

# CHILE

96



**ANALISIS Y  
OPINIONES**

**Nueva Serie Flacso**

# Indice

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
---------------------	---

## INTRODUCCIÓN

<b>Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

## POLÍTICA

<b>La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía</b> <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

<b>Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997</b> <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

<b>Los desafíos de la profundización democrática</b> <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

<b>El Chile actual y su secreto</b> <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

## COMUNICACIONES

<b>Comunicación masiva, opinión pública y política</b> <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

<b>Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996</b> <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

## GÉNERO

<b>Corriendo y describiendo tupidos velos</b> <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

<b>Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile?</b> <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

## **MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy**  
*Jorge Chateau* 91

**El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica**  
*Eduardo Morales M.* 99

## **RELACIONES EXTERIORES**

**Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?**  
*Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet* 107

## **POLÍTICAS SOCIALES**

**Las políticas sociales en Chile**  
*Clarisa Hardy* 119

**Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno**  
*Sergio Gómez* 137

**Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996**  
*Cristián Cox* 151

## **RELACIONES CIVILES-MILITARES**

**Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación**  
*Claudio Fuentes* 165

# Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy

*Jorge Chateau*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

## 1. Introducción

En el contexto de la amplia temática representada por la noción de “modernización del Estado”, esta presentación se centra en lo que se pretende realizar y de hecho se está haciendo en el país y en un capítulo específico: el de la modernización de la gestión pública.

La discusión se centrará en cuatro puntos, que, a nuestro entender, agrupan los elementos centrales de la discusión y de la agenda que el Gobierno se ha propuesto en el área:

La idea del servicio a la “gente”. Según algunos implica, para el usuario y el servidor, el paso del paradigma del “súbdito” que recibe beneficios por gracia, al del “ciudadano” que recibe servicios a los que tiene derecho y que otros grafican con el cambio de “beneficiario” a “usuario” o “cliente”. La discusión sobre la calidad del servicio que se ofrece y entrega es materia central de este punto.

La orientación del trabajo hacia el logro de resultados, más que el privilegio de procesos basados en procedimientos rígidos e inevitables. Ello implica orientar la evaluación del trabajo fundamentalmente en el logro de los resultados propuestos y no en el cumplimiento ritual de determinadas normas o procedimientos.

El énfasis en una gestión eficiente y eficaz se condice con la preocupación por el logro de los resultados. A su vez implica un estilo de trabajo en que los trabajadores adquieren un papel primordial, no basado en la realización de “partes” de un trabajo conjunto (al estilo de la producción en línea) sino con una perspectiva global de los resultados que se busca alcanzar y con la responsabilidad correspondiente. Este estilo de gestión requiere de gerentes públicos capacitados y con competencias adecuadas.

Las medidas de descentralización y desconcentración son necesarias para el logro de una gestión eficiente y eficaz. Se requerirá disminuir el nivel jerárquico de los puntos de toma de decisiones, ya que así se gana en agilidad. La concentración de

todas las decisiones en las más altas instancias del nivel jerárquico sólo atasca y demora el proceso.

## 2. La importancia de estos elementos y su relación

Es fundamental que estos elementos se relacionen entre sí formando un todo coherente, en el marco de una lógica del tipo “condiciones necesarias para” o prerequisites. La consecuencia es que en un proceso de modernización que busca ser exitoso, es preciso abordar conjunta y sistémicamente todos estos elementos.

Se considerará que el punto focal, ordenador de todo el esfuerzo modernizador, es el del **buen servicio al usuario**. Como ya se indicó, esto implica, por una parte, una reconceptualización de la relación servidor público-usuario y, por otra, la calidad de servicio.

Cabe destacar que la noción de servicio al usuario implica un cambio sustancial: el centro se desplaza desde el funcionario que atiende al “beneficiario”, hacia un usuario al que es preciso servir y al que se le reconocen derechos para la recepción de ese servicio. Entre otras cosas, y el punto dista de ser menor, ya no es sólo la “autoridad” la que define qué es un servicio y cuándo es “bueno”; se trata de consultar al usuario acerca de lo que entiende por buen servicio.

