

**PRINCIPIOS ORDENADORES**

**PARA MODERNIZAR**

**LA GESTIÓN DEL ESTADO**

**ABRIL 2000**

# INTRODUCCIÓN.

Este trabajo tiene como propósito ofrecer, por parte del Instituto de Ingenieros, una contribución a la discusión nacional en torno a una de las tareas más urgentes: la modernización del aparato estatal del país.

Pese a la existencia de legítimas diferencias, hay un antecedente fundamental que es una premisa indiscutible: aún la mayoría de los chilenos son usuarios del Estado. En particular del sistema público de salud y el Fonasa, con más de 8 millones de beneficiarios, del sistema público de subsidio a la vivienda, de la educación municipalizada, del sistema previsional del INP, que paga más de 900.000 pensiones, o de la Dirección del Trabajo, que beneficia a más de 1.000.000 trabajadores al año mediante la fiscalización de las normas laborales.

## COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

### INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

Mateo Budinich Diez  
**Presidente**

Alejandra Mizala	Enrique Fanta
Alvaro Fischer	Salvador Valdés
Jaime Illanes	Javier Etcheberry
Ernesto Evans	Roberto Fuenzalida
Jorge Rosenblut	Mario Waissbluth
Teodoro Wigodksy	Jorge Yutronic

### Encargados de Area:

“Medio Ambiente”: Jaime Illanes  
“Gerencia Pública”: Salvador Valdés  
“La Ciudad”: Alvaro Fischer  
“Modernización Tecnológica”: Ernesto Evans  
“Salud”: César Oyarzo y Jorge Rosenblut

**Aún la mayoría de los chilenos son usuarios de Estado.**

Incluso, algunos expertos opinan que si hiciéramos el ejercicio de “eliminar” el Estado, en Chile la pobreza crecería a más del 50%.

Dado esto último, el énfasis del debate nacional sobre la “modernización del Estado” debería centrarse más en cómo mejorar las prestaciones y la calidad de atención a los ciudadanos, siendo más eficientes y eficaces, que sólo en cómo reducirlo o privatizarlo.

Por ello es pertinente comenzar por una definición conceptual de la materia en cuestión. Aunque a través de este documento se hace referencia a la modernización del Estado, el énfasis principal se ha puesto en la gestión del Ejecutivo. Ello es así porque, por una parte, “modernización del Estado” es la frase clave con que se identifica el problema, y por otra, las acciones del Ejecutivo son las que

tienen un más amplio espectro de acción y modernización. En esta perspectiva, entonces, ¿qué se entiende por modernización de la gestión del Estado y del Gobierno?

La Gestión Pública nace en el mundo como respuesta a la crisis fiscal de los países del mundo y el agotamiento del modelo burocrático.

Sin embargo, pretende ir más allá, y transformar la forma como se hacen las cosas en la organización pública, atendiendo mejor a los usuarios, cuidando los recursos, orientándose a resultados de manera motivada e innovadora.

Por esta razón la modernización de la gestión pública apunta a aquellas áreas donde el ciudadano es usuario y demandante de atención de salud, de solución habitacional, de educación para sus hijos, de mediación de la justicia, de documentación y certificación, de carreteras, caminos y puertos, de seguridad y protección, de permisos y concesiones, etc.

Partiremos por definir el rango de las acciones posibles en un Estado Moderno:

1. Dotar de un marco normativo en el que se desenvuelvan las acciones de las personas y las instituciones del país.
2. Actuar como la autoridad monetaria y guardián de las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos del país.
3. Ejercer un rol redistributivo, a través de la recaudación de impuestos y el uso de los recursos para el bien común, ya sea a través del aparato Estatal o reasignándolos a la ciudadanía y las instituciones.
4. Ejercer un rol de fomento al desarrollo económico, social, y cultural del país.
5. Actuar en el ámbito de la seguridad nacional, las relaciones exteriores y la seguridad pública al interior del país.
6. Producir determinados bienes y servicios que no produce el sector privado o la ciudadanía.

Por supuesto no todos los Estados actúan en estos ámbitos de igual manera, y en ocasiones las más violentas discusiones políticas de un país se refieren al rol, velocidad y dirección que debe tener el accionar estatal en cada uno de estos ámbitos.

