En la historia de la Administración Pública, el Servicio Civil británico siempre se exhibió como modelo para reorganizaciones administrativas de otros países, sin embargo, en el Reino Unido la crítica neoliberal atacaba su enorme tamaño, la cuasi propiedad de los cargos y la falta de capacidad empresarial, ya que sus directivos provenían de niveles académicos muy altos, pero tradicionales.

La organización administrativa se componía de dos grandes bloques, la Administración Central y la local, no existía una regional de carácter intermedio, como ocurre en la mayoría de los países. En Escocia y Gales existían fuertes movimientos que exigían la descentralización y una autonomía, las que fueron rechazada categóricamente por el gobierno conservador, de manera que la descentralización se limitaba al nivel local, donde se impulsó el autofinanciamiento.

[4] Servidor público, funcionario público.

El enfoque empresarial. La unidad de eficiencia.

Margaret Thatcher encomendó la dirección del proceso de modernización a un empresario exitoso, Derek Rayner, de la multitienda Marks and Spencer. Este empresario organizó una unidad administrativa adjunta al gabinete de la Primera Ministra, denominada "Unidad de Eficiencia", compuesta de pocos técnicos en gerencia, que cumplieron una misión de renovación en numerosos Departamentos. Su tarea consistía en elegir algunos Departamentos con fallas evidentes, realizar estudios con técnicos del mismo Departamento e identificar aquellos procesos o actividades donde era posible hacer grandes economías. La preocupación no se centró en mejorar la calidad del servicio, sino simplemente en reducir costos. Los resultados de estos estudios fueron utilizados como elementos esenciales para demostrar las deficiencias existentes, poniendo énfasis en errores o dispendios garrafales, como fue el caso de establecer que alimentar a un ratón de laboratorio costaba 30 libras esterlinas, mientras que en laboratorios privados ese costo era solamente de 2 libras [Echebarría, 1993].

Estos casos, siempre puntuales, fueron espectaculares y brindaron una plataforma de opinión pública favorable a los cambios.

Derek Reyner se inspiró en los cambios efectuados en las grandes corporaciones privadas que habían reducido su personal en muchos casos en más del 20% y aplicó las técnicas desarrolladas en esas experiencias tales como el achatamiento de estructuras, la contabilidad devengada y de costos, el aprovisionamiento por servicio (y no centralizado), el *benchmarking*[5], el *outsourcing*[6], el fortalecimiento de las jerarquías y el traspaso de funciones y atribuciones públicas al sector privado.

La metodología utilizada por la llamada "Unidad de Eficiencia" del Servicio Civil británico se basaba en tres principios principales:

"Más valor por el dinero": lograr más producto con el mismo insumo o el mismo producto con insumos menores o con aumento de la eficacia [*The Eficiency Unit*, 1993[7]].

Este concepto de "*Value for money*[8]" fue uno de los principios distintivos de la

[5] evaluación comparativa
[6] externalización
[7] The Efficiency Unit, Efficiency scrutinies. How to do a scrutiny. A guide for Scrutineers and their teams, London, The Efficiency Unit, 1993. metodología utilizada en el Reino Unido por la llamada "Unidad de Eficiencia" del Servicio Civil británico
[8] Valor por su dinero

modernización y estimuló a la población para que exigiera calidad en los servicios que se entregaban, buscando la equivalencia entre lo que costaba el servicio y lo que pagaba el usuario directa o indirectamente. Se ha incorporado en muchos otros procesos de modernización.

"Calidad del servicio": sigue siendo importante aumentar la eficiencia y la eficacia, pero hay que concentrarse en mejorar la calidad del servicio, antes que en lograr ahorros. Este principio se incorporó después del marketing realizado por la Unidad de Eficiencia que exaltaba los costos.

"Gerencia y organización": examinar los asuntos organizacionales importantes con los diversos niveles institucionales, para tener un panorama que mejore la eficacia gerencial.

"Hay un Asesor de Eficiencia que depende del Primer Ministro, el que tiene la obligación de informar permanentemente a esta autoridad del proceso de escrutinio que se realiza" [The Eficiency Unit, 1993].

El supuesto es que el Escrutinio se realiza con todo el respaldo institucional externo e interno y que el trabajo se hace a presión, con calendarios y programas muy rigurosos. No se intenta hacer informes de consenso, aunque hay que consultar y tratar de ganarse el apoyo de todos los niveles. Se designa un "Gerente de Acción", quien desde el primer momento asume el compromiso y una vez terminado el informe está a cargo de su ejecución. El contacto con este gerente y su personal tiene que ser permanente.

El Escrutinio se realiza en las siguientes etapas [The Eficiency Unit, 1993]:

i. Estableciendo el Escrutinio. El Ministro apruebe el tema del Escrutinio en consulta con el Asesor de Eficiencia. El Secretario Permanente designa al gerente de Acción y elige al Jefe de Escrutinio y su equipo y establece las especificaciones. Se designa un secretario de enlace.

ii. Haciendo la investigación. El equipo de Escrutinio con el apoyo de la Unidad de Eficiencia, prepara el Plan de Estudio (después de 15 días de trabajo), discusión

del plan con el Gerente de Acción y revisión del Plan de Estudio por el equipo de Escrutinio. Consultas y recolección de información con el Sindicato de Trabajadores correspondiente y con autoridades. Informe (después de 90 días de trabajo). Borrador del Informe, consultas con personas claves, envío a autoridades. Estudio y comentarios del Asesor de Eficiencia. Discusión con el Secretario Permanente. El Ministro se pronuncia sobre las recomendaciones.

iii. Plan de acción El Gerente de Acción prepara el plan de acción y consulta con el sindicato y otras instituciones interesadas. El Ministro y el Secretario Permanente aprueban el plan y deciden cómo y cuando se publica el plan. Comentarios del Asesor de Eficiencia.

iv. Implementación El gerente de Acción se asegura de que las recomendaciones sean implementadas. El Secretario Permanente tiene la total responsabilidad de la implementación. El secretario de enlace actúa como secretario permanente.

v. Informe de Implementación El gerente de Acción prepara el informe de implementación a los dos años. El Secretario Permanente verifica que el Informe es correcto y que la implementación se ha logrado. El Asesor de Eficiencia informa al Ministro de los resultados logrados. El Ministro analiza los informes del Secretario Permanente y del Asesor de Eficiencia.

Como puede observarse, se utilizaron conceptos nuevos (escrutinios en vez de auditorías, gerente de acción en vez de interventor, plan de estudio en vez de plan o programa, unidad de eficiencia en vez de unidad de racionalización o modernización, etc.), se reasigna el rol protagónico a la dirección del departamento, para lograr su apoyo, ya que muchas veces había conciencia del problema y los directorios veían en los escrutinios un apoyo.

Estos escrutinios abarcaron temas muy dispares: seguridad de las embajadas, mantenimiento de carreteras, sistemas de ayuda regionales, etc. [Echebarría, 1993]. En general fueron muy exitosos y Reyner fue promovido a la nobleza con el título de Lord por sus servicios.

Las privatizaciones, las reducciones y el presupuesto.

El sector público incluía un amplio sector de empresas (acero, carbón, agua, electricidad, transportes, telecomunicaciones, etc.) las que fueron privatizadas, logrando reducir el empleo en ellas en forma sustancial.

Estas privatizaciones generalmente consistieron en la venta de acciones y los sindicatos lograron preservar los derechos adquiridos. En estas ventas se garantizó los derechos de los usuarios, lo que a veces se expresaron en "Cartas de los usuarios", las que después se generalizaron.

Todo este proceso, ampliamente divulgado, especialmente en lo que se refiere a las deficiencias existentes y a los cambios exitosos contribuyeron a crea un clima favorable para profundizar la modernización.

Es evidente que el *marketing* jugó un rol esencial, ya que en una sociedad democrática como la británica se requiere consenso para efectuar estos cambios, no bastando la decisión de un gobierno mayoritario, de manera que los sindicatos fueron tomados en cuenta, aunque marginalmente, en los procesos así como los usuarios que fueron estimulados para asumir una actitud crítica.

Los pasos siguientes (*The next steps*) y las agencias ejecutivas públicas. Una vez conseguido este apresto social la modernización prosiguió y se renovó a partir de 1988, cuestionando el tamaño del servicio público y considerándolo como una causa esencial en su burocratización e ineficiencia. Se aceptó la idea de que servicios más pequeños, con altos niveles de autonomía y control de eficiencia permitirían agilizar la prestación de servicios. También se intentó disminuir el número de funcionarios en cada servicio, lo que se logró, por ejemplo en el Tesoro donde se disminuyó el personal en un 25%.

En consecuencia, más de 350.000 funcionarios fueron desplazados a un nueva institucionalidad llamadas "agencias ejecutivas", éstas eran más de 100 servicios específicos de los ministerios, desprendidos del Servicio Civil y organizados como entidades públicas descentralizadas funcionalmente y con altos niveles de autonomía, desligándola de los servicios que cumplían funciones transversales como aprovisionamiento, contabilidad, remuneraciones, etc. [Allen, 1997]. Lo esencial de esta agencia ejecutiva fue la creación del "Gerente Público", el que generalmente no era un *"public servant*", sino que provenía del sector privado. Estos Gerentes gozaban de gran autonomía y en sus contratos se establecían objetivos y metas precisas, generalmente una de ellas consistía en que el presupuesto de gastos no podía exceder en términos

nominales al del año anterior, lo que significaba que en realidad debía disminuir ya que había una inflación estimada de 3%. Se tendió a que estas agencias públicas dispusieran de presupuestos que se operaban con gran flexibilidad, sin existir control previo, sino que posterior y ocasional. En muchas agencias se modificaron las escalas de sueldos y se establecieron otras en negociación con los sindicatos así como se dictaron reglamentos especiales para cada una de ellas. Cada servicio adquirió directamente en el mercado su aprovisionamiento. La contabilidad que se empezó a llevar era la devengada, en base a los compromisos, abandonando la contabilidad efectiva en base a las salidas o ingresos reales. Otro objetivo que se alcanzó fue estimular la competencia, para lo cual los usuarios podían elegir a sus proveedores de servicios, siendo autorizados en algunos niveles empresas privadas como proveedoras.

Simultáneamente se crearon otras 300 agencias ejecutivas públicas desvinculadas de los Ministerios, las que gozan de mayor autonomía y que tienen 200.000 funcionarios [Allen, 1997].

Este mismo proceso, realizado a nivel central, se reprodujo a nivel local donde se exigió al autofinanciamiento estimulándose la venta de propiedades. Los councils o municipalidades eran propietarias de gran cantidad de casas que debían arrendar para satisfacer el derecho a la vivienda., con este nuevo enfoque se generalizó su venta dejando las municipalidades de ser las grandes propietarias urbanas. Se establecieron impuestos por persona (poll tax) para financiar las municipalidades, sin considerar el nivel de ingreso de las personas, ya que no hacía una efectiva distinción entre ricos y pobres. Todos debían pagar igual.

El Servicio Nacional de Salud empezó a contratar servicios privados (hospitales y clínicas), pero los usuarios conservaron el derecho de elección para estimular la competencia.

Estas medidas en síntesis significaron un fraccionamiento de los servicios públicos, el fin de las escalas únicas de sueldos, el término del sistema de mérito que permitía ascender dentro de toda la administración y se limitó al pequeño servicio. Los altos cargos eran llenados por concursos supervisados por el gerente, quien establecía las remuneraciones y características del contrato.

Los críticos del sistema vieron en él la creación de un mecanismo muy complejo y dispar, que estimulaba las diferencias y los funcionarios de carrera veían limitadas sus

posibilidades de ascenso ya que se prefería personal con experiencia empresarial. Los que copaban los altos cargos (oficialmente el 28%) y que además, habitualmente eran conservadores. Los límites dentro el sector público y el privado se disiparon ya que muchas funciones fueron contratadas a empresas privadas.

