

El proyecto de reforma y modernización del Estado : creación de un gobierno flexible

Rodrigo Egaña Baraona

Institucionalidad

Este primer ámbito de acción del proyecto tiene como propósito la generación de una nueva institucionalidad tanto en áreas de relevancia del gobierno central, como en ámbitos del nivel regional.

En primer término, se abordarán los cambios constitucionales necesarios para una reorganización democrática del poder, dando cuenta de los aspectos pendientes de nuestra carta constitucional. Asimismo, se formularán los criterios que permitan contar con un sistema para flexibilizar la estructura del Gobierno, a fin de que los procesos de toma de decisiones, especialmente los de rediseño y reorganización del aparato público, puedan desarrollarse con fluidez y sin las dificultades hoy existentes.

En términos de estructuras, el Proyecto concentrará su atención en cinco grandes ámbitos de carácter intersectorial:

a) *Institucionalidad central*: en el campo de la coordinación central del gobierno -política, programática y presupuestaria-, se procurará redefinir las funciones que hoy ejercen y las relaciones existentes entre la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación, la Dirección de Presupuesto y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, así como situar aquellas funciones que hoy no tienen una clara ubicación. Al mismo tiempo, se reformulará la manera cómo se ejerce el control sobre la Administración, articulando adecuadamente el rol de la Contraloría General de la República, la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, la jurisdicción contencioso-administrativa de los Tribunales de Justicia, el control ciudadano y las diversas disposiciones administrativas existentes.

b) *Area económica*: en este ámbito se abordarán los rediseños institucionales que se requiera en cuanto a Institucionalidad reguladora de los servicios, Fomento Productivo, Ciencia y Tecnología, Institucionalidad Forestal, Medio Ambiente y Empresas Públicas.

c) *Area infraestructura*: los sectores comprendidos en este campo son los correspondientes al Biministerio de Obras Públicas y Transportes y Telecomunicaciones.

d) *Area territorio y ciudad*, los sectores comprendidos en esta área corresponden a las materias que actualmente se ubican en las carteras de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales.

e) *Area social*: en este campo se avanzará, en lo fundamental, a la creación de una nueva institucionalidad que se haga cargo de la acción social directa del Gobierno.

Además de estos ámbitos de gran magnitud, se implementará un conjunto de rediseños sectoriales, los cuales se detallan más adelante.

Por otro lado, se continuará el proceso de *descentralización* del Estado, poniendo especial atención a la gestión de los gobiernos regionales, a la descentralización institucional y a la desconcentración administrativa y la generación de autoridades metropolitanas, sin perjuicio de seguir avanzando en la descentralización de las decisiones de inversión. Se ha definido una política de descentralización y las regiones levantarán, en el curso de este año, sus agendas específicas de modernización.

Por último, pero no por ello menos importante, surge el imperativo de hacerse cargo de las consecuencias que estas transformaciones tengan en el funcionariado, de manera que estos cambios se produzcan respetando plenamente los derechos de los trabajadores del sector público, involucrándolos en las conversaciones que en esta materia se desarrollen, y haciéndose cargo de los nuevos perfiles profesionales y personales que se requieran.

Gestión de los servicios

El foco del segundo ámbito de acción del Proyecto está puesto en la gestión pública, procurando alcanzar una gestión de los servicios caracterizada por la eficiencia, la participación de la ciudadanía en ese proceso y la transparencia de la actividad estatal. Un elemento transversal a las acciones necesarias para modernizar la gestión pública es la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a dicha gestión, creando para ello una institucionalidad electrónica definida como Gobierno electrónico.

Más concretamente, el proyecto considera tres dimensiones básicas dentro de la gestión en sentido estricto: a) la temática de los *recursos humanos*, en su doble dimensión de directivos públicos y funcionariado en general; b) las materias relativas a la *calidad del servicio* que se presta a la ciudadanía, en que el énfasis de las iniciativas inscritas en este ámbito está puesto en un cambio de mirada respecto de la relación Estado-usuario, pasando de un Estado que define ante sí mismo sus obligaciones para con la gente, a uno que se coloca en el lugar de los ciudadanos y les reconoce derechos que pueden ejercer sobre las instituciones públicas; c) en tercer lugar, el proyecto busca perfeccionar *los instrumentos y técnicas de gestión* que las experiencias exitosas han ido proponiendo y aplicando, en el marco de una reflexión que apunta a sistematizar un nuevo paradigma sobre Gestión Pública.

Como se señalaba, un componente transversal en materia de gestión es el relativo al Gobierno electrónico, donde se han definido dos espacios de incorporación de las tecnologías de la información al servicio público, la primera centrada en los propios organismos públicos, de manera que se cuente con infraestructura adecuada y personal entrenado para maximizar las ventajas de estas herramientas; y la segunda enfocada a proveer a la ciudadanía del acceso necesario a las nuevas tecnologías.

Por otro lado, las áreas de *participación ciudadana en la gestión pública* y de *transparencia* buscan, por una parte, profundizar las prácticas democráticas y -al prestar atención a los intereses de la ciudadanía-, mejorar la calidad del servicio que se presta, y por otra, implementar una política que promueva la probidad y prevenga la corrupción al interior del Estado, haciendo transparente la actividad del sector público.

El Proyecto considera, además, un conjunto de iniciativas tendientes a proporcionarle condiciones de viabilidad, que, en general, es denominado como Organización del Proyecto de Reforma. En primer término, el proyecto es dirigido por un Comité de Ministros para la Reforma del Estado, presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia y formado, además, por los Ministros del Interior, de Hacienda y Secretario General de Gobierno. Enseguida, se crea una serie de comités de consulta cuyo objetivo es la construcción de los consensos necesarios para la implementación del proyecto y la producción o sistematización de conocimientos sobre las temáticas del proyecto, permitiendo una relación directa y cotidiana con actores sociales -entre ellos, las asociaciones de

funcionarios públicos-, con los centros de estudios vinculados a los sectores políticos, con los empresarios, con consultores especializados en gestión pública y con las universidades. Existe, además, una instancia permanente de monitoreo del proceso de reforma, compuesta por los coordinadores ministeriales de modernización. La ejecución de las acciones definidas en el Proyecto está encomendada a una Dirección Ejecutiva, la cual ha organizado los recursos profesionales y financieros necesarios para su desarrollo.

Culmina el texto con un somero enunciado acerca de uno de los rasgos más característicos de la reforma del Estado en Chile, como es el intento de contar con un Gobierno flexible, en que el Presidente esté dotado de potestades para la reorganización del Ejecutivo y la Administración.

FUNDAMENTOS

1. - Contexto

La compleja naturaleza del proceso de globalización que opera sobre todas las sociedades, impone el desafío de adecuar los ordenamientos institucionales, normativos e instrumentales de los países. Globalización no sólo concebida como interdependencia económica – especialmente en materia de mercados financieros-, sino también como la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas. Sucesos lejanos, económicos o no, nos afectan más directa e inmediatamente que nunca antes; así como, por el contrario, decisiones que tomamos como individuos tienen, con frecuencia, implicancias que expanden sus efectos más allá de nuestros entornos locales.

Estrecha relación con el proceso globalizador guarda la llamada revolución de las comunicaciones y la expansión de la tecnología informática, sobre las que se sostienen en gran medida los impulsos y las consecuencias de dicho proceso. Cuando las comunicaciones instantáneas constituyen la pauta que hace la diferencia en los vínculos humanos, se reorganizan las instituciones locales y las prácticas cotidianas de las personas.