A su vez, un buen servicio implica calidad, tanto en el suministro (oportunidad, accesibilidad y simplicidad de obtención) como en el producto mismo, esto es, excelencia.

Simplificando, con el propósito de delinear las concatenaciones, resulta claro que la mera definición de procedimientos para la entrega de un servicio no es suficiente para asegurar tanto la consideración del usuario y sus necesidades como la calidad. Necesariamente la óptica debe orientarse hacia la **obtención de resultados**. Si esto prima, entonces se podrá pensar en diseñar procedimientos adecuados para optimizar los resultados y así la satisfacción de los usuarios.

El norte de la evaluación se traslada entonces desde el cumplimiento de las normas hacia el logro de productos y resultados. De este modo, la orientación hacia el logro de resultados se constituye en un prerequisite para una adecuada atención a usuario y la entrega de servicios de calidad.

La orientación hacia la obtención de resultados, por su parte, requiere de **modalidades de organización de trabajo** distintas a las que se acostumbran. De hecho es necesaria una perspectiva que supere la preocupación exclusiva por el quehacer parcial, característico de la excesiva división del trabajo, que corresponde al modelo de la “producción en línea” y se adquiera una visión de conjunto. Sólo eso hace posible la preocupación por la obtención de resultados y establece las condiciones mínimas para permitir el aporte creativo de los trabajadores al logro de la tarea común. Esta modalidad renovadora de concebir las relaciones y organización del trabajo implica un modelo de gestión nuevo y por tanto de un estilo nuevo de gerencia pública que,

entre otras cosas, logre redefinir las relaciones en el personal y entre éste y los directivos.

A este respecto es importante recordar lo que han señalado distintos autores, en términos de la funcionalidad del modelo de la línea de producción en un contexto de trabajadores de baja educación. Allí tenía pleno sentido, en la perspectiva del aumento de la productividad, la división de procesos complejos en acciones simples y repetitivas. En la situación actual de trabajadores que tienen un nivel de educación significativamente mayor y más capacitación, es posible reordenar los sistemas de trabajo en vistas de una perspectiva más integral que, entre otras cosas, permita asumir a los trabajadores la responsabilidad por los resultados que se busca alcanzar y no sólo por la parte del proceso que le corresponde.

Finalmente, y también vinculado al área de la gestión, está el tema de la **descentralización y desconcentración** en la toma de decisiones. Es característico que la forma organizativa asociada al modelo de la producción en línea corresponda a la imagen de una pirámide de base muy ancha. Ello simboliza los varios niveles de jerarquía intermedia, quizás necesaria para una labor de "capataces" que permitiera y facilitara el logro de un producto coherente en un proceso de extremo fraccionamiento en las actividades productivas. En el marco de esa pirámide y de la jerarquía que simboliza, la toma de decisiones siempre está situada en los lugares más altos, y habitualmente los niveles intermedios sólo comprueban el cumplimiento de condiciones específicas, eventualmente condicionantes de una decisión. Ello hace que las decisiones sean lentas, retardando todo el proceso.

Los mecanismos de descentralización y desconcentración son, en consecuencia, una condición de eficiencia y eficacia en la gestión que se hace posible y necesaria en el marco de una nueva organización del trabajo y con trabajadores que asumen mayores responsabilidades.

### **3. La propuesta de modernización en cada área y los avances**

#### **3.1 La orientación hacia el usuario**

Esta ha sido la tónica central que se ha buscado imprimir al trabajo de modernización de la gestión del sector público. En una primera etapa ello ha implicado colocar el tema en el discurso cotidiano de la administración pública, para lo cual se han realizado diversos avances. Entre ellos cabe destacar las siguientes:

Diversos seminarios y encuentros orientados tanto al análisis del tema como a la sensibilización de los trabajadores. Entre los primeros cabe destacar los seminarios, con invitados internacionales que ha organizado la DIPRES en 1995 y 1996. Entre los segundos, los innumerables encuentros y talleres organizados en distintas reparticiones públicas sobre el tema.