Conclusiones, críticas e influencia en Chile.

La modernización de la Gestión pública británica lideraba por Margaret Thatcher, se caracterizó por su radicalismo, puesto que se cambia el paradigma de servicio público. Se parte del supuesto de la ineficiencia del servicio público y la superación de ella con las técnicas empresariales. Otros culpables de la ineficiencia era el gigantismo del servicio público, el poder de los sindicatos y la falta de liderazgo. Estos fueron enfrentados con la creación de las agencias ejecutivas públicas y sus gerentes.

Como se ha señalado, la modernización británica se transformó en el paradigma neo liberal de lograr el menor Estado posible. Recibió alabanzas de toda la institucionalidad de la globalización y se presentó como receta aplicable a todos los países que tuvieren problemas de gigantismo en el sector público. Margaret Thatcher, por su parte, admiró las modernizaciones realizadas por Pinochet en Chile (que redujo a la mitad la planta de funcionarios públicos) y que ella no pudo alcanzar pues no era posible aplicar soluciones no consensuales, ya que el Reino Unido poseía un sistema democrático en aquellos años.

Los objetivos perseguidos fueron alcanzados parcialmente. Hacia 1992 el déficit había bajado de 8% a 4%, pero el gasto público fue imposible de bajar con las medidas adoptadas, sin embargo, la inflación se había triplicado (10%), el desempleo y la delincuencia habían aumentado y el problema de vivienda se acrecentó. Sólo se logró bajar el gasto público como consecuencia del fin de la guerra fría que permitió al Reino Unido reducir su gasto de defensa. Algunas medidas fueron extremadamente impopulares como el impuesto por persona y provocaron su caída, realizada por su propio partido.

El Servicio Nacional de Salud, el sistema más criticado por Margaret Thatcher, que tenías poco más de un millón de funcionarios (en 1980 tenía 1.001.000 funcionarios), había

aumentado su dotación (en 1990 tenía 1.010.000) (OECD, 1992) y seguía siendo uno de los problemas centrales de la Administración Pública británica, al extremo que algunos años después, al asumir Anthony Blair con el triunfo del Partido Laborista, las listas de espera para operaciones en el mencionado servicio eran de decenas de miles de personas. Tampoco se hicieron cambios en la administración regional, casi inexistente, y sólo con el triunfo laborista se establecieron autonomías para Escocia y Gales.

La experiencia británica inspiró y fue el modelo que se aplicó en Chile. Mario Marcel, quien fue Director de Presupuestos fue el que diseño el proceso modernizador en función de su experiencia en Gran Bretaña, donde había podido observar la modernización allí aplicada. Posteriormente el nuevo encargado del comité de Modernización, Claudio Orrego reafirmó este enfoque, incorporando algunos énfasis provenientes de la experiencia neozelandesa, especialmente en la tesis del Gerente Público, del gobierno electrónico y del marketing público. Paradojalmente, como se analiza más adelante, un gobierno que se identifica como progresista aplicó el más extremo modelo neoliberal de Margaret Thatcher para aplicar la reforma de la gestión pública. En la tipología de los procesos modernizadores que hace Villoria, el modelo tahtcheriano es "ideológico" porque "estuvo liderado por el primer ministro y su gobierno, así como por el partido que lo sustentaba" [Villoria, 1996].

LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA.

Estados Unidos ha jugado un rol primordial en la generación de pensamiento administrativo tanto en relación al sector privado como al público. En este último sector, casi todos los nuevos gobiernos han presentado un plan de modernización o de mejoramiento de dicho sector.

El debate central se ha dado con una cierta unanimidad de concepciones que pretenden fortalecer los poderes de los estados y de los gobiernos locales frente al creciente poder federal. En general los gobiernos republicanos han puesto un marcado énfasis en este enfoque, mientras que los demócratas han sido más equilibrados. Los republicanos, impregnados de un neoliberalismo, extremo consideran que el mejor Estado es el menor posible y que "la burocracia de Washington" es la causante de la expansión del gasto público y de los déficit fiscales.

La estructura administrativa local y regional es muy grande, existen 3.000 condados, 80.000 municipios y 36.000 distritos diversos (salud, educación, etc.).

Un certero análisis de las reformas administrativas realizadas durante el periodo de Reagan la realiza Michel Crozier [Crozier, 1992]. A comienzos de 1980 los Estados Unidos enfrentaba una severa crisis, no había crecimiento, el déficit fiscal aumentaba así como el desempleo. Un inmenso déficit comercial con Japón significaba el fracaso de la empresa norteamericana frente al avance japonés. La crisis económica y moral se expresaba en las escuelas, la salud, la seguridad y la justicia. La inmigración clandestina azuzaba el racismo. Algunas comunidades reaccionaron negándose a pagar los impuestos y otra como Visalia, Phoenix y Saint Paul y empezaron a aplicar innovaciones administrativas ejemplares. La pugna entre republicanos y demócratas se acentuó.

En 1981 empieza el proceso "*Omnibus Reconciliation Act, ORA*" bajo el lema de "Contra la burocracia de Washington" y pretende esencialmente lograr una desregulación, que facilite el desarrollo de la empresa privada, especialmente en el aspecto financiero. Para ello se constituyen comisiones integradas por 3.000 políticos que revisan la normativa reguladora vigente proponiendo simplificaciones. En 1982 se aplica la "Iniciativa por el federalismo" que pretende fortalecer las administraciones locales y estaduales. En 1986 se aplica una reforma impositiva que también intenta disminuir la carga tributaria, especialmente a las empresas. Los resultados son satisfactorios en el ordenamiento presupuestario pero no se logra un buen control. La desregulación bancaria provoca una quiebra generalizada con pérdidas de 150.000 mil millones de dólares. La intención de

disminuir la burocracia de Washington se logra parcialmente, pero es equilibrada por el aumento del personal de defensa que proviene de las disminuciones del aparato federal [Crozier, 1992].

Esta experiencia de modernización muestra una contradicción entre presupuesto y Administración. La concepción de resolver los problemas administrativos mediante el control presupuestario es un fracaso y genera una crisis en el personal, cuya expresión más clara es la no llegada de jóvenes universitarios a la Administración Federal.

Esta reforma es evaluada por la *National Commission on Public Service*[9], con la participación de académicos, líderes sindicales y personalidades privadas. Las grandes escuelas de Administración de las Universidades de Harvard, Princeton, Berkeley, Chicago y Texas concluyendo que el proceso no alcanzó sus objetivos. Se establecen cursos de capacitación para los altos niveles administrativos con un mes de residencia, se emplea la metodología de estudio de casos y se prosigue con los premios oscares administrativos (diez de cien mil dólares cada uno) [Crozier, 1992].

Esta reforma, si bien no fue exitosa en lo sustancial, demostró la importancia de evaluar los resultados e incorporó a las universidades a participar activamente en el desarrollo de propuestas.

La divulgación del libro "La reinvención del gobierno" de Osborne y Gaebler [Osborne y Gaebler, 1994] crea una sólida base para intentar otra modernización en 1990, esta vez bajo el gobierno demócrata de Bill Clinton. La escuela de la "Reinvención" orienta el proceso y su mejor expresión es el libro de Al Gore, Vicepresidente de los Estados Unidos que describe este proceso y sus objetivos (Gore, 1993). Estos documentos se resumieron en el Capítulo IV apartado 4.11 sobre la reinvención y fueron fundamentales en la reforma aplicada durante el gobierno de Clinton.

La modernización impuesta durante el Gobierno de Clinton logró los objetivos centrales de estos procesos: disminuir el gasto público y hacer desaparecer el déficit fiscal, lo que permitió una gran estabilidad y el período de auge más prolongado de la historia norteamericana.

Un aspecto muy interesante fue el enfrentamiento de la corrupción política y administrativa, lo que se logro con un programa basado en la prevención. Se designó a

[9] Comisión Nacional de Administración Pública

20.000 agentes federales que cumplieron estas funciones, realizando investigaciones, pero esencialmente divulgando y capacitando en materia de ética pública, contando con un fuerte apoyo audiovisual. También se dictaron varias leyes de probidad y transparencia, incluyendo la "Sunshine Act" que brinda un sistema de protección a quienes denuncien actos de corrupción. El éxito de este programa se expresó entre otros indicadores en el Índice de Percepción de la Corrupción producido por Transparency International. Estados Unidos ocupó el lugar muy destacado entre el centenar de países considerados, obteniendo notas entre 7 y 8 en la escala de 0 a 10.

Cuadro Nº1

Índice de Percepción de la corrupción Estados Unidos.

Años 1995-1999 Fuente: Transparency International

AÑO	LUGAR	ÍNDICE
1995	15	7,79
1996	15	7,66
1997	15	7,61
1998	18	7,5
1999	14	7,8

HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA.

ALGUNOS CAPÍTULOS SIGNIFICATIVOS.

Administración pública borbónica

Afirmar que la administración pública chilena tiene características borbónicas es un argumento incisivo que rescata uno de los principales rasgos del desarrollo administrativo del siglo XIX. Al comenzar la vida independiente del país, los esfuerzos de la elite política se encaminaron a crear una 'nueva ficción política', que diera una interpretación congruente respecto a la nueva distribución del poder [Jocelyn-Holt, 1992].

Sin embargo, en el ámbito administrativo, se mantuvo gran parte de la estructura legada del período colonial, debido a que la construcción del Estado en Chile requería de un proceso de centralización del poder en Santiago, tesis defendida por Salazar (2005). La estructura administrativa legada por los Borbones – que buscó centralizar el poder en la corona, en desmedro de los criollos – era funcional a ese objetivo. [Linch,1961].

Por ello, una vez que el llamado *régimen portaliano* se impuso, la estructura administrativa fue formalizándose, entre 1833 y 1854. Primero, fue establecida en la Constitución de 1833, y, con posterioridad, en cuerpos legales específicos, como el decreto-ley de ministerio de 1837, y la ley 1853; la ley de régimen interior, de 1844, en la que se afirma el sistema de Intendencias; y la ley de municipios, que termina por crear los instrumentos mediante los cuales el gobierno central pudo controlar a los municipios, cuerpos encargados de aspectos cruciales para el proceso político, como la calificación de los ciudadanos aptos para poder participar en las elecciones [Valenzuela, 1985].

Las reformas de la década de 1880

La década de 1880 marcó un cambio en las características de Chile. El triunfo en la

Guerra del Pacífico trajo consigo una holgura fiscal, que permitió que el Estado ampliara su campo de acción, además de generar cambios en la estructura socioeconómica, la que afectó a las propias agencias públicas, creadas, en su mayoría, en el período 1833-1854.

Estos problemas se hicieron claros en el ramo de Hacienda. Sus organizaciones debieron gestionar cada vez más recursos, presentado, a causa de esto, dificultades para responder a la carga de trabajo bajo su responsabilidad.Como respuesta, en 1883, se realizó una reforma completa de los servicios del ramo, a la que se sumaron los cambios a la ley de régimen interior, en 1885, y de ministerios y municipalidades, en 1887, junto al reemplazo de la Contaduría Mayor, por el Tribunal de Cuentas, y la creación de la Dirección de Obras Públicas, en 1888 [Urzúa, 1970].

Algunas de estas reformas tuvieron como objeto avanzar en la centralización de la gestión de ciertas materias. Por ejemplo, con la creación, en 1887, del Ministerio de Industria y Obras Públicas, se buscó que el gasto fiscal en obras públicas, hasta ese entonces disperso en los distintos ministerios, fuera gestionado por una sola agencia, buscando la eficiencia del gasto. Estas ideas no solamente fueron impulsadas en la administración civil, sino que también en el militar. Un excelente estudio sobre las reformas militares durante la época de Balmaceda, muestra que las ideas de centralización de mando, preparación del personal y eficiencia en la actuación estuvieron presente en las diferentes propuestas de modernización militar llevadas adelante en el período [Ibarrola, 2003].