La relación del Estado con el proceso globalizador es problemática, especialmente por los temores que despierta en quienes se sienten amenazados por la vertiginosidad del cambio asociado a él. Sin embargo, la globalización no es un conjunto de fuerzas sin control que arrasa identidades e instituciones; por el contrario, los propios Estados –juntos al sector privado y grupos de la sociedad civil- son actores protagónicos de este impulso transformador. La necesidad de competir por los mercados o los movimientos internacionales ambientales o de derechos humanos, son ejemplos de temáticas o fenómenos agenciados por entidades concretas.

En definitiva, la globalización es un proceso de enorme envergadura, de carácter estructural y acelerado por factores políticos, económicos y tecnológicos, que está transformando radicalmente la vida y generando nuevos sistemas y fuerzas transnacionales.

Una de las consecuencias del cambio en la sociedad global, tiene que ver con la pérdida del sentido de la solidaridad y la emergencia de un nuevo tipo de individualismo. Las fuerzas políticas, sociales y morales que cuestionaron a fondo el orden económico y social, hoy miran con perplejidad cómo las nuevas generaciones reclaman por un reconocimiento y

validación del “yo primero”. La idea de sujeto autónomo es el centro de la construcción cultural en los actuales tiempos.

Sin embargo, al parecer este nuevo individualismo está muy distante del fantasma del *homo economicus* que produjo rechazo en el pasado. Más bien, está asociado al proceso de disolución de las tradiciones y de pérdida relativa de legitimidad de las instituciones que atávicamente influyeron en las decisiones sobre nuestras vidas. Pero también está asociado a los grados crecientes de la racionalidad institucional que informan la acción humana al principio del siglo XXI. Ambos fenómenos, difuminación de la tradición y modernidad reflexiva, se conectan con el nuevo papel que los ciudadanos esperan asumir en la sociedad actual: mayor democratización entendida como la inclusión de sus intereses y expectativas en los debates deliberativos de quienes están investidos de la facultad de conducir los gobiernos y las instituciones públicas.

Al mismo tiempo, el nuevo individualismo plantea un desafío a la gestión del riesgo. El ensanchamiento espacial y temporal genera miedos y sentimientos de amenaza frente a un futuro vislumbrado, como nunca, incierto. La cuestión a resolver es de qué manera se rediseñan los dispositivos de protección de los ciudadanos frente a las contingencias que los afectan y cuál es el rol que el Estado debe jugar en ese rediseño, especialmente respecto de aquellos ciudadanos que con mayor rigor sufren la incertidumbre del desempleo, de la lejanía de la justicia, de las dificultades de la atención de salud, y un largo etcétera. El cómo el Estado se hace cargo de las desigualdades existentes en cuanto a la distribución social de la seguridad es un desafío central de un gobierno democrático.

Especial relevancia tiene, en cuanto a la redefinición del rol del Estado, la centralidad del mercado como principal asignador de recursos en la sociedad contemporánea. El consenso existente en este plano implica atribuir al aparato público un papel distinto en el plano económico, fundamentalmente regulador y de resguardo de los equilibrios sociales de los que el mercado no se hace cargo.

Este nuevo rol del Estado debe tener especialmente presente las constataciones sustantivas que hemos descrito: mercado como asignador privilegiado de recursos, desterritorialización de los procesos políticos y culturales, desprotección de gruesos sectores de la población e incertidumbre frente al cambio como eje de percepción del futuro. Al mismo tiempo, el proceso de replanteamiento de este nuevo rol y de construcción de políticas públicas ha de considerar un tipo de vínculo distinto entre el Estado y la sociedad civil: se trata de articular un proceso deliberativo de producción conjunta de esta nueva manera de entender el Estado, su reconfiguración y su accionar.

Los gobiernos han asumido la necesidad de introducir readecuaciones a la institucionalidad estatal, entendiendo que no basta con mejorar el desempeño del sector público, sino que se requiere realizar transformaciones estructurales de la administración. Ya producidas las reformas liberalizadoras de las economías, es necesario dar un salto y avanzar hacia la reforma institucional, en que se incluyen los procesos de cambios en los sectores de educación, justicia, financiero y la administración.

Una vez que se ha tomado conciencia acerca del imperativo de reformar el Estado, esto es, relativamente resuelta la interrogante de para qué se buscan estas transformaciones, surge la pregunta acerca de *qué* tipo de Estado queremos construir e identificar las cualidades

básicas que le otorguen esta nueva fisonomía. Para abordar esta materia hay que desechar de plano las miradas ideologizadas que marcan el debate sobre la reforma estatal: el tema no puede reducirse, como se hace con frecuencia, a la mera **cuestión del tamaño del sector público**. Los pilares de definición de estas cualidades que señalamos tienen que ver con el **papel del Estado** frente a los problemas de la economía y de la sociedad, a la manera en que se relacionan Estado y sociedad civil, y a la capacidad de gestión efectiva del Gobierno para cumplir la misión que los ciudadanos estiman conveniente que cumpla. En el caso chileno es necesario enfrentar, además, el conjunto de temas de institucionalidad democrática que están pendientes, para dotar de calidad política y legitimidad al Estado chileno. De lo que se trata es de poder realizar las transformaciones indispensables para que Chile posea un Estado democrático de derecho, capaz de alcanzar, en conjunto con los ciudadanos y el sector privado, el desarrollo económico y social.

2.- Distinciones para definir el rol del Estado

Para avanzar en estas definiciones sustantivas acerca del rol del Estado, hay distinciones que es conveniente tener presentes para precisar las conexiones entre el Estado y las dimensiones de la vida social, económica y política.

a) Estado y economía

Tal como se señaló anteriormente, el papel del mercado en la generación de riqueza constituye una evidencia casi sin detractores. Es el espacio indiscutido y fundamental de producción de bienes y servicios; sin embargo, sus posibilidades y debilidades necesitan de regulaciones que maximicen las virtudes y pongan un límite a dichas debilidades. Es imprescindible contar, pues, con una adecuada normativa en materia de monopolios y competencia, de estándares de calidad, de protección a los consumidores, protección medioambiental y otras áreas de enorme importancia. El punto es contar con un binomio Estado-mercado que de manera conjunta aporten para maximizar la calidad de vida. Por tanto, es necesario contar con una institucionalidad –tanto administrativa como normativa– que permita esta cooperación de manera dinámica, sin que se constituya en obstáculo para el despliegue de la iniciativa privada, pero que ponga coto a los excesos eventuales que el mercado genera.

Por otro lado, la experiencia internacional muestra que los modelos económicos más exitosos son aquellos en que ha existido esta alianza entre los sectores público y privado, donde el Estado facilita y crea condiciones apropiadas para la inversión privada, contribuyendo a la apertura de nuevos mercados y al desarrollo de tecnologías innovadoras. De allí que un problema a resolver tiene que ver con el diseño de políticas estratégicas en materias de fomento productivo y de investigación en ciencia y tecnología; en ello, el Estado juega un rol insustituible.

b) Estado y desarrollo

Existe un consenso general y una valoración acerca de que las reformas económicas llevadas adelante en la década del 80 sentaron las bases de un crecimiento económico bastante notable. En los 90 Chile ha duplicado su producto y ha exhibido indicadores económicos de primer orden. Sin embargo, también es cierto que incrementos en dichos indicadores no se traducen en mejoras en la calidad de vida de la población, así,

automáticamente; si bien en nuestro país el crecimiento ha favorecido a la mayoría de la población, ha significado también el ensanchamiento de la brecha social existente entre los sectores más ricos y más pobres. Aún más, como muestran informes de organismos internacionales, importantes segmentos de la población consideran que los beneficios del crecimiento no les han alcanzado y se sienten desprotegidos ante los avatares de la economía.