- I. Orientación explícita del diseño de instrumentos de gestión hacia la satisfacción del usuario, que se ha trabajado en diversos Servicios. Así, muchos de los “indicadores de gestión”, resultado de este trabajo, son explícitamente compromisos de reducción de los tiempos de atención al usuario, como por ejemplo en el Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos y otros.

Se encargó un estudio, que está prácticamente concluido sobre la “percepción y Satisfacción de usuarios de los Servicios Públicos” cuyos resultados servirán para el diseño de reformas en los sistemas de atención al público.

- II. Se está trabajando en la confección de “cartas ciudadanas” para los distintos Servicios, en que se establecerán los derechos de los usuarios.

Se ha comenzado a plantear el tema en forma explícita en relación a negociaciones referidas a aumentos especiales de las remuneraciones para ciertos sectores. Claramente ha sido el caso de la difícil negociación con los trabajadores de la salud.

Ciertamente queda mucho por avanzar en el área, pero no cabe duda que la cuestión de la preocupación por el servicio al usuario ha comenzado a incorporarse, en el sentido común cotidiano, como uno de los elementos a tener en cuenta al precisar la tarea de un Servicio Público y la forma de realizarla.

Esto, además, se ve potenciado por el hecho que los ciudadanos han entendido el mensaje y lo han aceptado y, en consecuencia, cada vez son más frecuentes y sistemáticas las demandas de la ciudadanía por un mejor servicio por parte de los organismos del Estado y sus funcionarios.

### **3.2 La orientación hacia el logro de resultados**

Esta ha sido un campo de creciente preocupación en los mecanismos de programación y asignación de recursos en los diferentes organismos estatales.

Así, por ejemplo, cabe destacar, y sin pretender exhaustividad, los siguientes instrumentos actualmente en uso:

- Definición anual de las Metas Ministeriales, las que claramente apuntan a la descripción de los resultados que cada Ministerio y Servicios relacionados, pretenden lograr durante el año calendario. Estas son presentadas al Presidente de la República al principio de cada año y se entienden como los compromisos de cada Ministro con el Presidente respecto a la realización programática. Este instrumento está en uso desde 1990 y está en perfeccionamiento constante. Se examina periódicamente el avance de las metas y se buscan soluciones cuando se observan problemas para su logro.

- Desde el año 1995 se realiza un trabajo similar a nivel de las Regiones y sus gobiernos, elaborándose las Metas regionales. También se realiza un seguimiento periódico y permanente.
- Desde el año 1995, y en el contexto del proceso de elaboración del presupuesto de la Nación, los distintos Servicios y Ministerios, junto con presentar sus metas y objetivos para el año, deben comprometerse con determinados indicadores de gestión. Estos apuntan al logro de niveles crecientes de eficacia en el logro de sus metas. Dichos indicadores son parte de la Ley de presupuestos y su nivel de logro tiene efecto en la asignación presupuestaria de los años siguientes.
- También desde el año 1995, distintos Servicios Públicos se han entregado públicamente al Presidente de la República sus “compromisos de modernización de la gestión”, que en definitiva apuntan a la mayor eficiencia y eficacia en el logro de resultados.
- Se están buscando los mecanismos legales para incluir el factor “desempeño” como uno de los determinantes de las remuneraciones individuales, más allá de la mera antigüedad. Es el caso, antes citado, del proyecto recientemente enviado al Congreso para mejorar las remuneraciones de los trabajadores de la salud. Existen otras iniciativas presentadas y en estudio.

A partir de este año, y resultado de las negociaciones del Ejecutivo con el Parlamento a propósito de la ley de presupuestos, se iniciará la evaluación de los resultados de programas de gobierno.

No cabe duda que queda mucho que perfeccionar y realizar en esta materia. No obstante se ha iniciado y diseñado un camino a seguir y, sin duda se seguirá avanzando y perfeccionando los distintos instrumentos.

### **3.3. El tema de la gestión y reorganización de los esquemas de trabajo**

Si bien existe conciencia sobre la necesidad de abordar el tema, los avances en la materia son menores que en otras áreas. Esto se debe a que se trata de una tarea de largo aliento, tanto en relación a su diseño como en la producción de nuevos esquemas organizativos y sus consecuentes reformas de tipo legal.