Con la caída de Balmaceda, en la Guerra Civil de 1891, la idea de centralizar continuó presente, por ejemplo, en la creación de una comisión, en 1892, que buscó proponer una reforma global a la administración pública. Adicionalmente, desde la década de 1880, comenzó la presión por reformar la gestión del personal del Estado. A propósito de la reforma de ministerios, en 1887, diversos medios de prensa se mostraron favorables a crear una carrera administrativa permanente, que tuviera a los concursos públicos como puerta de entrada.

La década de 1920

La caída del liberalismo, ocurrida en 1924, por la intervención de un grupo de

jóvenes militares, y la demanda por resolver una serie de problemas sociales, que se hacían visibles desde comienzos del siglo, fueron factores que facilitaron la llegada al poder, en 1927, de una corriente de pensamiento nacionalista, antiliberal, y que valoraba la acción como una cuestión vital. Apoyado por un grupo de jóvenes ingenieros, encabezados por Pablo Ramírez, Carlos Ibáñez del Campo impulsó un proceso de cambio en el rol del Estado, derivado de la Constitución de 1925, y la administración pública, caracterizado por la mayor intervención en diferentes ámbitos sociales, la centralización de poder en el Presidente de la República y el abordaje de los problemas públicos a partir de conocimientos técnicos, propios de los ingenieros [Ibáñez, 1983, 2003, Silva, 1994].

La búsqueda de la eficiencia tuvo un lugar central en este plan, y la valoración de Ibáñez hacia los conocimientos de este grupo de ingenieros puede entenderse como una concordancia en cuanto a los deseos de *cientificidad*. En el caso de Ibáñez, esto pudo haber derivado de su formación militar. Téngase en cuenta que, desde 1880, los militares chilenos buscaron especializarse en las *ciencias militares* [Ibarrola, 2003].

El plan modernizador de Ibáñez vino a cristalizar las tendencias hacia la mayor intervención social, y la centralización y burocratización, presentes desde 1880. Al papel central del Presidente de la República, se sumó la creación de un Banco Central, de una Contraloría General de la República, que fundió la Dirección de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, además de otras instituciones menores, y la dictación de un Estatuto Administrativo, para los empleados públicos [Ibáñez, 2003].

Las reformas de la segunda mitad del siglo XX.

Los intentos modernizadores de Frei Montalva (sindicalización campesina, educación pública, almuerzo escolar, vivienda social, organización poblacional y de centros de

madres, planificación, etc.), se expresan en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus servicios dependientes. Se institucionaliza la planificación creando ODEPLAN[10]. En 1967 el número de funcionarios de la Administración Central era de 118.723

El gobierno más radical de Salvador Allende profundiza esas reformas (reforma agraria, nacionalización del cobre, participación, área social productiva, etc.), pero fracasan ante la alianza de una parte de CPM (la burocracia militar) y la CPC (la oligarquía) que veía amenazados profundamente sus intereses. La expansión del Estado es cortada de raíz y la dictadura militar se impone la tarea de reordenar el sistema político y económico reduciendo el rol del Estado y suspendiendo la democracia por más de 20 años y estableciendo una institucionalidad subordinada a las Fuerzas Armadas con control sucio de las mayorías parlamentarias.

Sin embargo, sigue habiendo Estado. Aunque tiene muchas facultades truncadas por el desmantelamiento sufrido puede seguir actuando. En el ámbito regulador conserva alguna influencia y poder, determinantes para lograr el desarrollo económico, aunque normalmente la operatividad de las facultades reguladoras son meramente simbólicas porque carece de mecanismos operativos.

Las grandes empresas habían sido estatales, en primer lugar los ferrocarriles y después las gigantescas empresas derivadas de la CORFO[11]. La única empresa privada nacional de importancia fue la Empresa Manufacturera de Papeles y Cartones

Sólo la dictadura militar de Pinochet tronchó este rol estatista y su expresión más significativa es el fin de los ferrocarriles estatales y su reemplazo por un sistema de transportistas privados dueños de camiones que usan la infraestructura vial del Estado.

Desde 1970 a 1993, nuestro país ha tenido tres regímenes políticos de muy diversa orientación, (democrático, de transición al socialismo y de dictadura) los que han intentado transformar al país para lograr su desarrollo económico. Una parte sustancial de estas transformaciones han sido hechas en relación con el Estado y el sector público.

Algunas de estas transformaciones han sido de signo contradictorio y en alguna medida han sido simplemente anulaciones de otras reformas de distinto signo. Sin embargo, los

[10] Oficina de Planificación Nacional.
[11] Corporación de Fomento de la Producción.

cambios no ocurren en la superficie del agua, ocurren en una corriente social que es la historia y no se borran tan sencillamente. También es evidente que no hay cambios permanentes, aunque de ellos siempre queda algo.

Al intentar describir los cambios ocurridos respecto del rol del Estado y especialmente de la Administración Pública es necesario destacar que los tres regímenes tienen elementos muy dispares que determinan profundas diferencias, en primer lugar respecto de la duración temporal y de la naturaleza del poder político. En efecto, la dictadura militar duró casi 17 años y los otros dos regímenes sólo 10 años (considerando los dos primeros gobiernos de la Concertación), el gobierno de Pinochet concentró el poder político y no tuvo ninguna necesidad formal de contar con mayorías, ya que no existía el Parlamento. Los otros tres gobiernos -por distintos factores- debieron actuar con una minoría en el Parlamento, lo que limitó su acción, realizando sólo lo que podían hacer y no lo que querían. Hay otras profundas diferencias, pero para esta descripción, baste con señalar éstas, que explican muchos factores de la profundidad o limitaciones de las reformas realizadas. Sin embargo, no se trata aquí de describir una carrera deportiva en la cual los competidores tienen iguales requisitos para competir.

PRIMER REDISEÑO: LA BUROCRACIA EMPRESARIAL Y LA CORFO.

Sin duda, el primer Estado productor que se gesta en América Latina es el chileno. Acogiendo la experiencia de la *Tennessee Valley Corporation* de los Estados Unidos, el gobierno de Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular logran crear la CORFO, institución que nace, especialmente para enfrentar el terremoto de Chillán de 1938, pero que se arraiga y asume el rol de "fomento de la producción". Es decir el Estado asume roles empresariales y se crea la primera generación de gerentes públicos, formados en las escuelas de ingeniería. La CORFO es la expresión de una nueva coalición social que llega al poder, teniendo gran importancia la burocracia estatal. Estos gerentes son tan exitosos que al cabo de 12 años han transformado al Estado y Chile se encuentra en un franco procesos de desarrollo. Se crean las empresas estatales ENDESA (de electricidad), ENAP (de petróleo); CAP (de Acero); IANSA (de azúcar) que impulsan el desarrollo económico. Además se "fomenta" (vocablo nuevo) el desarrollo de empresas filiales y periféricas. Este proceso termina con el Gobierno de Carlos Ibáñez en 1952, durante el cual aún se crean algunas nuevas empresas estatales: Banco del Estado.

Además surge un balbuceante sistema de bienestar con la creación de numerosas entidades semifiscales (cajas de previsión).

La Administración Pública ha sufrido un profundo cambio, de los servicios mínimos propios de un estado gendarme con funciones educacionales, pasa a ser una Administración muy extensa y heterogénea, con los funcionarios públicos tradicionales (de escuelas, registro civil y gobernaciones y municipalidades), los empleados más profesionalizados (semifiscales) hasta la burocracia empresarial de nuevo tipo (CORFO y filiales).

Hay grupos profesionales que se incorporan a la Administración (los "políticos científicos") con Aguirre cerda, los ingenieros que copan la CORFO y los economistas que se insertan en las empresas del Estado y en la Administración Pública, desplazando a los abogados, aunque la Administración y conserva y exacerba su carácter de formalismo legal, amparándose en la Contraloría General de la República.

LOS REDISEÑOS FRUSTRADOS: LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE FREI MONTALVA Y DE ALLENDE.

La revolución en libertad.

El triunfo del Partido Demócrata Cristiano en 1964 abrió las perspectivas para efectuar grandes transformaciones modernizadoras, las que empezaron con gran ímpetu y lentamente fueron perdiendo dinamismo a tal punto que al final del período el gobierno había exaltado los rasgos de un Estado autoritario y gendarme utilizando formas represivas para impedir el ascenso social que había iniciado.

La expansión de la Administración Pública y la creación de una nueva institucionalidad para hacer efectivos los cambios caracterizan al gobierno de Eduardo Frei Montalva. No se trata de nuevas empresas estatales (Sólo se crearon la empresa de Telecomunicaciones y Televisión Nacional), sino que de servicios asesores y orientadores en esa área y especialmente servicios que promovían lo que se llamó "la movilización social". Este concepto partía del análisis social que había hecho el sacerdote belga Vakemanns que sostenía que el desarrollo se caracterizaba por la marginación de grandes grupos sociales del sistema económico. La transformación consistiría en incorporar a esos sectores. Éstos eran especialmente los campesinos, los pobladores marginales de las grandes ciudades y las mujeres. Para realizar estas tareas se crearon servicios especiales: INDAP[12], CEMA[13], Junta de Auxilio Escolar, CORA[14], ODEPLAN[15], etc.

El régimen de la Unidad Popular.

El Gobierno de Allende asumió el poder con un programa de transformaciones estructurales de la economía y de la sociedad chilena, que permitirían al país, por una parte, salir del subdesarrollo, y por otra, construir un socialismo democrático y pluralista.

Las concepciones ideológicas vigentes -el marxismo y algunas variantes laicas y cristianas revolucionarias-, que se pueden identificar como la escuela estructuralista, sostenían que el subdesarrollo era consecuencia de factores estructurales que había que reformar drásticamente: la dependencia externa, el complejo latifundio-minifundio, la concentración de la producción industrial y el monopolio, etc. Estos factores estructurales impedían la generación de un excedente económico que permitiera acrecentar la producción y la desigual distribución del ingreso impedía la generación de grandes mercados que estimularan la producción.

[12] Instituto de Desarrollo Agropecuario
[13] Centro de madres
[14] Corporación de la reforma agraria
[15] Oficina de planificación.

Las reformas estructurales traerían como consecuencia una generación de excedente que sería utilizado con fines productivos y redistributivos, que impedirían las inestabilidades inflacionarias y de abastecimiento.

El mercado era relegado porque su funcionamiento estaba deformado por la existencia de monopolios y por la concentración del ingreso.

La concepción de Estado vigente era la del Estado líder y responsable del desarrollo y con una función de justicia social a través del uso de mecanismos redistributivos. La planificación era la herramienta que daría racionalidad a todo el quehacer económico y social. El Estado -y la Administración Pública- no era ineficiente o eficiente en sí, sino que la eficiencia del aparato estatal era susceptible de alcanzar mediante reformas que permitieran al Estado cumplir su rol. En esta acción, así como en todo el sistema productivo, el trabajador sería el agente esencial de la transformación y el mejoramiento de la eficiencia.

La relación Estado-Empresa Privada, era claramente una relación jerárquica. El Estado era quien dirigía y orientaba. La empresa estatal era el pilar de la economía y la empresa privada no podía entrar en áreas estratégicas ni generar monopolios. En síntesis, la empresa privada era postergada y minimizada, aunque oficialmente no se pretendía su eliminación.

En el agro, su retraso e ineficiencia que era manifiestos, se debían a la existencia del latifundio improductivo y retrógrado. La reforma agraria modernizaría el campo y lo haría eficiente, a la vez que mejoraría el nivel de vida de los campesinos.

En la minería, la propiedad extranjera determinaba que el importante excedente generado se perdiera en forma de intereses y dividendos remitidos a los propietarios extranjeros. La nacionalización del cobre, hierro y salitre fue la solución aplicada.