La cuestión es cómo enfrentar el hecho de que el solo crecimiento económico no tiene la virtud de producir el bienestar general de la gente, y que es necesario implementar medidas correctivas y de seguridad social adecuadas. Ello interroga a la actual institucionalidad social y su relación con los instrumentos de provisión de protección a la ciudadanía, por lo cual abordar esta materia es de primera necesidad.

c) Estado, democracia y sociedad civil

El valor universal de la dignidad de las personas y de sus derechos, y la conciencia de que el sistema democrático es el medio irremplazable donde desplegar una convivencia centrada en el respeto a lo humano, plantea otro capítulo de desafíos de envergadura a la institucionalidad. Chile tiene una cuenta pendiente con su historia en este plano que es necesario saldar. Alcanzar un sistema político plenamente democrático es una tarea de primera importancia, así como establecer los mecanismos apropiados para que la voz de la ciudadanía se refleje de manera permanente en el accionar del Estado. Nuestra carta constitucional debe reformarse en esa perspectiva, poniendo término al largo período de transición entre régimen autoritario y democracia plena; los nudos autoritarios de la Constitución están en la organización misma del poder: tutela militar —expresada en la preeminencia militar en el Consejo de Seguridad Nacional y en la inamovilidad de los comandantes en jefes—, composición y funciones del Congreso y el sistema electoral son los tres pilares básicos de un régimen político que desconfía de las decisiones de la mayoría ciudadana y que es necesario modificar.

La democratización de la vida ciudadana tiene, además, expresión en otros dos ámbitos: la extensión al conjunto de los ciudadanos de los beneficios del desarrollo y de la participación en espacios de decisión implica una dimensión territorial ineludible, de allí que en este plano se requiere avanzar fuertemente en el fortalecimiento de la institucionalidad regional y local; asimismo, la experiencia internacional indica que la calidad del servicio que el Estado presta a sus ciudadanos en tanto usuarios, mejora notablemente si se tienen en cuenta sus intereses y opiniones. Incorporar cotidianamente la participación de los ciudadanos a la gestión pública tiene un doble valor, pues significa, a la par del mejoramiento de dicha gestión, la legitimación del ejercicio de sus derechos ante la administración.

d) Transparencia y probidad

El retraso institucional de los Estados —entre otros factores, como el alto costo de la vida política, el debilitamiento de los conceptos de legalidad y autoridad, la opacidad social resultante de sistemas democráticos insuficientemente desarrollados, etc.— ha contribuido a facilitar las condiciones para el incremento de la corrupción en su interior.

Cuestiones como la asimetría de los poderes públicos, la excesiva extensión de la reserva de la gestión pública y la obsolescencia y excesivo legalismo de los sistemas de control son

dimensiones institucionales que es necesario abordar para prevenir prácticas corruptas. Si bien durante la última década se han producido notables avances en el país –Ley de Probidad incluida-, es necesario profundizar los esfuerzos al interior de la administración, y remirar el conjunto de dispositivos de control existente en Chile, en la perspectiva de readecuarlos y generar un sistema consistente, preventivo y ágil de control sobre la administración.

3.- Gobernabilidad y Reforma del Estado

El país ha avanzado un gran trecho en la superación de los temas pendientes de la transición democrática, como las temáticas más acuciantes referidas a los derechos humanos fundamentales, al rol factual de las instituciones armadas y al pago –al menos parcial- de la deuda social con que se inició la recuperación democrática. Por lo mismo, hoy se perfilan desafíos y demandas menos nítidos, pero igualmente complejos. Estos desafíos, que pueden expresarse en la necesidad de asegurar condiciones equitativas para que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan participar en los beneficios de un desarrollo sustentable, suponen definir los elementos más característicos de una agenda de gobernabilidad para una reforma del sector público que dé cuenta de esta necesidad.

Al respecto, se plantean diversas miradas: unas de carácter abierto, neutrales respecto del rol del Estado y orientadas al mercado, y otras más sustantivas y que suponen la actuación de un Estado soberano.

La experiencia chilena indica que es posible tomar elementos de unas y otras, por lo cual toda propuesta de reforma del Estado debe incorporar los aspectos valiosos que ambos tipos de agenda proporcionan. Se trata de generar un programa de cambios institucionales que deseche las perspectivas ordotóxicas de transformación del sector público.

Chile ha iniciado el nuevo milenio con la pretensión de hacerse cargo de los problemas arriba planteados. Existe un creciente consenso en cuanto a transformar un Estado que se mira como obsoleto y obstaculizador del desarrollo económico y, por lo demás, lejano a la gente. En esa línea, el Presidente de la República ha declarado su voluntad de modernizar el sector público, en consistencia con las prioridades programáticas de su candidatura, y una primera expresión de ello ha sido la reducción del gabinete a 16 Ministros. Ciertamente, no todos los nuevos problemas que el Estado debe asumir se enfrentan reorganizando y modernizando la Administración: el proceso de transformación del aparato público se da en un marco de cambios más globales que persiguen producir sintonía entre las tendencias contextuales antes referidas y el accionar del sector público en su conjunto. La Reforma y Modernización del Estado se suma sincrónicamente a los procesos de adecuación de roles y funciones en todos los ámbitos estatales: tributario, salud, educación, justicia, trabajo y en general, en lo que se ha dado en llamar las 7 Reformas anunciadas por el Presidente de la República el 21 de mayo recién pasado.

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

Nuestro país tiene la oportunidad de emprender un cambio de trascendencia histórica, por cuanto tiene como capital inicial: a) *principio de acuerdo*, expresado en la convicción de los actores de que “algo hay que hacer” para modernizar la Administración, b) *tiempo por delante*: el período del gobierno actual, al que es necesario agregar las experiencias y los procesos de modernización emprendidos por los gobiernos precedentes, y c) la *disposición a colaborar* que los involucrados en los cambios han manifestado.

PRINCIPIOS ORIENTADORES Y SENTIDOS DEL PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La idea matriz de una tarea como la enunciada es la estructuración de un Estado de servicio a los ciudadanos, de manera que él actúe y se perciba como cercano a las personas. El sentido de esta transformación apunta a construir un sector público que responda a una sociedad muy distinta a aquélla en que las formas institucionales existentes se generaron; el nuevo contexto requiere del Estado una relación previsora y proactiva en materia de desarrollo económico, de provisión de seguridad y de incorporación de la ciudadanía a los procesos públicos. Asimismo, debe permitir optimizar las posibilidades que ofrece la revolución tecnológica en cuanto a información y comunicaciones se refiere.

Ciertamente, el Proyecto recoge el conjunto de acciones desarrolladas por los anteriores gobiernos, especialmente aquello que en materia de gestión realizó el Comité de Modernización de la Gestión Pública, instituido por el Gobierno del Presidente Frei.