En suma, si por modernizar el Estado se entiende que éste “haga bien su tarea”, es necesario concordar en *qué* hace, y *cómo* lo hace. El Estado puede privatizar todas sus empresas de manera muy eficiente y transparente o muy ineficiente y poco transparente. También el Estado puede estatizar todas las empresas de manera muy eficiente o ineficiente. Puede imponer una alta carga tributaria y redistribuir estos recursos en forma eficiente o ineficiente, o puede imponer una baja carga tributaria en forma eficiente o ineficiente.

En suma, sería trivializar el problema el afirmar que basta con “más y mejor gerencia” en el sector público para que todo se solucione. Es evidentemente una condición necesaria, pero con una muy buena gerencia podríamos también marchar eficiente y perfectamente en la dirección equivocada.

También es una trivialización del problema afirmar que todo lo privado es bueno y eficiente, y todo lo público es malo e ineficiente. Es evidente que en el listado de ámbitos de acción arriba mencionado, hay un rol nítido e intransferible para la institucionalidad pública. Una sociedad balanceada le da un lugar adecuado a las empresas, a las entidades públicas, y crecientemente, a la ciudadanía organizada a través de innumerables entidades no gubernamentales sin fines de lucro.

Felizmente, podemos afirmar que estamos en una época en que se observa de manera creciente una cierta unidad a nivel nacional de opiniones en torno al rol y quehacer del Estado. Tres décadas atrás, hubiera sido casi imposible conseguir, aun al interior de organizaciones que agruparan profesiones

homogéneas, un documento consensuado acerca de la dirección en que debe apuntar el accionar del Estado. Hoy, las diferencias son de matices, incluso en los aspectos más controvertidos como podrían ser las privatizaciones, o el grado de “intervencionismo” del Estado en el fomento a determinados sectores económicos. Algunos de los temas más sensibles y controversiales comienzan a aparecer en ámbitos menos “tradicionales”: culturales, sociales, éticos, religiosos o ambientales.

En lo que se refiere al *cómo*, las definiciones son más sencillas. Aspiramos a que el Gobierno ejecute sus tareas con niveles de productividad, calidad y eficacia equivalentes a los del conjunto de la sociedad chilena. En otras palabras, debemos como nación aspirar a que la productividad social de un servidor público sea equivalente a la productividad de un trabajador del sector privado, con lo cual debiéramos tender a lograr niveles de remuneración razonablemente equivalentes en ambos tipos de institucionalidad.

Esta productividad, como en todas las organizaciones, va a depender en cierta medida de las capacidades y habilidades del propio trabajador, pero en mucho mayor medida, va a depender de los niveles de organización, procedimientos, tecnología, inversión, y capacidad gerencial de la entidad en la que este trabajador está inserto.

Los planteamientos que se hacen en esta propuesta están basados en la experiencia y análisis de los miembros de la Comisión, aportes de los miembros del Directorios del Instituto de Ingenieros, en la contribución de diversas personas destacadas en sus respectivos ámbitos, en la consideración de varios casos relevantes de modernización gubernamental de países que han tomado una iniciativa emprendedora y exitosa y en los estudios realizados por diversos autores, tales como Reinventing Government, de Osborne y Gaebler.

En este trabajo, y en particular en algunos de los 12 principios que se analizarán, hemos estimado pertinente agregar algunas acciones que en campos específicos se pueden emprender, tales como Medio Ambiente, Modernización Tecnológica, Gerencia Pública, Infraestructura en relación al tema La Ciudad, y Salud.

Es sobre todo en estos ámbitos donde los Ingenieros agrupados en el Instituto pueden dar su mayor y mejor contribución, y a ello se referirá también el presente documento.

## **PRINCIPIOS ORDENADORES**

1. Privilegiar el rol conductor y catalizador del Gobierno.
2. Descentralizar.
3. Orientar la acción del Gobierno para que sea participativo con la comunidad en las decisiones y en las realizaciones.
4. Profundizar uso del mercado para apoyar cambios en la sociedad.
5. Orientar la acción del Gobierno a satisfacer las necesidades de sus usuarios.
6. Promover una conducta previsoras del Gobierno.
7. Incorporar competitividad en los servicios que presta el Gobierno.
8. Orientar la gestión gubernamental hacia los resultados.
9. Focalizar la acción gubernamental.
10. Promover que la acción del Gobierno se base en objetivos.
11. Promover que el Estado haga uso apropiado de la tecnología.
12. Revisar permanentemente el dimensionamiento del Gobierno y del Estado.