La reforma administrativa de la Unidad Popular.

La viga maestra de la reforma administrativa de la Unidad Popular fue la participación de los trabajadores y del pueblo. La participación debería darse en todos los niveles de la

sociedad: sindicatos, juntas de vecinos, centros de madres, centros juveniles, juntas de abastecimientos y precios, juntas de adelanto, consejos comunales campesinos, consejos comunales de salud, etc. La vía para alcanzar la eficiencia era la concientización del trabajador, la participación es lo que permitiría una práctica democrática que haría crecer al trabajador, el cual se regiría por una escala de valores en la que lo social sería fundamental, rechazando el egoísmo individual. Algunas de las organizaciones de participación estaban concebidas como canales para la participación de la comunidad.

La reforma administrativa estaría fundado en la tecnificación de la administración mediante el uso de la planificación. La técnica transformadora que daría coherencia y racionalidad a todo el quehacer gubernamental y que orientaría y dirigiría al sector privado sería la planificación como mecanismo técnico y humanizado que reemplazaría al mercado, el cual funcionaba mal y tendía a la injusticia social [ODEPLAN, 1971].

El organismo ejecutor de toda esta transformación fue el Ministerio de Economía y ODEPLAN. Las personas que lideraron estos cambios fueron los ministros Pedro Vuskovic y Gonzalo Martner García, en lo relativo a la reforma de la Administración Pública, este último fue su gran gestor. ODEPLAN tenía una unidad denominada Administración para el Desarrollo que preparó los primeros proyectos de normas de Participación, así como una reforma global del sector público, en el proyecto Sistemas Operacionales del Sector Público.

Conocidos son los cambios intentados por la Unidad Popular, los que según se decía serían irreversibles. En el área de la Administración Pública, el gran efecto producido fue el de considerarla como parte del Sector Público y este sector se expandió notablemente mediante la creación de lo que se llamó el área social de la economía.

Centenares de empresas privadas fueron traspasadas a esta área y las normas de participación se utilizaron casi indistintamente en el área social como en la Administración Pública tradicional.

El sistema de participación se concibió en todos los niveles, nacional, sectorial, empresarial, departamental y hasta en las más pequeñas secciones.

Se crearon Consejos de Administración en todas las empresas del Área Social, integrados por un número paritario de representantes de los trabajadores y del Estado, pero presididos por un representante del Estado; en los departamentos y secciones se crearon comités de producción que asesoraban a los jefes, equilibrando participación con jerarquía. La asamblea de trabajadores era la instancia de participación de todos los trabajadores [Comisión CUT-Gobierno, 1971].

En la Administración Pública se tendió a establecer el mismo sistema de participación, aunque formalmente consistía en asesoría informal a las jefaturas, pero la participación generó un relativo poder de los trabajadores dentro de su empresa o servicio.

Todo el sistema se complementó con el desarrollo de una capacitación "para la participación", que fue asumida por INACAP[16], el Instituto Laboral y el departamento de capacitación de la CUT[17] y por la ENA[18]. Decenas de miles de trabajadores y funcionarios siguieron sus cursos, habitualmente de unas 60 horas pedagógicas, a través de todo el país. INACAP, por su parte dictó 60 cursos para 3.200 participantes en 1972.

La planificación se expresó en el plan de la Economía Nacional 1971-76, en los planes anuales 1971 y 1972 y en el fortalecimiento de ODEPLAN y en el desarrollo de los ORPLAN regionales (ODEPLAN, 1971, 1971B, 1972). También se desarrolló la técnica del presupuesto por programas [Martner, Gonzalo, 1967].

No se pretende hacer aquí un balance de las realizaciones o fracasos de la Unidad Popular, sino meramente describir los esfuerzos por modernizar el sector público. En consecuencia, se puede señalar sintéticamente que las transformaciones pretendidas en el sector público eran tres:

-

El liderazgo y crecimiento del sector público. -La participación de los trabajadores en la gestión de las unidades productivas y administrativas. -El uso incipiente de la planificación como técnica rectora.

La grave crisis económica y política generada por las transformaciones del gobierno de

[16] Instituto Nacional de Capacitación
[17] Central Unitaria de Trabajadores.
[18]Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos

Allende provocaron su caída con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

OTRO REDISEÑO FRUSTRADO: EL REDISEÑO DICTATORIAL.

El golpe militar puso en el poder a una Junta Militar en la cual se mezclaban diversas opiniones, pero que tenían una clara definición opuesta al régimen anterior. Poco a poco, la totalidad del poder político se concentró en Pinochet, quien encontró la solidaridad política de la derecha tradicional y seleccionó a un grupo de colaboradores que dieron en llamarse los Chicago Boys. Este grupo de técnicos formados en la doctrina económica neo liberal, consideraban que el único sistema económico capaz de resolver los problemas del país era el capitalismo, en la variante que acordaron llamar como economía social de mercado. Las orientaciones centrales eran las de fortalecer y garantizar la propiedad privada, para estimular la iniciativa privada, que guiada por el mecanismo natural del mercado permitiría adoptar las mejores decisiones que optimizarían el uso de los recursos.

El Estado era por naturaleza ineficiente y en sentido lato una carga para la sociedad y para la economía, de manera que mientras más pequeño fuera, menos carga existiría para sus habitantes. La burocracia era entendida exclusivamente en su sentido peyorativo y lo que quedaba del Estado sólo sería lo que los privados no acometieran por razones económicas, en consecuencia, el Estado sólo asumiría funciones adicionales en forma subsidiaria y en lo posible en forma temporal. Sólo se justificaban permanentemente las funciones de defensa, justicia, orden público y administración general.

La aplicación de esta receta debería ser sin claudicaciones y aplicada totalmente para que produjera resultados.

A estas concepciones de los Chicago Boys, los militares agregaron algunos conceptos en términos de eliminar el ideologismo reinante y suprimir todo tipo de participación democrática que empantanara las decisiones que había que aplicar y la doctrina de seguridad nacional se transformo en filosofía del Estado. La concepción del ser humano fue esencialmente de carácter funcional: los trabajadores deberían trabajar, los empresarios optimizar los resultados, los estudiantes estudiar, los religiosos catequizar, etc. En este esquema los políticos no tenían cabida y aparentemente la política desaparecía, aunque las decisiones políticas serían adoptadas por los militares, cuya función de defensa de la patria, les permitía superar la visión de facción de interés o sector social parcial, dada su vinculación con el concepto total de patria.

La empresa privada pasaba a liderar el desarrollo y el Estado tenía la obligación de apoyarla por todos los medios, especialmente mediante su propia desaparición o reducción drástica. El Estado no podía ser un obstáculo burocrático que paralizara la acción de la empresa privada mediante las fiscalizaciones, los permisos, los controles y especialmente los impuestos.

La regulación automática del mercado era el mejor control imaginable, pues el precio para ganar en el mercado es la eficiencia y la calidad.

En consecuencia las primeras medidas tendieron a deshacer todas o casi todas las transformaciones efectuadas por la Unidad Popular con una clara intención de restaurar la situación anterior.

La modernización de la administración pública en la dictadura militar.

Las empresas socializadas fueron devueltas al sector privado, los latifundios objeto de reforma agraria fueron devueltos a sus antiguos propietarios. Sin embargo, si bien se intentó deshacer las transformaciones, no era posible una vuelta atrás, la agricultura y la industria nunca volverían a ser las mismas.

La participación de los trabajadores en la dirección de las empresas y los servicios, establecida por la Unidad Popular, se eliminó radicalmente y se reincorporaron los valores de la jerarquía y la disciplina (República de Chile, 1973; Ministerio del Interior), acrecentados por la presencia de numerosos oficiales de las Fuerzas Armadas en muchos niveles directivos, especialmente en los primeros años. Las organizaciones de trabajadores del Estado desaparecieron o perdieron toda su capacidad de negociación (Ministerio del Trabajo, 1973). De manera que la continuidad del servicio público se alcanzó notablemente a lo que contribuyó un clima general de inestabilidad en el empleo y de persecución ideológica.

El sector público empezó a reducirse mediante la exoneración de decenas de miles de funcionarios, hecho que por primera vez ocurría en Chile, especialmente por causas políticas y por la eliminación o reducción de servicios que ya no tenían justificación dentro del esquema (La ley estimaba que había unos 50.000 exonerados, pero el Comando de Exonerados llega a estimar a 100.000 personas, incluyendo a muchos partidarios del

Régimen Militar que cambiaron de ocupación al suprimirse servicios o instituciones del Estado, como el parlamento) (Ministerio del Interior, 1993). Joaquín Lavín afirma que fueron eliminados 208.963 personas que trabajaban en el Estado, entre 1977 y 1986 [Lavín, 1987] aunque los despidos masivos ocurrieron a partir del 11 de septiembre de 1973.

La única excepción notable fue el cobre nacionalizado, al que se le asignó el carácter de estratégico y sus empresas siguieron siendo de carácter estatal aunque parte de sus utilidades pasaron a ser propiedad de las Fuerzas Armadas y se aceptó la creación de nuevas empresas privadas en el área, las que prácticamente estaban exentas de pagar impuestos.

A estas medidas iniciales y dada la larga duración de la dictadura, se le agregaron números, adaptaciones y adecuaciones. Un proceso de privatizaciones afectó, no ya a las empresas requisadas, sino que numerosas empresas estatales tradicionales. Posteriormente se desarrolló una política de privatización de funciones, así la salud, como parte del sector público, se redujo en virtud del desarrollo del FONASA[19] (con médicos particulares) y las ISAPRES[20] privadas. La educación privada fue fomentada en perjuicio de la pública mediante el crecimiento del sistema de subvenciones. La creación del sistema de las AFP tendió a eliminar las cajas de previsión que tradicionalmente fueron estatales o semifiscales (Lavín, Joaquín, 1987). Sólo siguieron siendo públicas la previsión de las Fuerzas Armadas, para mantener sus privilegios, que evidentemente no eran rentables y se creó el INP (Instituto de Normalización Previsional) que iría extinguiéndose en la medida que los afiliados a los sistemas anteriores fueran muriendo.

Estas medidas fueron permanentes y renovadas. Posteriormente se desarrolló una política de traspaso de funciones desde la Administración Pública central a los municipios. Esta medida fue presentada como una forma para que la comunidad y los interesados tuvieran un control efectivo de funciones esenciales para sus vidas, como la educación y la salud. Los detractores de esta medida argumentaron que los municipios no tenían ninguna representatividad de la comunidad, ya que las autoridades municipales eran designadas por el poder central.

Estas medidas aplicadas constantemente habrían conducido a la sustancial reducción del

[19] Fondo nacional de la salud.
[20] Instituciones de Salud Previsional

sector público, después de tantos años. Sin embargo, y paradojalmente, se puede verificar que durante un período de varios años, el sector público creció como fuente de empleos en forma explosiva, al mismo tiempo que se proletarizaba. En efecto, como resultado de las crisis económicas y el fracaso de la política de desarrollo, centenares de miles de cesantes fueron incorporados al personal municipal en virtud de los programas de empleo mínimo PEM[21] y POJH[22] y otros. En 1981 alcanzaron a los 168.149 personas en el PEM, en 1982 PEM y POJH tenían 444.356 personas en diciembre y en noviembre de 1983 eran 517.654. Esta absorción de cesantes por el sector municipal fue transitoria y al cabo de algunos años fue disminuyendo paulatinamente hasta eliminarse (en diciembre de 1988 quedaban 8.488 personas en los dos programas. [INE, 1983, 1984, 1986].

La dictadura militar sostuvo un discurso modernizador del sector público y creó organismos encargados de dirigir la reforma administrativa como la CONARA[23] (Ministerio del Interior, 1974). Esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa tenía funciones asesoras y de estudio. Uno de los estudios que realizó fue el de la nueva regionalización del país. Todos los organismos de la Administración Pública estaban obligados a proporcionarle información. Se crearon fondos de desarrollo regional y algunas instancias técnicas como los SERPLAC[24] (República de Chile, 1974, 1975) y el desarrollo de la metodología de proyectos. Sin embargo, la política constante de reducción del gasto público, imposibilitó que se asignaran recursos para enfrentar una reforma administrativa global y racional.