Se han identificado un conjunto de principios que orientan la Reforma del Estado y que dan cuenta de los desafíos antes reseñados. Dichos principios constituyen el punto de partida desde el cual se han pensado las iniciativas que el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado comprende y ellos son:

1.- Un Estado democrático y participativo. La Reforma institucional se estructurará a partir de la idea de Estado democrático de derecho, por lo que se abordarán las modificaciones constitucionales necesarias para superar los obstáculos hoy existentes. Asimismo, deberán diseñarse mecanismos concretos para asegurar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante la administración, así como su participación en la gestión pública.

2.- Un Estado transparente. La naturaleza del nuevo Estado es tributaria de la profundización de la democracia, uno de cuyos elementos claves es la transparencia de la actividad estatal como la base de la prevención de la corrupción del sector público y como condición necesaria para obtener mayores niveles de participación ciudadana.

3.- Un Estado Unitario Descentralizado. La propuesta de reforma deberá fortalecer la regionalización y la descentralización de las decisiones, logrando una adecuada articulación entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local.

4.- Un Estado Solidario. El proceso de cambios debe lograr un Estado que se hace cargo y asume las desigualdades sociales y territoriales, y los factores de desintegración social, tanto en materia económica –como una forma de hacer llegar a todos los chilenos y chilenas los beneficios del desarrollo-, como en los distintos ámbitos culturales, asegurando la igualdad de oportunidades al conjunto de la ciudadanía.

5.- **Un Estado fuerte y flexible**, para enfrentar los requerimientos presentes y futuros del país, pudiendo en ciertos casos reducirse el tamaño del mismo, como en otros ámbitos podrá fortalecerse y crecer de acuerdo a las necesidades. Lo central en este punto es que las dimensiones del Estado son una función de las exigencias actuales y de las que en futuro se planteen, y no una imagen predeterminada de Estado pequeño o grande.

6.- **Un Estado más eficiente y eficaz**, al servicio de lograr una mejor calidad de vida de la gente y un desarrollo sustentable para el país. El foco de las preocupaciones del Proyecto está puesto en la satisfacción del interés general, por lo que todas las acciones de transformación comprendidas en él se inspiran en este principio, tanto en materia de rediseño de la institucionalidad, como de mejoramiento de la gestión para entregar un servicio público de calidad a la ciudadanía. Un lugar central en ello ocuparán las nuevas tecnologías de la información que acerquen los servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

7.- **Un Estado Normativo y Subsidiario**. Haciéndose cargo del cambio de rol del Estado, en las últimas décadas, se debe avanzar desde un Estado productor de bienes y servicios a uno que fortalece su capacidad reguladora, normativa y fiscalizadora.

La Reforma del Estado debe hacerse a partir de un gran consenso nacional, entre los diversos actores políticos, sociales y empresariales, en torno a las propuestas que se levanten. Dada la envergadura de la misión encomendada, y la enorme importancia de las materias sobre las que trata el Proyecto, es necesario definirlas como políticas de Estado que trascienden los gobiernos de turno.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

El Gobierno ha fijado como objetivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, generar en el plazo del gobierno del Presidente Ricardo Lagos, un Estado de servicio a los ciudadanos, debiendo contar para ello con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente. La Reforma del Estado incluye las reformas democráticas a la Constitución, sin embargo dicha tarea ha sido encomendada al Ministerio del Interior, por lo que su contenido y alcance no se tratan en este texto

Para realizar el objetivo antes reseñado se plantean dos grandes ejes de diseño e intervención. En primer lugar, se iniciará una revisión de la institucionalidad existente, su marco de atribuciones y funciones, desde la óptica de los ámbitos que más adelante se detallan, para levantar desde allí propuestas específicas para cada uno de dichos ámbitos.

En seguida, se abordará un conjunto de cuestiones que tienen que ver con alcanzar la gestión óptima a que antes nos hemos referido. Resaltan como materias centrales las relativas a tecnologías de información y comunicación y cómo ellas se ponen al servicio de un Estado próximo y útil a la ciudadanía; la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios; la transparencia y probidad en el proceder público y la generación de una nueva visión de la gestión pública. Asimismo, la necesidad de contar con un sistema de formación de la Alta Dirección Pública y de políticas de relaciones con los funcionarios es otro de los ejes estructurantes de esta propuesta de transformación del Estado.

Estos dos grandes ámbitos del Proyecto se expresan en cinco grandes líneas de trabajo: rediseño institucional, descentralización, modernización de la gestión y gobierno electrónico,

participación ciudadana en la gestión y transparencia.

DESCRIPCION DEL PROYECTO

A) REDISEÑO INSTITUCIONAL¹

La perspectiva en este plano es la generación de una estructura estatal moderna y flexible, cuyo tamaño sea adecuado a los requerimientos presentes y futuros, con un Gobierno ágil, fuerte y eficiente dotado de mayores niveles de coordinación en el Gabinete y con mayor capacidad de dirección política.

Asimismo, se procurará contar con un sistema que permita a los Gobiernos sucesivos rediseñar y reorganizar el aparato administrativo, frente a los desafíos que en su momento deban enfrentar. Para ello es vital consensuar un sistema constitucional que faculte al Presidente de la República para reorganizar el sector público de acuerdo a las necesidades que se manifiesten, reduciendo, de esta manera, el dramatismo que hoy tienen los procesos de transformaciones institucionales, todos sujetos a la aprobación de normas legales, proceso que hace perder, generalmente, la oportunidad en que las iniciativas de cambio se plantean.

A.1) Rediseño institucionalidad central

En esta área se reformulará el sistema de coordinación central del Gobierno, buscando avanzar en un rediseño a partir de las funciones que hoy ejercen los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, de Gobierno, de Planificación y Cooperación, la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

En esa misma línea, también se hace necesario formular una propuesta relativa a los dispositivos y procedimientos de control existentes, de manera de poder contar con una institucionalidad que asegure eficiencia, eficacia, probidad y legalidad. El propósito es rearticular las funciones que hoy ejercen la Contraloría General de la República, la Cámara de Diputados en cuanto a su rol fiscalizador, los Tribunales de Justicia y el control ciudadano, de manera que los mecanismos de control sobre la actividad de la administración, junto con el necesario rigor y acuciosidad, no constituyan una traba para alcanzar una gestión ágil y eficiente.

A.2) Rediseño área económica

En esta área se abordará fundamentalmente el trabajo de articulación de los componentes del Triministerio de Economía, Minería y Energía, abarcando, además, los sectores de: Institucionalidad reguladora de los servicios de utilidad pública, Fomento productivo, Institucionalidad Forestal, Ciencia y tecnología, Medio Ambiente y Empresas Públicas.

A.3) Área de Infraestructura: Transformación del Biministerio de Obras Públicas y Transporte y Telecomunicaciones en el Ministerio de Infraestructura con sus cuatro ámbitos,

¹ El capítulo relativo a las Reformas Democráticas a la Constitución precede, en rigor, al de rediseño institucional; sin embargo, de él se hace cargo el Ministerio del Interior, por lo que no se ha incluido en este texto

Infraestructura de Transporte, Transporte, Telecomunicaciones y Recursos Hídricos.

A.4) Rediseño área territorio y ciudad: A partir del actual Biministerio de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales, se está definiendo una nueva institucionalidad para el Desarrollo Urbano , el Territorio, la Vivienda y el Patrimonio Fiscal.

A.5) Rediseño área social: Generación de nueva institucionalidad que se haga cargo de los Asuntos Sociales, con un fuerte énfasis en la descentralización. abocándose a los programas de brecha y a sectores prioritarios.