## **PRINCIPIOS ORDENADORES PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN DEL ESTADO**

### **1. Privilegiar el rol conductor y en muchos casos también catalizador del Gobierno, en vez de la ejecución.**

El Gobierno decide qué debe hacerse en una gran cantidad de campos y en muchos casos también debe decidir cómo y quiénes deben efectuar las acciones.

Es necesario y razonable que el Gobierno sepa optar cuándo debe ser él mismo el ejecutor y cuándo deben ser terceros. Esta opción es importante pues permite que las ejecuciones de políticas de Gobierno generen en muchos casos desarrollo de mercado y esto es una externalidad positiva.

**La tendencia mundial es el retiro del Estado de labores productivas.**

El Gobierno debe permanecer independiente de las tareas de ejecución; ello le permite poder evaluar cómodamente las realizaciones en función del beneficio público y determinar acciones alternativas en caso de ser necesario.

Lo anterior posibilita que los diseños gubernamentales puedan ser mayores a un período de Gobierno, para poder atender con mayor continuidad dinámicas de mayor plazo.

Ej. Concesiones en Obras Públicas.

**Un Gobierno que se focaliza en la elección de terceros para las realizaciones, desarrolla los mercados promoviendo las actividades económica y laboral.**

### **2. Descentralizar.**

La toma de decisiones ha aumentado notablemente en las últimas décadas en cantidad, variedad, frecuencia, urgencia y complejidad. Al mismo tiempo, el impacto de éstas afecta a una mayor población.

Hoy existe una enorme dificultad para que un organismo centralizado pueda tomar decisiones correctas y oportunas para todos, lo que es válido para grandes organizaciones tanto privadas como públicas, siendo todavía más agudo en el último caso.

**Las decisiones tomadas centralizadamente no concitan necesariamente la aceptación de las personas que no participan en su elaboración, generando además una discusión respecto a la falta de transparencia y participación ciudadana. Estas discusiones generan en la sociedad moderna tensiones que se hacen difíciles de manejar debido al exceso de centralización.**

El que las decisiones se materialicen en los niveles regionales, comunales, etc., que tienen ventajas comparativas para atenderlas, revitalizan la sensación de democracia y participación de la comunidad. Todo esto da un real poder, autonomía y responsabilidad a las personas que ejercen diversos cargos públicos y a su vez produce un dinamismo propio de las comunidades regionales haciéndolas más responsables de sí mismas.

**La descentralización en la toma de decisiones resuelve un problema gubernamental importante.**

La adecuada separación entre decisiones centralizadas y descentralizadas permite que el Gobierno central se especialice y organice con vigor y agilidad la realización de las tareas que le son propias. Las otras, que en volumen serían la mayoría, se transfieren y ejecutan a nivel de los Gobiernos regionales, municipalidades, organismos autónomos, etc.

### **3. Orientar la acción del Gobierno para que sea participativo con la comunidad en las decisiones y en las realizaciones.**

Los afectados por las acciones o inacciones gubernamentales desean ser partícipes de las decisiones en algún grado, y a veces en las realizaciones que ellas mismas provocan.

El accionar gubernamental debería estar sometido al libre escrutinio de la comunidad. Las decisiones y su fundamentación deberían estar contenidas en archivos de público acceso.

Lo anterior permitiría que instituciones privadas que la comunidad generaría - como Universidades, Centros de Estudios, agrupaciones de distinto tipo - gratuitamente podrían informar a la comunidad o grupos de ella de los temas de su interés, transformándose en contralorías *expost* de alto nivel.

**Un Gobierno que produzca niveles adecuados de participación enriquecerá sus decisiones y obras y logrará que la comunidad se identifique más con ellas.**

#### **4. Profundizar el uso del mercado para apoyar cambios en la sociedad.**

Varias tareas de mejoramiento y desarrollo de la sociedad no se pueden hacer en buena forma como meros programas directos de acción gubernamental. Esto se puede deber a la complejidad de los temas, a la dinámica de los intereses en juego y a los necesarios encadenamientos institucionales y empresariales.