Cronológicamente se puede indicar que en los primeros años del gobierno militar se eliminó el área social y simultáneamente se redujo el personal del sector público restante. En la segunda etapa se disminuyeron los servicios y empresas estatales retirándose el Estado de la actividad productiva, con contadas excepciones. En la tercera se redistribuyeron funciones y personal, traspasándolos del sector público central al sector

[21] Programas de empelo mínimo
[22] Programas de empleo para jefas de hogar.
[23] Comisión Nacional de Reforma Administrativa
[24] secretaría regional de planificación y coordinación

municipal. Los estímulos al sector privado influyeron para que este entrara a reemplazar actividades estatales, especialmente en salud, previsión y educación.

Al término del gobierno de Pinochet, hubo una aceleración por profundizar el traspaso de entidades públicas al sector privado y al parecer no alcanzaron a cumplirse todas las privatizaciones deseadas, ya sea por oposición de los trabajadores afectados o por carecer de formas que fueran aceptadas como legítimas para privatizar. En cualquier caso muchas adquirieron un status especial que las hace casi independientes como el Banco Central, la Contraloría General de la República y el Canal Nacional de Chile (Televisión).

Fuera de las reducciones estructurales del sector público, aquí resumidas, hay que señalar que simultáneamente hubo una profunda transformación del sector público.

Un elemento importante del cambio fue la profesionalización de la Administración Pública, quizás no como resultado de una política deliberada, sino de la oferta de profesionales y técnicos, que creció extraordinariamente. Algunos servicios estratégicos como los de Hacienda, especialmente el servicio de Impuestos Internos fueron reorganizados y sus remuneraciones se elevaron sustancialmente, terminando con la escala única de remuneraciones.

La revolución tecnológica que afectaba a todo el mundo, especialmente en el campo de la informática, fue un factor externo que provocó una aceleración de la modernización. Como se ha señalado, surgieron los computadores personales y su precio bajó de tal manera, que la comparación más ilustrativa es la que se hace con los automóviles, los cuales, si hubiesen experimentado la misma baja en sus precios costarían unos 10 dólares, considerando un modelo corriente nuevo. Esta nueva tecnología se incorporó rápidamente en sectores estratégicos del sector público y un factor específicamente chileno contribuyó a su rápida utilización: la oferta creciente de mano de obra capacitada en técnicas computacionales [Barrera, Manuel 1986, Barrera y Salamé, 1986].

En síntesis, la dictadura militar redujo sustancialmente el sector público, modificó su estructura, eliminando gran parte de su quehacer productivo y posteriormente eliminó otras funciones y redistribuyó sus actividades, traspasando al sector municipal el grueso de sus funciones educativas y de salud. Al mismo tiempo jerarquizó, re-disciplinó y profesionalizó muchas actividades.

Sin embargo, las transformaciones que han afectado a numerosas actividades e instituciones del sector público mantuvieron estructuras y funcionamientos ineficientes en el servicio exterior, en el sistema judicial y carcelario y en otros servicios tradicionales, así como en el sector municipal, especialmente en educación y salud. Las funciones de regulación pasaron a ser meramente simbólicas, ya que los organismos encargados carecían de personal para efectuar inspecciones.

La Administración Pública chilena se había caracterizado históricamente por su honestidad. Todos los presidentes de Chile habían sido hombres que dejaron el poder sin haberse enriquecido, como es lo habitual en muchos países latinoamericanos. Esta tradición se rompió con el gobierno de Pinochet, es el primer caso de un jefe de gobierno que se enriquece y enriquece a su familia, generando escándalos como la compra y venta de una fábrica militar al hijo del dictador.

La venta de las empresas públicas fue otro hecho escandaloso. Entre 1975 y 1989 se privatizaron 160 empresas públicas, 16 bancos, 3.600 plantas mineras (Salazar y Pinto, 1999-110), muchas de estas ventas las realizaron funcionarios que al mismo tiempo fueron sus compradores. Collins y Lear han dicho: "Ha sido el mayor desfalco de fondos públicos de la historia de Chile, consumado sin consulta ciudadana y sin dar cuenta al congreso" [Collins y Lear, 1998-59]. Estos negocios se hicieron en un país donde no había prensa libre, ni partidos políticos, ni Parlamento y la Contraloría era simple validadora de las decisiones de la dictadura.

La Concertación, la *Modernización de la Gestión Pública*, y la *Reforma del Estado*

Durante la década de 1990, se tomaron varias medidas por mejorar el funcionamiento de la administración pública, Durante el gobierno de Patricio Aylwin, si bien la gestión pública no fue una prioridad, se creó el *Plan Piloto de Modernización*, instalado, en 1993, en cinco agencias públicas [Armijo, 2002, Ramírez, 2001].

Al asumir la presidencia Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en 1994, el problema de la modernización de la gestión pública adquirió relevancia política. Lo que se buscaba era actualizar una administración desfasada con los desafíos que el tipo de Estado y la estrategia de crecimiento del país (Estado subsidiario e incorporación a la economía internacional) colocaban [Ramírez, 2001]. Al asumir Frei, estas intenciones se materializaron en la creación del *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*. Éste estaba conformado por los ministros de Hacienda, Interior y SEGPRES y contaba con una secretaría ejecutiva y otra técnica. Adicionalmente, en la SEGRPRES se creó una División de Modernización. Se esperaba que este comité pudiera identificar planes de acción y coordinara estas iniciativas dentro de la administración pública [Ramírez, 2001].

Una estrategia global de mejoramiento de la gestión solamente vio la luz en 1997, cuando el *Comité Interministerial* dio a conocer su *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública*. El informe planteaba que la administración pública chilena presentaba una serie de problemas que afectaban la gestión. Entre ellos se identificaba la ambigüedad de los objetivos de los organismos públicos, lo que no permitía impulsar un enfoque al cliente; que las responsabilidades por el desempeño se encontraban diluidas; y se criticaba la ausencia del uso de la evaluación de programas gubernamentales [Armijo, 2002: 280]. Ante este escenario, el *Comité Interministerial* propuso avanzar en seis áreas: gestión estratégica; transparencia y probidad; calidad de servicio y participación ciudadana; recursos humanos, institucionalidad del Estado y; comunicación y extensión [SEGPRES, 2006: 19]. Lo que se buscaba era la consecución de tres objetivos: la mejora continua

del trabajo administrativo; el impulso de una gestión por resultados y; la transparencia y probidad de la función pública [Ramírez, 2001: 21].

La implementación del *Plan Estratégico* fue desarrollada de manera gradual. Ésta fue una estrategia definida por el *Comité Interministerial*, de manera de avanzar de manera segura en los distintos ámbitos de acción [Armijo, 2002; Ramírez, 2001]. Además, el *Plan* no fue impulsado centralmente por el *Comité* sino que se prefirió una opción más flexible y menos invasiva para las agencias públicas: la implementación desde dentro [Armijo, 2002].

En el período 1994-2000, el *Comité Interministerial* presentó como resultados la firma de compromisos de modernización y la introducción de indicadores de gestión en las distintas agencias públicas. Entre 1997 y 1998, el número de servicios que incorporaron indicadores de gestión llegó a 81. Además, se logró que 128 servicios firmaran 374 compromisos de modernización [Ramírez, 2001:17].

Adicionalmente, se diseñaron incentivos monetarios que relacionaron las remuneraciones de los empleados públicos con el desempeño institucional. En 1998, se dictó una ley (19.553) que fijó una asignación monetaria asociada al logro de metas de modernización de las agencias públicas. Este mismo cuerpo legal creó un instrumento, llamado Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), que estableció metas para los servicios en distintas áreas de gestión como Capacitación, Higiene, Evaluación de desempeño, Atención al Cliente, Gobierno Electrónico, Auditoría, Compras y Contrataciones y Administración Contable [Pliscoff, 2008].

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) continuó con la preocupación por mejorar la gestión pública. Al asumir, en marzo del 2000, creó el *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado* (PRYME), el que buscaba un rediseño y reorganización de la estructura del Estado, teniendo como norte lograr mayores grados de flexibilidad de la estructura administrativa. El PRYME también apuntaba a enfrentar la descentralización de la toma de decisiones, especialmente en los fondos de inversión regional, y, por último, continuaba con los esfuerzos del *Comité Interministerial* por mejorar la gestión en ámbitos como los recursos humanos y la calidad del servicio (SEGPRES, 2006: 20-21). A pesar del impulso inicial, la discusión

en torno a la reforma del Estado se estancó, a poco andar el gobierno.
Sin embargo, durante 2002, a causa de irregularidades en el Ministerio de Obras Públicas y la Corporación de Fomento y Reconstrucción (CORFO), se generó una coyuntura crítica que permitió reimpulsar la reforma del Estado. El Presidente Lagos con Pablo Longueira, Presidente del principal partido opositor, la Unión Demócrata Independiente (UDI), firmaron, en enero de 2003, el llamado *Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Conocimiento*. Este documento, con 49 medidas, se constituyó en la agenda de reforma estatal, en el ámbito de la gestión pública, gestión financiera, descentralización, financiamiento de la política labor parlamentaria, institucionalidad y probidad, crecimiento económico y lo que se llamó "nuevas iniciativas a examinar".

En materias de gestión, se avanzó, entre otras cosas, en la simplificación de los procesos administrativos (19.880), se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil encargada de impulsar un Sistema de Alta Dirección Pública, mediante el cual se eligen, por concursos públicos, a directivos públicos que antes dependían de la confianza presidencial y se creó un nuevo sistemas de compras públicas, en línea, y que coloca a disposición de los ciudadanos los procesos de compras
Desarrollados por el Estado (SEGPRES, 2006).

La modernización "desde adentro"

En la actualidad, y a propósito de los reordenamientos institucionales en torno al tema de la modernización de la gestión pública que ya señalamos, se vive un proceso de "presión desde adentro" para seguir avanzando en la modernización de la gestión pública. Esta forma de enfrentar el tema se refiere al avance producido a partir de la implementación de los cambios en los sistemas de gestión y contratación de personas y en el área de control de gestión. Estas iniciativas, lideradas por la Dirección Nacional de Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos, respectivamente, apuntan hacia la conformación de un nuevo servicio civil, que combine los elementos tradicionales de profesionalismo, estabilidad y mérito, con una presión por mejorar la calidad y el bienestar de los funcionarios y funcionarias, y a la consolidación de un modelo de gestión pública sustentado en la llamada Nueva Gestión Pública [Hood, 1991], donde priman los resultados, el control del gasto y la eficiencia en el uso

de los recursos.

Un nuevo sistema de reclutamiento y gestión de personas: La labor de la DNSC

En la dimensión de la gestión de personas, uno de los hitos de mayor relevancia ha sido la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil, producto del Acuerdo Politico- Legislativo de 2003, alcanzado entre el gobierno y la oposición en enero de 2003. La puesta en marcha de esta nueva institucioanlidad en 2004, se define como un hito en la forma en que el Estado chileno ha reclutado a sus altos directivos, inyectando un nivel de profesionalismo y objetividad al proceso de selección de altos directivos públicos. Indudablemente, este tipo de reclutamiento no asegura que se acaben las malas prácticas en términos de gestión en los servicios, pero por lo menos permite que se abran las puertas de la gestión pública y se permita la llegada de nuevos actores al proceso, lo que deberá traducirse en una mejor gestión pública. Además del reclutamiento de altos directivos públicos, la DNSC se ha encargado de darle relevancia a la gestión de personas en los procesos de cambio que se llevan a cabo en el sector público chileno. Con el slogan de "un gobierno de personas al servicio de las personas" se ha tratado de generar insumos para que los distintos actores que forman parte del sistema de gestión de recursos humanos del sector público, tengan más información y más recursos para mejorar sus tareas.