Estos ámbitos se caracterizan por ser intersectoriales y son los que prioritariamente se han encomendado al Proyecto.

No obstante, los procesos de cambios que se emprendan en otros sectores de la Administración deberán coordinarse con la Dirección del Proyecto, a fin de guardar la debida consistencia entre todas estas acciones de transformación institucional. Actualmente se encuentran en etapa de definición los procesos de los Ministerios del Interior y Educación de algunos servicios como Gendarmería y Sename; asimismo, existen grupos de trabajo en los ámbitos de preescolares, institucionalidad de la mujer y cultura.

B) DESCENTRALIZACION

En este plano, la cuestión es cómo contar con un Estado que siendo unitario, distribuye atribuciones y poder desde su centro hacia el resto del territorio y niveles jerárquicos inferiores.

Se han identificado un conjunto de iniciativas que buscan articular el trabajo que desarrolla la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la División de Gobierno Interior del Ministerio del Interior y el Proyecto de Reforma, a fin de concertar el proceso de modernización y, eventualmente, de rediseños de la institucionalidad regional, con los procesos propios de fortalecimiento regional que impulsan las dos primeras entidades. Estas iniciativas consisten en:

- a) Definición de una política de descentralización.
- b) Elaboración de un plan de modernización regional, a partir del desarrollo de instancias de reflexión y coordinación entre los órganos regionales y las instancias del gobierno central.
- c) Expresión regional del proceso de rediseño institucional, procurando hacer consistentes las acciones de rediseño institucional de los niveles centrales de ministerios y servicios con las unidades regionales de estas entidades.
- d) Rol de los municipios: muchas de las iniciativas del proyecto tienen expresión en el ámbito municipal. Se generará una instancia de trabajo común con la Asociación Chilena de Municipalidades para avanzar conjuntamente en las readecuaciones que en este ámbito deban hacerse.
- e) Gobiernos metropolitanos: está previsto enfrentar los problemas de coordinación y de gobierno de los conurbos segmentados entre distintos municipios, caso de la ciudad de Santiago, especialmente, así como también en las ciudades de Concepción-Talcahuano y Valparaíso -Viña del Mar.

C) MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA Y GOBIERNO ELECTRONICO

Este capítulo del Proyecto guarda relación de continuidad con la labor desarrollada precedentemente por el Comité de Modernización de la Gestión Pública. De hecho, una serie de iniciativas impulsadas por el Comité ya han finalizado en sus fases de diseño y se están implementando o se encuentran prontas a serlo: el sistema de premiación de la calidad del servicio y el sistema de Compras Públicas son ejemplos de ello.

No obstante, el reimpulso de la modernización de la gestión requiere de nuevos parámetros en la perspectiva de la transformación estatal. Estas coordenadas se cimientan en lo hecho, pero se necesita de nuevos conocimientos para generar un nuevo modelo de gestión pública, cuyo eje es la propia especificidad del servicio público, resituando el aporte que las técnicas y herramientas de gestión provenientes del sector privado prestan al sector estatal. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la provisión de herramientas legales idóneas para esta tarea.

Tal como se anticipaba, un lugar especial tiene el desarrollo de tecnologías de información en la gestión pública. El punto crucial en esta materia es dotar de las herramientas tecnológicas necesarias para que el servicio público eleve de manera nunca antes vista su eficiencia y su eficacia.

Demás está señalar que estas iniciativas de modernización de la gestión pública serán de aplicación en el conjunto de la administración y no sólo donde se produzcan rediseños institucionales.

Las principales líneas de acción son las que a continuación se enuncian.

C.1.- Recursos Humanos

En esta materia se busca lograr un desarrollo integral de los trabajadores del sector público. Esto se debe traducir en el mejoramiento de la calidad de vida de los funcionarios públicos, un aumento de las proyecciones de carrera para los trabajadores del Estado y en un cambio cultural en la administración, orientando a sus trabajadores hacia una actitud proactiva, especialmente en lo referente a la calidad del servicio que el Estado entrega a la población. Dos son las iniciativas a desarrollar.

En primer término, una dirigida al funcionariado en general –denominada *Nuevo Trato*–, en que se busca mejorar las condiciones de la carrera funcionaria, vinculándola a conceptos de productividad y competitividad, es decir, centrada en el mérito y no sólo en la antigüedad; a ello es necesario agregar la flexibilidad necesaria en la gestión de recursos humanos, como una manera de asegurar un desempeño óptimo de cada funcionario. Estas materias son lideradas al interior del Gobierno por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, se abordará una política dirigida a los directivos públicos, que apunta a fortalecer la función directiva en el Estado, procurando contar con un cuerpo directivo profesional, orientado a objetivos, a la eficiencia interna, gestión participativa y a la excelencia en el servicio a la ciudadanía. Se modificarán sustantivamente los procedimientos

de selección, de evaluación y remuneraciones de los directivos públicos. Asimismo, en un trabajo conjunto con las Universidades, por una parte se actualizará el sistema de formación de la alta dirección pública, en la perspectiva de que las certificaciones universitarias en cuanto a postrados sean un requisito básico de los antecedentes de quienes ejerzan funciones de conducción en el Estado; y por otra se asegurará que los directivos públicos estén en constante proceso de aprendizaje para que logren mantener y actualizar sus competencias técnicas de gestión en el tiempo.

C.2.- Calidad del Servicio

Esta línea pone al usuario en el centro de la actividad de los servicios públicos. Busca orientar la gestión pública hacia los ciudadanos, buscando aumentar la calidad de las prestaciones que entrega el Estado. Esta línea se compone de las siguientes sublíneas:

2.1. - Programa de trabajo sobre trámites: El proyecto ha definido por trámite el proceso específico de vinculación del ciudadano u otros que deban interactuar con el Estado, sea con relación a las prestaciones y productos que éste ofrece, o en el cumplimiento de las obligaciones que les impone. El programa busca fundamentalmente mejorar y facilitar los procesos de vinculación de las personas con los organismos del sector público, tanto en el ámbito de los servicios y productos que éste ofrece como en cuanto a las diversas obligaciones que impone a las personas.

Las principales líneas de trabajo son:

- a) Elaboración de un Inventario de trámites.
- b) **Procedimientos administrativos**, relativo a las regulaciones existentes en esta materia, donde las iniciativas más importantes son la tramitación de un proyecto de ley sobre procedimiento administrativo, de orden general, y la ley sobre trámites y silencio administrativo, que fija plazos para los trámites e introduce la figura jurídica del silencio administrativo.
- c) **Rediseño de trámites:** etapa posterior a la elaboración del inventario de trámites, en que se definirá la supresión, la simplificación o el perfeccionamiento de aquellos trámites que lo requieran.
- d) **Información de trámites para la gente**, lo que se realizará fundamentalmente perfeccionando el mecanismo de las Oficinas de Información y Reclamos y generando un Portal de trámites en internet.
- e) **Ejecución de trámites:** la culminación de todo este proceso de rediseño de trámites será el mejoramiento sustantivo en la ejecución de trámites por parte de los servicios públicos, sea directamente en las oficinas o bien vía electrónica a través del Portal de trámites.

Un lugar central en este programa lo ocupa el concepto de ventanillas únicas, referido al ámbito de los trámites complejos y que busca que el usuario requirente pueda recurrir a una única instancia, la que se encargará de recopilar para el requirente todos los antecedentes necesarios que sean de origen público. Estas ventanillas funcionarán vía electrónica, a través de internet, accediéndose, en este último caso, a través del Portal de trámites que hemos señalado.