Los principales avances son los siguientes:

- Se ha iniciado un trabajo tendiente a clarificar los requerimientos en materia de Gerencia Pública, de modo de establecer en el mediano plazo, tanto requisitos de formación como de reclutamiento. Para el corto plazo se está iniciando el diseño de diversos programas de formación en el tema.
- Se han aumentado los recursos para la capacitación de los funcionarios públicos, fundamentalmente orientados al entrenamiento de nuevas formas de trabajo y a la utilización de herramientas y sistemas de trabajo modernos.

- Se han desarrollado iniciativas tendientes a mejorar los sistemas de capacitación en el Sector Público. En este contexto se ha desarrollado una línea de apoyo técnico a los jefes de capacitación, un sistema de registro de información de capacitación y se elaboró una guía sobre el tema.
- Se han elaborado diversas guías de capacitación sobre temas vinculados al diseño y organización del trabajo.
- Se ha iniciado un estudio sobre el clima organizacional en la administración pública, cuya fase cualitativa está terminada y se está iniciando la cuantitativa. Sus resultados servirán para la propuesta de medidas al respecto.
- Diversos Servicios públicos han iniciado procesos de planificación estratégica en que, con frecuencia, aparece la necesidad de variar hábitos y organización del trabajo.

A partir de esta preocupación, se continuará estudiando el tema en diversos seminarios y talleres, buscando de definición de nuevas fórmulas y sistemas de organización y gestión.

### **3.4 Descentralización y desconcentración**

Son conocidos los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de descentralización y desconcentración. No obstante es reconocido que el proceso ha sido insuficiente y que es necesario avanzar más profundamente en el tema.

La discusión sobre la materia se ha hecho pública en los últimos días y se está definiendo maneras de abordar un diseño más adecuado de la arquitectura de la descentralización y desconcentración, de modo de evitar duplicaciones y ambigüedades y lograr un máximo de eficiencia en los procesos decisionales.

El tema de la desconcentración también se está analizando al interior de los servicios, de modo de asumir también mecanismos de delegación intrainstitucionales, distintos de los que se puedan implementar en una perspectiva de desconcentración territorial.

Está en su tramitación final la ley sobre Administración Municipal, que entrega mayores facultades a los municipios.

Se ha avanzado en aumentar el porcentaje de la inversión pública que se decide al nivel regional.

## 4. Dificultades del proceso

Un proceso como el reseñado, ciertamente no es fácil de implementar. Hay obstáculos tanto desde el mismo sector público como desde la sociedad más en general. Se indicarán brevemente.

Desde la administración pública es posible visualizar al menos dos ámbitos de dificultades:

En lo institucional:

Existen problemas de tipo legal que dificultan una gestión más ágil en el funcionamiento de la Administración Pública, como por ejemplo rigideces en las leyes orgánicas que dificultan adecuación de procedimientos, plantas, etc.

El sistema de contratación que enfatiza la "seguridad del empleo" más que la efectividad, el rendimiento y el logro, a lo que se suma los bajos salarios con que se retribuye a los funcionarios públicos, especialmente en ciertos niveles directivos.

Un retraso tecnológico, no sólo en equipos, sino en procedimientos y modalidades de abordar el trabajo.

En lo cultural:

La existencia de una cultura institucional, funcionalmente adecuada a los elementos institucionales antes descritos, que en el caso de los funcionarios, inhibe la iniciativa, sobreenfatiza los procedimientos y tiende a no poner preocupación en el logro de resultados.

La fuerte ordenación jerárquica de la institucionalidad pública que concentra las decisiones que, por una parte deja poco espacio a las iniciativas de los niveles medios y funcionarios y que, por otra dificulta los procesos de descentralización y desconcentración.

Desde el lado de la sociedad, es significativo señalar al menos dos elementos:

El poco prestigio que se asigna al trabajo público, lo que inhibe a personas competentes dedicarse a esas funciones.

Cierta acostumbrada pasividad a esperar soluciones desde el Estado, las que tienden a entenderse como favores, que conspira contra la posibilidad de entenderse como ciudadanos con derechos frente al Estado y sus Servicios.