Respecto de la selección y reclutamiento de altos directivos públicos, la DNSC junto al Consejo de Alta Dirección Pública, han avanzado sustantivamente en la implementación del sistema. Quizás, en términos específico el avance logrado en esta materia es uno de los cambios más notorios y palpables de lo que podemos señalar como avances en materias de modernización de la gestión pública en estos años. A octubre de 2007, las cifras del sistema llaman bastante la atención, en términos de los resultados logrados y del nivel de avance de esta iniciativa.

Tabla 1: Avance en la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) a Diciembre de 2011

Nivel	Total Cargos SADP		Cargos que han sido provistos		Cargos en Proceso		Por concursar	
I NIVEL	108	100%	96	89%	4	4%	8	7%
II NIVEL	807	100%	585	72%	95	12%	127	16%
SADP	1024	100%	743	73%	131	13%	150	15%

Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil, 2011

Si bien es cierto el nivel de avance puede estar sujeto a críticas en términos de si ha sido la velocidad adecuada con la que se ha llevado el proceso, vale la pena señalar que la sola implantación de esta nueva forma de ingresar al aparato público permea, y ayuda a que se vaya avanzando en los cambios requeridos para una nueva gestión pública. En particular, esto se puede deducir del hecho que junto con la contratación de estas autoridades se firman los denominados convenios de desempeño que regulan la relación entre la autoridad seleccionada y sus superiores jerárquicos. La idea que está detrás de este tipo de contractualismo es la visión, desde la teoría del agente principal, que entiende toda relación entre una autoridad y su inferior, vale decir entre un agente y un principal, como una relación asimétrica. Los convenios de desempeño, lo que hacen es que el principal, en particular la autoridad superior del ramo, se asegura que el Directivo seleccionado, en este esquema el agente, realice las labores que le corresponde. Si a esto se le suma la asignación de alta dirección pública, definida por la ley, el cuadro queda prácticamente ordenado de acuerdo a lo que dicta la teoría.

En materias de gestión de personas para el sector público, vale la pena mencionar que la DNSC se ha preocupado de desarrollar iniciativas tendientes a tener un diagnóstico de la situación respecto de la gestión de personas en el sector público, mediante el " Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicio Públicos pertenecientes a la Administración Central del Estado", al igual como la creación de un código de Buenas Prácticas laborales (CBPL) en los órganos de la Administración Central del Estado.” La dictación de este Código materializa un compromiso gubernamental y reafirma la voluntad del Estado - en su rol de empleador- de impulsar políticas y medidas contra la discriminación laboral, que tiendan a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo en el sector público, favoreciendo el desarrollo de políticas de recursos humanos en los servicios de la Administración Central del Estado.

En un sentido amplio, la dictación e implementación del Código en los servicios públicos busca dar pleno cumplimiento a las normas que rigen el quehacer público, precaver y erradicar todo tipo de discriminaciones y, en especial, garantizar una igualdad de trato entre hombres y mujeres y facilitar una mayor compatibilización de “Las obligaciones laborales y las responsabilidades familiares.”

Esta labor desarrollada por la DNSC se transforma en un motor de la modernización de la gestión pública, en tanto se entiende que una mejor gestión de personas, se traducirá en funcionarios y funcionarias más eficientes y comprometidos con su labor. En definitiva, en la medida que hayan mejores altos directivos públicos y mejores sistema de gestión de personas, se creará un ambiente propicio para estimular el cambio organizacional, que implica la modernización de la gestión pública.

Control de Gestión como motor de la modernización: El rol de la DIPRES.

La segunda dimensión que ha marcado el proceso de modernización de la gestión pública en Chile "desde adentro", es la labor que realiza la Dirección de Presupuestos por medio de la implementación de un sistema de control de gestión que se ha ido desarrollando en el último tiempo. Guzmán (2005) plantea que "el sistema de control de gestión comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable); programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI)". Estas iniciativas buscan de una u otra manera tratar de estimular cambios en la gestión del aparato público, ligando éstos a la necesidad de generar información para una mejor formulación presupuestaria, lo que debería traducirse en un mejor uso del gasto público.

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG):

Los PMG se han instado en la jerga y las prácticas de la gestión pública chilena de manera gradual, pero eficaz. Los PMG parten en 1998 con la implementación de la ley 19.553, que los reconoce como el medio para otorgar el incremento por desempeño institucional en las remuneraciones de los funcionarios y funcionarias. Estos programas estarán ligados a los objetivos de gestión definidos por la institución. Luego, en el año 2001, los PMG se rediseñaron y se orientaron al "desarrollo de sistemas de gestión mejorando las prácticas de los servicios públicos" (Dipres, 2007b: 2). En particular, se planteó que los PMG se deberían orientar al mejoramiento de cinco áreas clave de la gestión institucional, divididas en 11 sistemas, llamado Programa Marco Básico. Este Programa se presenta en la Tabla 2. El Plan Marco, el cual, a partir de 2001 estaba conformado por el Plan Marco Básico, fue complementado en el 2005 por el Plan Marco Avanzado, el cual se presenta en la Tabla 3.

Tabla 2: Programa Marco Básico: Áreas y Sistemas

Áreas	Sistemas
Recursos Humanos	Capacitación
	Higiene-seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo.
	Evaluación del desempeño.
Calidad de atención usuarios	Sistema integral de información y atención ciudadana
	Gobierno electrónico
	Sistema de acceso a la información pública.
Planificación/ control de gestión.	Planificación/ control de gestión
	Auditoría interna
	Gestión territorial
Administración financiera	Sistema de compras y contrataciones públicas.
	Financiero contable
Enfoque de genero	Enfoque de genero

Fuente: Dipres, 2009

Tabla 3: Programa Marco Avanzado: Áreas y Sistemas

Áreas	Sistemas
RECURSOS HUMANOS	Capacitación
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de trabajo
	Evaluación de Desempeño
CALIDAD DE ATENCION A USUARIOS	Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s,usuario(a)s y beneficiario(a)s
PLANIFICACION/ CONTROL	Planificación /Control de Gestión
	Auditoría Interna
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público

Fuente: Dipres, 2009

En esta última etapa en la evolución de la implementación de los PMG, a partir del año 2005, se consideró pertinente avanzar en la profundización del sistema de excelencia, mediante la implementación de la certificación externa de sistemas de gestión. Surge entonces, la idea, a partir de la elaboración de los PMG de 2005, de incorporar los elementos que permitan la aplicación de las Normas ISO 9001:2000. Este mecanismo permitio generar presión, a través de la aplicación de estándares y rutinas, a las organizaciones públicas para que puedan seguir avanzando en los procesos de modernización y cambio organizacional, que se derivan de un mejor uso de los recursos públicos, que es el objetivo final que busca la DIPRES.

A pesar de no existir una evaluación de los PMG como un mecanismo efectivo de mejora de la gestión, uno debe asumir, desde una perspectiva neoinstitucional, que en la medida que existan incentivos externos, como los bonos ligados a los cumplimientos de los PMG, se logrará estimular de manera eficiente a los funcionarios y funcionarias hacia sistemas de gestión más eficientes y "modernos"[Pliscoff, 2005] La literatura respecto de cuan exitoso será este estilo "ortodoxo" de gestión pública que se ha empezado a imponer en el último tiempo, está entregando nuevas luces respecto de las consecuencias de centrar el debate de la modernización en la eficiencia, dejando de lado valores propios de la administración pública [Denhardt y Denhardt, 2000; Box, 1999; Terry, 1999].

La falta de una sistematización o visión de la modernización de la gestión pública o una falta de una política de gestión pública, el cambio en el eje orientador de la modernización en la gestión pública en el aparato público chileno, y los notorios avances en el nivel micro, marcan el panorama de la gestión pública en el "primer tiempo" de la gestión de la Presidenta Bachelet. La presión por resultados en un periodo de gobierno más corto, la tensión entre tecnócratas y políticos, la presión por incrementar los niveles de eficiencia y transparencia en el gasto público, son algunas explicaciones para justificar este panorama. La presión por resultados hace que planes estratégicos como el que se diseñó e implementó en el período del Presidente Frei Ruiz Tagle se dejen a un lado por la falta de un horizonte de tiempo adecuado para poder ser implementados, pasándose la responsabilidad y

presión a los ministerios y servicios para que muestren avances en sus ámbitos de competencia. La tensión entre tecnócratas y políticos se transforma en una explicación para que la acción del gobierno en estas materias haya sido un tanto temerosa, ya que de una u otra manera, se crea la caricatura que incrementar los niveles de profesionalización en el sector público, significaría una pérdida por parte de la clase política de las prebendas en términos de nominaciones, propias de una visión tradicionalista de la gestión pública. Finalmente, la presión por transparencia ha hecho que muchos de los avances en términos del Sistema de Alta Dirección Pública, como la instalación del mismo, no hayan tenido mayor rechazo en la clase política, puesto que a pesar que les quita poder, da una señal a la ciudadanía que la despolitización de los altos directivos por un lado, y una mayor transparencia en el uso de los recursos, se traduciría en una menor posibilidad de intervención política e instrumentalización de la acción del aparato público en beneficio de un determinado grupo o coalición.

Finalmente, más allá de los avances y planteamientos planteados por la Comisión Pro Transparencia, vale la pena rescatar la necesidad por volver a darle sentido a la modernización de la gestión pública. Vale decir, no sólo hay que poner énfasis en el uso del gasto público, a través de mecanismos de control de gestión muy avanzados, sino que también es necesario recordar el fin último de la gestión pública, el servir. En este sentido, el medir por medir, ya sea a través de indicadores, PMG, o de la forma que sea, si no lleva aparejada una preocupación por la razón de ser del servicio público, y en definitiva una verdadera ética del servicio público, se vuelve un mero fin en sí mismo.

La modernización en el Gobierno de Sebastián Piñera:

"Estamos trabajando para modernizar nuestro Estado y ponerlo 100 por ciento al servicio de nuestros ciudadanos. Sólo un ejemplo: a todos nos han pedido certificados de nacimiento en oficinas estatales. ¿Qué paradoja, no? Cuando es el propio Estado el que los otorga.

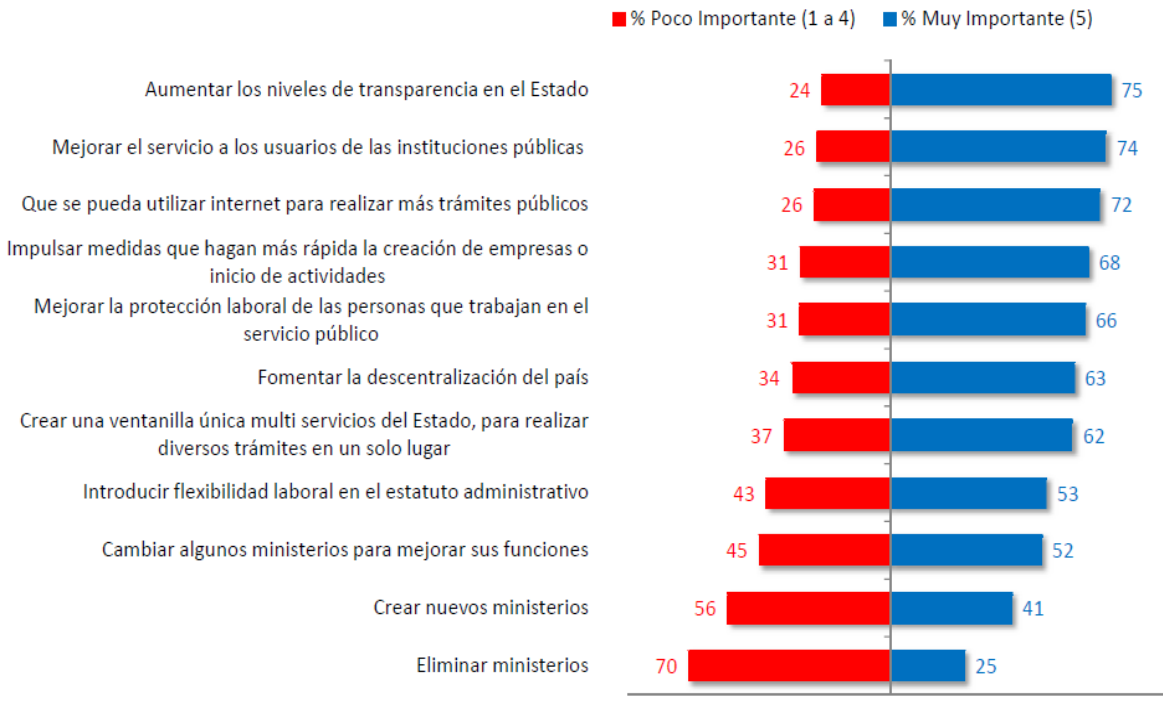
Estamos trabajando para que ninguna oficina de gobierno exija a un ciudadano un certificado que ya está en poder del Estado. Adicionalmente, el Portal Digital de Servicios

del Estado permitirá a los ciudadanos hacer más trámites electrónicamente, sin moverse de su hogar o lugar de trabajo." Presidente Sebastián Piñera 21 de mayo de 2011

¿Por dónde partir?