2.2. - Derechos de los usuarios: La información es uno de los principales elementos a fortalecer en la gestión pública; nuestro propósito es que la información a la ciudadanía relativa a sus derechos como usuarios frente al Estado, desplace una parte del control y

evaluación de la gestión al propio ciudadano, quién es el que mejor puede evaluar a los funcionarios con los que interactúa. Una medida básica en este ámbito es la dictación de cartas de derechos de los usuarios frente a cada servicio, las cuales establecerán los estándares de atención por servicio e incluirán medidas correctivas, por parte del mismo servicio, en caso que estos estándares no se cumplan.

2.3. - Información oportuna y accesible a los ciudadanos: En consistencia con el punto anterior, se establecerán sistemas de distribución de la información a los usuarios que permitan incrementar el nivel de conocimiento que ellos tienen sobre información relevante relacionada con el sector público, en la perspectiva de maximizar el acceso a la información del Estado. Con este fin se pondrán en funcionamiento sistemas basados en Internet y puntos de información pública, como por ejemplo al interior de los propios servicios o en los municipios.

2.4. - Capacidad de respuesta y solución frente a los reclamos de los ciudadanos: Se desarrollarán sistemas de recolección de reclamos e inquietudes ciudadanas. Estos sistemas permitirán analizar información generada por los usuarios, para el mejoramiento de los procesos de gestión y distribución de servicio. En esta materia, las Oficinas de Información y Reclamo existentes en los servicios serán una base desde la que operará el sistema.

2.5. - Premio a la calidad: El reconocimiento público es un efectivo estímulo motivador, en tal sentido, se hace necesario premiar a todas aquellas instituciones que se destaquen por la calidad de servicio o por una buena gestión en general. Para ello se continuará con el Premio Nacional a la Calidad del Servicio.

C.3.- Gestión de servicios

Esta línea de acción desarrollará instrumentos para orientar el desarrollo futuro de las instituciones públicas, asegurando la coherencia con los objetivos programáticos del gobierno. Adicionalmente, este desarrollo se deberá realizar asegurando incrementos constantes en la productividad organizacional y los respectivos mecanismos de control y ajuste del desarrollo organizacional. Las principales acciones en esta línea son:

3.1. - Sistema de información sobre experiencias de gestión pública: cuya misión consistirá en mantener y actualizar los sistemas propios de los servicios, poniendo a su disposición una cartera de empresas expertas en la materia. Dicha unidad administrará un sistema de comparabilidad y replicabilidad de buenas prácticas de gestión del servicio público

3.2. - Avanzar a la presupuestación por resultados: Este proyecto buscará establecer un sistema de presupuestación para los servicios sobre la base de los resultados esperados y obtenidos. Esto permitirá estructurar programas de desarrollo institucional de mediano y largo plazo. El cambio en el modelo de presupuestación de los servicios debe ir acompañado de estrategias de cambio en la cultura organizacional, de manera de facilitar la adopción de este nuevo enfoque.

3.3.- Perfeccionamiento de instrumentos y técnicas de gestión para la administración moderna de servicios: Se desarrollarán nuevos instrumentos de gestión que permitan el monitoreo y ajuste de los niveles de desempeño de los servicios. La idea es diseñar un sistema de coordinación de instrumentos de gestión, así como un sistema de control de la gestión integral del Estado basado en la Intranet gubernamental.

C.4) Gobierno Electrónico: EL ESTADO DE CHILE AL SERVICIO DEL CIUDADANO

Parte importante de las iniciativas dentro del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, dicen relación con la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs) en las instituciones del Estado, y en particular, en los Servicios Públicos. El concepto que se utiliza es Gobierno Electrónico y se debe entender como ***"el uso de las NTICs para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana"***.

Los ámbitos de acción sobre los cuales se desarrollará son :

a) Atención al Ciudadano : considera el establecimiento de nuevas formas de relación gobierno-ciudadano, que permitan al Estado brindar sus servicios en forma eficiente, eficaz y con independencia del lugar físico.

b) Buen Gobierno : busca el establecimiento de nuevas formas y procesos internos en la Administración del estado que permita la integración de los sistemas de los diferentes Servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna de los mismos.

c) Desarrollo de la democracia : creación de mecanismos que, usando NTICs, permitan al ciudadano jugar un rol activo en el quehacer del país, permitiendo abrir espacios y formas de participación.

Los principios orientadores que rigen el desarrollo del Gobierno Electrónico son: a) Transformador, b) al alcance de todos, c) fácil de usar, d) mayor beneficio, e) seguridad, privacidad y registro, f) rol del sector privado, g) desconcentración, y h) Competencia electrónica.

El proceso de Gobierno Electrónico es evolutivo y que considera las siguientes fases : a) Presencia, b) Interactividad, c) Transacción, y d) Transformación.

Instrumentos : se han contemplado distintos tipos de instrumentos tendientes a apoyar el desarrollo del Gobierno Electrónico, es así que tenemos :

Legales y Administrativos : En este grupo se pueden identificar los siguientes :

- a) Proyecto Ley de Firma Digital
- b) Proyecto Ley de Dirección de Compras Públicas
- c) D.S. N° 81 - 1999, que regula el uso de la firma digital IntraEstado
- d) D.S. 1.312 - 1999, que establece el uso de sitio chilecompra.cl
- e) D.S. 54 - 2001, que permite el establecimiento de Acuerdos Marcos para los procesos de compra.
- f) Instructivo Presidencial N° 5 del 11 de Mayo del 2001, que da instrucciones para el Gobierno Electrónico.
- g) PMG 2001, que establece la obligatoriedad de uso de sitio chilecompra.cl a 95 Servicios.

Fomento : En este grupo se identifican los siguientes :

- a) **Concesionamiento de Ventanillas Unicas**, se esta evaluando la utilización de la Ley de Concesiones para permitir su aplicación en el desarrollo de Ventanillas Unicas por parte de privados.
- b) **Patrocinio** a eventos de empresas de tecnología orientados a presentar soluciones a las Instituciones Públicas

c) Secretaría Técnica de Gobierno Electrónico, Se crea una Secretaría Técnica que integra a los responsables de los Proyectos contenidos en la Agenda de Gobierno Electrónico aprobada en el Comité de Ministros NTICs en Octubre del 2000.

Los objetivos de esta Secretaría son :

- (i) Favorecer la coordinación entre los Proyectos y las decisiones que en ellos se estén tomando.
- (ii) Realizar un seguimiento de las iniciativas
- (iii) Reportar a través de esta Secretaría al Comité de Ministros NTICs.

Financieros : En este grupo se identifican los siguientes :

a) Banco Mundial, para financiar el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)

b) Fondo Internet para financiar iniciativas de los Servicios Públicos que hagan uso intensivo de NTICs.