Un mejor servicio del Estado es prioridad, por este motivo se realizo el siguiente estudio

¿Cuán importante son para usted las siguientes iniciativas del gobierno para modernizar el Estado?



Fuente: Estudio de Opinión Pública, Modernización del Estado, Mayo 2011

A partir del estudio de opinión pública sobre modernización del estado, se generaron los siguientes lineamientos a seguir:

Un Gobierno cercano que facilite la vida de las personas, coordinado para entregar un mejor servicio, a través de la construcción de redes interinstitucionales, con un mayor nivel

de descentralización. Todas estas iniciativas están destinadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos a lo largo de todo el país.

Un Gobierno abierto, más transparente y participativo, con un incentivo a la implementación de espacios para la participación, y el co-diseño de iniciativas en conjunto con la sociedad civil, con impulsos a iniciativas que potencien la apertura de la información, procesos y actos públicos hacia los ciudadanos.

Un Gobierno eficiente, en materias de interoperabilidad, estándares y mejora continua, a través de, la sistematización de procesos recurrentes en el Estado, mediante la implementación de estándares, virtualizacion e interoperabilidad. Fortalecimiento de la institucionalidad para mejorar el accionar del Gobierno, y, el perfeccionamiento y capacitación para la mejora continúa de la atención a los ciudadanos.

A pesar de esto, aun falta una mayor coordinación entre los servicios públicos para atender de manera más efectiva a los ciudadanos y compartir de forma eficiente los recursos, es decir, crear una visión de un Estado que se adapta al ciudadano. Es esa la tarea en la modernización de hoy en día.

Análisis.

Se puede decir, que la Administración Pública no participa en mercados, por ser esta una forma de administrar El Estado desde el Presidente de la República, los Ministerios y sus respectivas divisiones, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos, para su administración económica, política y de su estructuración.

En cuanto al potenciamiento de los Organismos, Ministerios, divisiones y servicios públicos dependientes del Estado, se puede decir, que estos son muy potentes en cuanto a su estructura y respaldo por parte del Estado.
Las características positivas en cuanto Ministerios sus distintas divisiones, es que tienen un muy buen nivel de encargados (Ministros) en todas las áreas de las distintas carteras del Estado, siendo uno de los más potentes e importantes el Ministerio de Hacienda.

Sobre los Organismos y servicios dependientes del los Ministerios o directamente del Estado, también podemos decir que están muy bien organizados y estructurados, teniendo también personal altamente calificado para desenvolverse en los distintos ambientes señalados, además de tener buena infraestructura y tecnología.

Dentro del sector de la Administración Pública es casi imposible hablar de romper barreras de entrada a mercados, unidad de negocios, etc., tendríamos que referirnos a estos hablando sobre algunos de los servicios públicos, también para poder hablar con romper mitos, generar emprendimientos, etc., ya que los Ministerios y Organizaciones no tienen funciones de negocios o mercado.

Actualmente se habla de modernización del Estado, con lo cual se pretende mejorar la calidad de atención al público (usuarios) y procedimientos, mediante la automatización de sistemas computacionales, más y mejor capacitación de los recursos humanos (funcionarios) y cambios en las políticas de los servicios públicos, con lo cual haría menos burócratas y engorrosos los trámites para el público (usuarios).

Las debilidades que la administración pública presenta se deben primordialmente a las políticas de cada servicio público y también por la legislación que los rige, que en general es demasiado burócrata, exigiendo demasiados trámites y formularios para realizar un determinado tramite o cumplir con las demandas de los usuarios, además debemos mencionar algunas carencias en los servicios públicos, entre las cuales tenemos en algunos servicios públicos la falta de tecnología, y el poco compromiso y mala atención y poco compromiso de parte de los funcionarios públicos para resolver las demandas de los usuarios.

Otra de las debilidades en los servicios públicos seria la falta de recursos financieros y de recursos humanos, debiéndose estas en gran parte al presupuesto que asigna el Estado para cada Ministerio y sus respectivas divisiones y servicios públicos. Entendiéndose que los servicios públicos deben funcionar únicamente con el presupuesto que asigna el Estado para cada cartera (Ministerio).

Debido a que los Ministerios están encargados de colaborar en las respectivas áreas donde el Presidente de la República debe ejercer como autoridad, y los servicios públicos están destinados para satisfacer las demandas de los usuarios y ayudar entregando información en diversos aspectos a los Ministerios, es imposible hablar de amenazas externas en los Ministerios y servicios públicos, mas bien se habla de amenazas interiores en los Ministerios por causas de los mismos encargados de cada cartera, como los malos procedimientos y mala administración de los recursos asignados para cada cartera.

En el caso de los servicios públicos tampoco se podría hablar de amenazas ya que como hemos mencionado estos no compiten con otros servicios en su misma area ni con empresas del sector privado, pero hablaremos también de amenazas internas como ya lo mencionamos, debido a sus malos procedimientos y mala administración de los recursos

asignados a estos.

Otra potencial amenaza podría ser el propio usuario (público) de los servicios públicos, mediante sus constantes e insistentes reclamos, se entiende que un servicio público no se verá afectado en cuanto una posible quiebra o posible mal estado financiero (porque no corresponde hablar de quiebra en el caso de servicios públicos) o cierre del servicio en cuestionamiento, por cuanto no seria factible, ni por ley tampoco se puede dejar sin un servicio público a los usuarios.

En las secciones anteriores se ha mostrado que la administración pública chilena dista de ser ese aparato colonial al que se refieren periodistas y políticos. De modo contrario, se constata el desarrollo de importantes procesos de reforma del Estado, incluyendo su rol, como en el caso de la década de 1920, junto a otros impulsos por mejorar la marcha administrativa, en función a un tipo de Estado previamente definido, como en los casos de las reformas de la década de 1880 (Barría, 2008), y las impulsadas por los gobierno de la Concertación (Araya y Barría, 2008).

Habiendo aceptado este punto, y teniendo en cuenta que de momento no se ha planteado un debate en torno a un cambio del rol del Estado, lo esperable es que la discusión sobre la mejora administrativa comience desde lo ya realizado, pues, si bien los problemas de gestión, vistos durante 2008, existen y deben ser abordados, no se puede partir del supuesto que en los últimos años no se ha modernizado al Estado.

La modernización, en la década de 1990, combinó directrices generales con cierto margen para que fueran los servicios públicos quienes definieran sus metas – por ejemplo, PMG – (Armijo, 2002). Ello ha sido benéfico para el desarrollo de los procesos de modernización dentro de cada agencia pero también ha presentado problemas. En base a esos problemas es que la discusión debiera enfocarse, por ejemplo, en cómo avanzar hacia una evaluación de los procesos de reforma (Sánchez, 2008), especialmente, en lo relativo a si los PMG tienen un efecto en la mejora de la gestión (Pliscoff, 2008), y en cómo conciliar los márgenes de los servicios para impulsar sus propios procesos con mecanismos de control, por parte de los ministerios u otra agencia *ad-hoc*.

Otro tema que aparece con frecuencia en el debate es el del cuoteo político. En la

discusión política, gran parte de los opositores al gobierno señalan que los problemas de gestión se producen porque los empleados son nombrados por razones políticas. Ello ha llevado que se exija una profundización del Sistema de Alta Dirección Pública. En este punto, se requieren acuerdos políticos mayores, de manera que las contrataciones y el sistema sean considerados legítimos y no sean pasados a llevar.

Siguiendo con lo anterior, se debe tener en cuenta que la carrera administrativa, y la estabilidad en el empleo, no son el centro del problema. Hoy, el término 'burocracia' tiene una connotación negativa. Sin embargo, como ha señalado Barzelay [1992], ella fue una respuesta a los problemas de eficiencia de la administración pública. En el caso chileno, junto a buscar un aumento de la eficiencia, desde la década de 1880, las ideas burocráticas surgieron para combatir la influencia política en el nombramiento de empleados públicos, en un contexto en el que la contratación no estaba ligada a criterios conocidos y de aplicación general. Recientemente, se ha llamado la atención respecto a que las reformas administrativas han vuelto a tomar en cuentas rasgos propios de la burocracia

CONCLUSIONES

La Administración Pública está inserta en nuestra vida diariamente, ya que nos rigen las disposiciones que nuestros gobiernos nos indiquen.

Al ser una estructura tan rígida, ya que desde sus orígenes a nuestros días no ha sufrido grandes modificaciones, debemos conocerla y realizar nuestros aportes a los futuros cambios, a través de las elecciones a las cuales tenemos acceso, como por ejemplo, las elecciones de alcalde, las parlamentarias y las presidenciales.

No debemos desconocer, que en los últimos años, cada Ministerio ha creado servicios para una mejor atención a los usuarios. Que a través de la tecnología, los trámites que anteriormente nos quitaban mucho tiempo, hoy están más al alcance de nuestros hogares a través de la computación.

Cada día se hace más accesible el personal que trabaja en los organismos públicos, ya que se les ha capacitado en mejor atención al público.

Además, actualmente existen diversos estudios para mejorar la Administración Pública, en todos los aspectos en que tenga injerencia.

La modernización está avanzando a pasos agigantados, podemos estar seguros que de aquí a un mediano plazo, la Administración Pública, trabajará con la misma o mejor eficiencia, que el sector privado. En base a indicadores de gestión que avalen esta propuesta.

Una modernización de la gestión pública debe ser un proyecto país, no de jefes políticos, ni de elites que buscan mantenerse en el poder y de los funcionarios. Hay que involucrar

al país en este proceso, como ocurrió en Japón, Suecia, Australia y Nueva Zelandia.

Involucrar al país significa que la sociedad civil participe en el proceso, que sea un proceso social y no político exclusivamente. El aporte de la Universidades, de los colegios profesionales, de los partidos políticos y de asociaciones de trabajadores y empresarios, contribuiría a enriquecer y fortalecer el proceso.

En segundo lugar, el proceso debe ser democrático. No puede entenderse como tecnocrático, pues ni siquiera existe una tecnocracia y el reemplazo de los técnicos por los jefes políticos no transforma a éstos en técnicos. Un proceso democrático significa que haya participación de los involucrados en la toma de decisiones. Y los involucrados directos son los funcionarios y los usuarios.