Proyectos Asociados : los proyectos agrupados en función de los ámbitos son :

I) asociados a la Atención al Ciudadano

a) Portal de trámites, persigue que parte de las transacciones de los ciudadanos con el Estado se efectúen electrónicamente y consiste en las siguientes etapas :

i. Portal de Trámites (www.tramitefacil.gov.cj), que en una primera etapa contempla :

1. Tener la información sobre trámites de los Servicios Públicos, con sistemas de búsqueda orientados al usuario. Se inicia con 675 trámites.
2. Incorporar algunos de los formularios más utilizados en cada Servicio, de manera que pueda ser impreso remotamente, para que el ciudadano pueda concurrir al punto de atención con el o los formularios ya completos.
3. Conexión desde la descripción del trámite a las transacciones en línea que actualmente tienen los Servicios.

ii. A fines del 2001 se incorporará la totalidad de trámites existentes y se aumentará de acuerdo al avance de los propios Servicios, la cantidad de formularios en línea a bajar y las transacciones en línea.

iii. Tramitación electrónica : los Servicios deben disponer en un plazo mediano, la posibilidad de efectuar electrónicamente las principales transacciones de cada uno de ellos con los ciudadanos, orientadas a transacciones en línea y en tiempo real.

b) Ventanillas únicas electrónicas, cuyo objetivo es realizar en una transacción una colección de trámites en forma electrónica (llamado 'requerimiento'), que involucre a más de una repartición pública, pudiendo involucrar a organismos privados, a fin de atender requerimientos de los ciudadanos. Se han identificado y estudiado del orden de 50 requerimientos.

c) Acceso Electrónico : busca ampliar la cobertura de acceso a la ciudadanía, de tal forma de crear alternativas a los ciudadanos que por las vías tradicionales no logren obtener dicho acceso.

II) asociados al Buen Gobierno

a) Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE)

Promover la instalación de un sistema administrativo-contable multiempresa que pueda ser utilizado por los Servicios que carecen de apoyo informático en esta área. Generar información consolidada y sentar las bases para introducir indicadores de gestión medibles en dichas instituciones y permitir transparentar los actos administrativos del Estado, permitiendo que dicha información pueda ser consultada por la ciudadanía vía Internet.

- b) **Uso de las TICs IntraEstado**, conseguir que los Servicios Públicos que dispongan de las capacidades tecnológicas realicen traspasos de información y documentos electrónicamente, tanto al interior como entre ellos.
- c) **Intranet** : tiene por objeto masificar el uso de TICs para las comunicaciones internas, así como el soporte físico común para estas transferencias y para asistir a los Servicios de tamaño más pequeño, que por razones de escala, convenga agrupar para la incorporación de tecnología. Entre otras iniciativas destaca identificación electrónica común, uso intensivo de correo electrónico (e-mail, imagen y voz con Internet, vídeo conferencias, servidor de páginas web para Servicios pequeños, etc.
- d) **Inventario de TICs estatal y monitoreo de proyectos TICs**, que busca poder contar con información permanente sobre el catastro de TICs, hardware y software a nivel del Estado, así como el monitoreo de necesidades de incorporación de TICs en los servicios, que ayuden a mejorar su gestión interna, a objeto de evitar redundancias y poder orientar las decisiones de inversión a fin de asegurar un desarrollo armónico en la incorporación de TICs en el Estado
- e) **Programa de Formación en Tecnologías de Información (PFTI)**, Identificar y definir los conocimientos mínimos que deben poseer los funcionarios públicos a fin de utilizar las herramientas de las TICs. Preparar un programa de capacitación y ejecutar dicho programa, reconociendo la existencia de 3 niveles : Directivos, Staff Informático y funcionariado.
- f) **Fortalecimiento de las unidades de gestión electrónica**, apoyar a los Servicios en la definición de sus Unidades de Gestión Tecnológica de acuerdo a su propia misión y características.
- g) **Chilecompra** : Se ha desarrollado y se opera un sistema de información a través de Internet, mediante el cual todos los Servicios deben informar acerca de las compras y contrataciones efectuadas mediante licitación pública, propuesta privada o cotización.
Se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de Ley que crea la Dirección de Compras y Contratación Pública, crea los instrumentos de información acerca de las compras, reconoce la firma digital y los documentos electrónicos como medios probatorios validos, crea el registro nacional de proveedores del Estado y crea el Tribunal de Contratación Pública. A partir de esta ley, los organismos públicos podrán cursar operaciones de compra y contratación por diversos medios, incluidos los electrónicos y estarán legalmente obligados a informar a través del sistema de información operado actualmente en el sitio www.chilecompra.cl.
- h) **Sistema Nacional de Información Territorial** : El proyecto contempla establecer en el país un Sistema Nacional de Información Territorial, para uso de todos los Servicios Públicos y de los usuarios en general. La premisa fundamental es que el Estado moderno necesita disponer de información territorial variada, confiable, actualizada y oportuna para la adecuada toma de decisiones públicas y privadas, supliendo las deficiencias existentes en materia de gestión de la información territorial. Las deficiencias se expresan básicamente en la generación de información territorial descoordinada y en marcos sectoriales estrechos, cuyas consecuencias más importantes son duplicidades en la producción de información territorial, e incompatibilidades técnicas para su traspaso fluido.

D) PARTICIPACION DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTION.

Esta línea de acción permitirá desarrollar la participación ciudadana en la toma de decisiones en los distintos niveles de la administración, aún antes que esta participación esté sancionada por ley e incorporada a la cotidianeidad de la gestión del Estado. Una primera cuestión a resolver es producir una conceptualización compartida acerca de los principios y fundamentos de la participación ciudadana. Simultáneamente se está levantando un catastro del conjunto de procesos de participación que actualmente se desarrollan desde el sector público, como una manera de poder contar con el estado de situación en este plano.

Enseguida, se levantarán los pilares de una nueva institucionalidad participativa, que sea asegurada, fomentada y regulada por una Ley de Bases para la participación, cuyo proyecto se espera tener preparado en el curso del año 2001; asimismo, se formularán proyectos de reformas a las leyes que regulan los distintos sectores y servicios, incorporando modalidades específicas de participación.

En este ámbito de participación se inscriben, también, las iniciativas del Consejo de Diálogo Social y el del Defensor del Ciudadano. En el primer caso, se trata institucionalizar un espacio de consulta permanente del Presidente de la República relativo a temas de orden social y económico; en el segundo, se crea esta institución de defensa de los intereses ciudadanos, viniendo a llenar un vacío que ni los organismos fiscalizadores ni los Tribunales de Justicia están en condiciones de asumir por sí mismos; a la espera de contar con una ley que cree la institución del Defensor, el Presidente de la República ha dispuesto la generación de un Consejo Asesor Presidencial para la Defensa de las Personas.

E.- Transparencia y Probidad.

La transparencia y la probidad del sector público son un factor clave en el desarrollo democrático y en el afianzamiento de la legitimidad de las instituciones. Durante el período del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, se constituyó el Comité de Ética Pública, el cual propuso una serie de medidas a adoptar en materia de probidad administrativa, como resultado de lo cual se dictó la Ley de Probidad actualmente en vigencia. Asimismo, Chile suscribió en ese período la Convención Interamericana contra la Corrupción, tratado actualmente en vigor en el país. Por último, el Gobierno anterior instituyó el Consejo de Auditoría Interna de la Gestión de Gobierno, el cual hoy inscribe su accionar en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

A partir de estas acciones, se ha planificado fortalecer la auditoría interna de gobierno, estructurando dispositivos tanto a nivel de los ministerios como de los gobiernos regionales. Al mismo tiempo, se generará los mecanismos para que los ciudadanos tengan mayores derechos y garantías para cuestionar acciones públicas que lesionen sus derechos e intereses, implementando las medidas señaladas en la ley de probidad.

Es necesario señalar que entre las iniciativas que el Proyecto Reforma y Modernización del Estado se propone desarrollar, en muchas de ellas la idea de probidad administrativa está presente. Como ejemplos se pueden mencionar la relativa al rediseño de la función de control en la Administración, la implementación del sistema de Compraschile, que permitirá hacer transparente el proceso de adquisiciones del Estado, el fortalecimiento de las Oficinas

de Información y Reclamos, entre otras.

ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO

Esta propuesta se concibe como un proyecto de iniciativa presidencial, que tiene por finalidad llevar adelante las acciones necesarias para alcanzar el objetivo propuesto, con metas, recursos, resultados esperados y fecha de término. Una vez alcanzados los objetivos de transformación institucional, las tareas deberán asumirse en la cotidianeidad de la gestión pública por los propios servicios.

El proyecto está dirigido por un Comité formado por los Ministros Secretario General de la Presidencia -quien lo presidirá-, del Interior, Hacienda y Secretario General de Gobierno, el cual ha sido instalado por medio de un Instructivo Presidencial en que se han definido los objetivos, estructura, dependencia y forma de vinculación con el resto de la administración.

A fin de facilitar los consensos necesarios para la implementación adecuada del proyecto, se han creado instancias en que participan personeros representativos de los sectores nacionales relevantes para esta tarea (sectores políticos, funcionarios públicos, empresarios, universitarios, trabajadores, ONG, centros académicos especializados, municipalidades y gobiernos regionales, colegios profesionales, usuarios y otros). En esa línea, se han creado Comités de Consulta con la ANEF, formalizado a través de un Protocolo suscrito entre los Ministros del Comité para la Reforma del Estado y el Presidente de la entidad sindical; un Comité con los centros académicos ligados a los sectores políticos; un Comité de Jefes de Servicios, un Comité de Coordinadores Ministeriales de Modernización y Comité de trabajo con Consultoras en materias de gestión.

Estos comités son complementados por una mesa de trabajo con la Confederación de la Producción y el Comercio, y por un seminario permanente con el mundo académico.

Consistentemente con el planteamiento de incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, el proyecto deberá crear los mecanismos adecuados para mantener una permanente información a la ciudadanía, así como consultar sistema de participación ciudadana en la discusión de las diversas propuestas y en el monitoreo de las mismas.

La Dirección Ejecutiva del Proyecto tiene a su cargo la implementación de las acciones definidas. Ha formado un equipo profesional integrado por personas con una amplia experiencia en el sector público y que se organiza de acuerdo con la lógica del trabajo de proyectos.

Por último, una política de Relaciones Internacionales permitirá conocer y comparar experiencias en materia de Reforma del Estado, así como perfilar una política de formación de recursos humanos en centros académicos y universitarios de prestigio reconocido.

Hacia la construcción de un gobierno flexible

Los esfuerzos modernizadores desarrollados por los gobiernos democráticos durante la década de los 90 se centraron en aspectos parciales de la reforma administrativa. De partida, el gobierno de Patricio Aylwin se avocó a un conjunto de temas institucionales pendientes, generándose nuevos organismos públicos que abordaron esas materias, entre los que cabe mencionar el Ministerio de Planificación y Cooperación, el Servicio Nacional de la Mujer y la

Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, entre otros. Luego, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle identificó como foco prioritario de atención en el ámbito institucional la modernización de la gestión pública, llegándose a formular en 1997 un Plan Estratégico de Modernización.

Sin embargo, al asumir el actual gobierno del Presidente Ricardo Lagos se dio inicio a un proceso de profunda reforma institucional, la cual, por su alcance y magnitud, trasciende las fronteras de la administración, pues introduce modificaciones de fondo en la organización del poder y en la estructura del Ejecutivo, sin perjuicio de continuar desarrollando aquellos capítulos de la agenda de modernización definida durante el gobierno anterior.

En el marco de este proceso de reforma, cuyos componentes aparecen descritos en este texto, la innovación más importante que se espera concretar dice relación con instituir un gobierno flexible, esto es, con la estructuración de un poder ejecutivo que cuente con potestades suficientes para reorganizar la administración pública de acuerdo con las prioridades programáticas. Si bien es cierto que la idea de flexibilidad cruza todas las iniciativas inscritas en el Proyecto, como se habrá podido observar al analizar el detalle del programa de cambios, la noción de gobierno flexible se refiere exclusivamente a esa capacidad presidencial de adecuar el ordenamiento institucional de la administración.

En el caso chileno, sólo existe un precedente de orientación similar, aunque circunscrito al ámbito municipal. En efecto, a fines del año 1997 fue aprobada una reforma constitucional que introdujo la idea de flexibilidad en los municipios, a través de la modificación del artículo 110 de nuestra carta política, la cual, en su nueva redacción prescribe que: “las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, podrán *crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades* que la ley orgánica constitucional respectiva permita”.

Si bien la citada norma no ha tenido aplicación práctica, pues no se han dictado las disposiciones de rango legal que permitan su implementación, constituye una muestra aproximada de las atribuciones que pudiera detentar el Presidente de la República en el marco de un gobierno flexible.

De lo planteado se puede observar que la idea de gobierno flexible no comprende sólo aspectos de rediseño institucional, entendiendo por tal la revisión y reorganización de la estructura -definida normativamente- de las entidades públicas, sino que también las cuestiones relativas a recursos humanos. Vale decir, lo que se persigue es introducir transformaciones sustantivas en la manera de concebir y gestionar los dos pilares de la organización burocrática de tipo weberiana, como son su estructura y su personal. Es necesario precisar, en todo caso, que no se trata de llegar a contar con una norma idéntica a la mencionada para el caso de la Administración central, especialmente en materia de creación y supresión de cargos, pero se estima que sí es posible afectar de manera importante la actual rigidez institucional chilena.

Lo sustancial de la propuesta radica en resolver un problema de oportunidad para los cambios institucionales que de manera recurrente se plantean a los gobiernos. Cada vez que es necesario crear, modificar o suprimir un ministerio o un servicio público, la tardanza legislativa en aprobar la iniciativa del Ejecutivo es tal que, cuando es aprobada la ley en cuestión, ha cambiado el escenario que existía al momento de surgir el requerimiento de

cambio.

Actualmente se encuentran en curso dos conversaciones relevantes que dicen relación con estas materias. La primera con el Senado, en el contexto de una consulta formulada por el Presidente de la República a la Cámara Alta, donde lo que se espera es definir un procedimiento legislativo expedito para la discusión y aprobación de la nueva institucionalidad; y la segunda es con los propios funcionarios públicos, a quienes se les ha invitado a discutir las propuestas del gobierno en materia de rediseño institucional y a consensuar un Nuevo Trato entre la Administración y sus trabajadores. Del grado de acuerdo que se alcance en ambas instancias depende la viabilidad del objetivo de llegar a tener en Chile un gobierno que posea flexibilidad institucional y un funcionariado en condiciones de adaptarse a los requerimientos que plantea una sociedad en permanente cambio.

RESUMEN EJECUTIVO

El Gobierno de Chile, en el curso de la administración del Presidente Ricardo Lagos y a partir de los avances de los gobiernos precedentes, ha tomado la decisión de modernizar el sector público con el objetivo de estructurar un Estado de servicio a la ciudadanía. Para ello ha formulado el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado que aquí se detalla, el cual comprende, básicamente, dos grandes áreas de diseño e intervención, la primera referida a transformaciones en la *estructura* del sector público y la segunda centrada en la *gestión* de dicho sector.