Un elemento esencial es el de la descentralización funcional y territorial. Los gobiernos regionales, los servicios autónomos y la administración local son las instituciones más próximas al usuario y en ellas el usuario debe encontrar canales para participar. De otra manera la administración no puede ser democrática: organizar la administración para que esté próxima al usuario y crear sistemas de participación es la forma de democratizarla y no como se concibe ahora, que consiste en que los políticos, que cuentan con el respaldo presidencial (y por ende surgen indirectamente de la soberanía popular), son los que representan a la comunidad.

La actitud de casi todas las nuevas jefaturas, de acomodarse rápida y fácilmente a la tradición autoritaria de la Administración Pública chilena, es uno de los factores preponderantes en el fracaso del proceso modernizador.

En tercer lugar, la técnica tiene un gran rol que jugar en estos procesos, no en transformarlos en tecnocráticos (que los técnicos decidan), sino en otorgarles participación a los que tienen expertis, lo que no es igual a jerarquía política para ocupar el cargo. Es tener dominio de las técnicas administrativas y de la ciencia de la administración. El desprecio hacia estas técnicas y ciencias; y su reemplazo por experiencia política es fatal y condena a cualquier proceso de discursos sin contenido operativo. No se trata de que los técnicos reemplacen a los políticos, sino de impedir que los políticos ocupen todas las posiciones de decisión y los técnicos queden reducidos a ejecutores silenciosos y sin compromiso. Los políticos tienen que entender que dirigir un

proceso no es ir solos, adelante, manipulando todo el poder. Es lograr que junto a ellos estén adelante y compartiendo el poder, los técnicos, los funcionarios, los usuarios y la comunidad.

A algunos, (especialmente a algunos políticos), estas conclusiones les pueden parecer utópicas. El estudio de las modernizaciones exitosas muestra que su denominador común es haber sabido involucrar a la sociedad y haber reconocido una participación sustancial de los técnicos y funcionarios especialmente, y de los usuarios a través de un control social efectivo.

Otra conclusión, es recordar que en América Latina, todas las modernizaciones han fracasado, por las razones analizadas en el texto, los únicos éxitos son avances marginales en algunos servicios estratégicos, de manera que conviene centralizar los esfuerzos en algunos servicios y no intentar crear un movimiento gigantesco que se diluye en la ambigüedad, vacilaciones y elucubraciones políticas. Esta es una alternativa, si se rechaza la participación como modelo de modernización de la gestión pública.

El concepto de "los ingleses de América del Sur" se ha exagerado como visión pintoresca, para destacar esta influencia, aunque, cualquiera que haya vivido o estudiado en Inglaterra sabe -y es lo primero que aprende- que ésta es una enorme falacia. Las palabras de Margaret Thatcher sobre las semejanzas de ambos países, citadas en el texto, no dejan de ser una fina - y quizás- *"polite*" expresión inglesa.

Destacando lo positivo.

Chile es sin duda el país más estable y promisorio de América Latina, su incorporación al proceso de globalización para aprovecharlo como una oportunidad y un desafío supera las concepciones negativas con respecto de ese proceso, sin pretender que sea efectivamente beneficioso para los países atrasados. La incorporación al mercado de la Comunidad Europea y las posibilidades de hacerlo con el NAFTA abren promisorias

puertas al desarrollo económico.

Chile ha podido realizar esta estabilidad y tener la potencialidad y seriedad para vincularse a esos países se debe -entre otros factores importantes- a su democracia (con las limitaciones impuestas) pero especialmente a su Administración Pública, la cual ostenta destacados indicadores (hacia el año 2011): según *Transparency International* es el país más probo de América Latina, obteniendo una nota cercana al 7 en una escala de 0 a 10 y ubicándose habitualmente entre los 20 más probos del mundo. El índice de gobernabilidad (que considera libertades, estabilidad, falta de violencia, eficacia gubernamental, marco regulatorio, aplicación de normas del derecho y control de la corrupción) ubica a Chile en uno de los primeros lugares de América Latina superando en eficacia gubernamental a todos los países de la región y superando al 83,2% de los 175 países considerados, en control de la corrupción, también supera a todos los de la región y al 90,1% de los 175 países mencionados. En Transparencia Presupuestaria, Chile supera a los países incluidos en el estudio (Brasil, México, Perú, Argentina y Chile). El Índice de Violencia (fines de los 80 y comienzos de los 90), Chile figura como el país más seguro de los 18 países de la región considerados (incluyendo a Estados Unidos) y a una gran distancias de países como El Salvador cuyo índice es 150 ó Colombia con 89,5, mientras que Chile tiene un registro de sólo 3.

Todos estos indicadores tienen relación directa con el funcionamiento del sector público y muestran su eficacia excepcional.

También hay que destacar que Chile lidera en la región la aplicación del concepto de gobierno electrónico. El portal gubernamental tiene más de 300.000 visitas mensuales y se puede obtener toda clase de información e incluso se pueden realizar muchos trámites, como obtención de certificados del registro civil en forma instantánea o por INTERNET (lo que en muchos países desarrollados demora semanas). La declaración de impuestos a la renta y otros por INTERNET ha simplificado los trámites de tal manera que ya no se requiere la presentación de certificados que acreditan los ingresos o los impuestos pagados. La firma electrónica es otro avance importante. El uso de INTERNET en el último censo permitió capacitar a miles de censistas a distancia. Hay servicios de élite que superan a sus pares de países desarrollados como el Servicio de Impuestos Internos, SERCOTEC, Registro Civil, Registro Electoral, IPS., etc. Algo similar ocurre con algunas empresas públicas como CODELCO y Correos de Chile.

Queda mucho por hacer, especialmente en la organización burocrática obsoleta, pero hay un buen camino recorrido que asegura la posibilidad de avanzar con gran rapidez en la modernización del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya, E. y D. Barría. 2008. Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006. Buen Gobierno 5: 80-103.

- Araya Eduardo, Cerpa Andrés. "la nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chile". Revista de estudios politécnicos.

- Armijo, M. 2002. Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile. En Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y Desafíos, editado por Tomassini, L. y Armijo, M., 267-297. Santiago: LOM.

- Attir, Arieh (1977), Factores que inciden en el éxito o fracaso de las reformas administrativas, Universidad de Chile, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Nº 3, Santiago.

- Barría, D. 2008. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. Historia (Santiago) 41 (1): 5-42.

- Empleados Públicos de Hacienda. Culturas organizacionales, Carreras Administrativas e Identidades .Chile, 1884-1920.Tesis Magíster Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

- En Busca del Mérito. La Discusión Académica en torno a los Empleados

Públicos en Chile, 1884-1920. Estudios Ibero-Americanos.

- Barker A, Joel (1998), Modelo Mondragón, en Frances Hesselbein; Marshall Goldsmith y Richard Beckhard, compiladores, La organización del futuro, Fudación Drucker, Buenos Aires, Granica.

- Barzelay, Michael con la colaboración de Babak J. Armajani (1998), Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública, México, FCE (Primera edición en inglés, 1988).

- Barzelay, M. (2001), The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, California: University of California Press

- Barzelay. M. 1992. Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ball, Ian (1996), Reforma de la gestión pública en Nueva Zelandia, en Dirección de Presupuestos, Modernización de la Gestión Pública, experiencias internacionales y su relevancia para Chile, Santiago, Dolmen

- Chile, Ministerio del Interior (1986), Ley orgánica constitucional de bases generales del Estado, publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1986.

- Chile (1997), Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997 – 2000, Mimeo.

- Crozier, Michel (1992), Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica.

- Cunill Grau, Nuria. “la modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización”.

- Dirección Nacional de Servicio Civil (2011) Reporte Estadístico Mensual: Alta Dirección Pública, Diciembre. (www.serviciocivil.cl)

- Dirección de Presupuesto (Dipres) (2009) Minuta Ejecutiva: Programa de Modernización de Reforma y Modernización del Estado (Dirección de Presupuestos).

- Dirección de Presupuesto (Dipres) (2009) Programa de Mejoramiento de la Gestión 2008, Programa marco, Documento Técnico, Julio.

- Echebarría, Koldo (1993) La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa, Bilbao, DEUSTO.

- Flores, Gilberto y Jorge Nef (1984), Administración Pública, perspectivas críticas, San José, ICAP.

- Gore, Al (1993), Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos, Informe del National Perfomance Review, Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública.

- Guzmán, M. (2005), Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La experiencia chilena, Santiago; Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

- Haefner, C (2011), MODERNIDAD Y GLOBALIZACION, el contexto de la modernización de la gestión pública.

- Helgason, Sigurdar (1998), Sistemas de gerencia pública: La experiencia internacional en Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dirección y gerencia pública, Santiago, Dolmen Ediciones.

- Ibáñez, A. 1983. Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939. Historia 18: 45-102

- Ibarrola, B. 2003. El ejército de Balmaceda: modernización y crisis. Las fuerzas chilenas de mar y tierra, 1885- 1890. Tesis Doctorado (Política Latinoamericana), Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España.

- Jocelyn Holt, A. 1992. La Independencia de Chile. Tradición, Modernización y Mito. Madrid:Mapfre.

- Kuhn, T. S. (1993) La estructura de las revoluciones científicas, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, Santiago.

- Lafourcade, Olivier (1992) De la racionalización de la gestión pública a la noción de "governance", en Modernización de la Administración Pública, dilemas y desafíos, Caracas CLAD

- Larroulet, Cristián y Tomas Flores (1998),Neozelandia: un caso relevante de modernización del estado, en LIBERTAD Y DESARROLLO, Nº 73, marzo de 1998

- Marcel, Mario (1998), Sobre contratos de desempeño y el caso de Nueva Zelandia. En Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dirección y gerencia pública, Santiago, Dolmen Ediciones

- Musso Castro, Fernando (1997), El síndrome preorganizacional de las organizaciones públicas, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 15, Santiago

- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), La reinvención del gobierno. La influencia empresarial en el sector público, PAIDOS, Barcelona, 1ª Edición.

- Pliscoff, C. 2008. Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo: Avances y Retrocesos. Agenda Pública 11: 10-22

- Prats i Català, Joan (1997), Administración Pública para el desarrollo de hoy. De la administración al management. Del management a la gobernabilidad, en REVISTA CHILENA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, nº 18.

- Ramírez, A. 2001. Modernización de la Gestión Pública. El caso Chileno (1994-2000). Estudio de Caso 58. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

- Salazar, G. 2005. Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "Pueblos". Militarismo Ciudadano. Golpismo Oligárquico. Santiago: Editorial Sudamericana.

- Sánchez, J.J. 2008. Las Reformas Neogerenciales en Hispanoamérica: Enseñanzas para Incrementar las Capacidades de Gobierno. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública 12:105-123.

- SEGPRES (Secretaría General de la Presidencia). 2006. Reforma del Estado en Chile: 2000-2006. Santiago: SEGPRES.

- Silva, P. 1994. State, Public Technocracy and Politics in Chile, 1927-1941. Bulletin of Latin American Research 13 (3): 281-297.

- The Efticiency Unit, Efficiency scrutinies. How to do a scrutiny. A guide for Scrutineers and their teams, London, The Efficiency Unit, 1993. (Traducción y resumen de Patricio Orellana)

- Urzúa, G. 1970. Evolución de la Administración Pública Chilena: 1818-1968. Santiago. Editorial Jurídica.

- Valenzuela, J. S. 1985. Democratización vía Reforma. La Expansión del Sufragio en Chile Buenos Aires: Ides.

- Van der Meer, F., J. Raarschelders y T. Toonen. 2008. Modelos Administrativos, Tradiciones y Reforma: ¿Último Recurso Explicativo?. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública 12: 85-103.

- Villoria Mendieta, Manuel (1996a), La modernización de la administración pública como instrumento al servicio de la democracia, Oñati, Instituto Internacional de Sociología Jurídica.

- Villoria Mendieta, Manuel (1996b), La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia, Madrid, INAP

UNIVERSIDAD
DE
VALPARAISO
CHILE