**El mercado ha probado ser en la mayoría de los casos, un instrumento útil para producir cambios deseables en la sociedad. El Gobierno debe profundizar su utilización adecuada y oportuna para el beneficio de todos.  
Ej.: Comercio de derechos de aguas, permisos de emisión transables, etc.**

#### **5. Orientar la acción del Gobierno a satisfacer las necesidades de sus usuarios.**

El Gobierno fija las prioridades en función de su percepción sobre las necesidades sociales y de los requerimientos que le formulan los personeros y organismos gubernamentales. Ambos - necesidades percibidas y requerimientos internos - pueden estar notablemente influidos por las visiones, deseos e intereses de la burocracia gubernamental.

Por esto, es fundamental que el Gobierno tenga la voluntad y se dote de los mecanismos apropiados para comprender efectivamente las necesidades sociales de la comunidad en su conjunto y de los distintos usuarios de los servicios gubernamentales. Así podrá definir las prioridades y realizar las acciones necesarias en función del bien común.

Esto significa un cambio relevante, pues implica reposicionar a la burocracia gubernamental en un rol diferente. Exige también atender legítimas ansiedades de estos últimos, atendiéndolos de manera eficiente, facilitando la movilización de recursos públicos y fortaleciendo su capacitación.

**El Gobierno debe ser capaz de atraer  
y retener personal idóneo.**

## **6. Promover una conducta previsorora del Gobierno.**

Varios de los desafíos que enfrenta el Gobierno con la sociedad y el ambiente natural se deben al reconocimiento tardío de los problemas, muchas veces por razones fuera del control de la autoridad. La falta de consideración oportuna de los efectos de las acciones y omisiones en la conducta tanto del Gobierno como de otros actores relevantes asociados se constituye también en un agravante.

**Una acción deliberadamente previsorora de parte del Gobierno minimizaría los problemas, reduciría los costos de su solución y permitiría organizar mejor a los actores públicos y privados y a su vez mejoraría la imagen gubernamental.**

## **7. Incorporar competitividad en los servicios que presta el Gobierno.**

Los servicios gubernamentales deben mantenerse competitivos en el tiempo para que los beneficios sean efectivos.

Eventuales ineficiencias o ineficacias deben reducirse o eliminarse. La incorporación de la competitividad significa perseguir costos y calidades adecuadas, buscando mejor eficiencia, reduciendo los costos, promoviendo e implementando innovación.

A su vez el Estado debe mantener un constante estímulo y una organización que promueva la competitividad a través de diversas acciones tales como: definir y hacer cumplir metas, seleccionar el personal apropiado, lograr y mantener altos niveles de motivación, incorporar tecnologías y metodologías para mejorar la calidad y la productividad, organizarse apropiadamente con proveedores, etc.

**La competitividad debe darse  
tanto en la producción de los servicios  
como en la entrega a sus usuarios.**

## **8. Orientar la gestión gubernamental hacia los resultados.**

En forma natural muchas organizaciones del Gobierno y del Estado se gestionan principalmente desde el punto de vista de las tareas, actividades e insumos específicos. Esto ocurre habitualmente en los niveles medios de organizaciones públicas de carácter ejecutor.

El Gobierno debería ser un buen garantizador de resultados en términos de objetivos, calidades, costos, plazos, coberturas, etc.

La prioridad por lo tanto debe estar en los resultados a obtener y luego definir la mejor forma de lograrlo y los actores mejor equipados para ejecutarlo.

Ej. Financiamiento de productos finales.

**Los niveles superiores responsables de la definición de políticas y la conducción, deben enfocar sus capacidades de gestión en los fines, en los resultados.**

## **9. Focalizar la acción gubernamental.**

Los recursos del Gobierno son limitados y los períodos de duración de un equipo de Gobierno son breves. Por ello, para obtener logros relevantes es necesario focalizarse en tareas y programas que puedan efectivamente realizarse en ese contexto.

## **10. Promover que la acción del Gobierno se base en objetivos.**

La fijación de objetivos para la acción gubernamental permite concentrar esfuerzos y recursos en torno a una tarea común, tanto de los propios actores gubernamentales como los de otras instituciones y empresas. Asimismo, produce una mayor claridad de los logros buscados y una natural satisfacción cuando éstos se obtienen, manteniendo la motivación y la confianza.

**La continuidad histórica de los organismos públicos ha dificultado, por razones diversas, que éstos fijen su accionar en base a objetivos.**

## **11. Promover que el Estado haga uso apropiado de la tecnología.**

Los conocimientos en diversos campos están teniendo un avance significativo, lo cual produce obsolescencia de parte del conocimiento adquirido y demanda su renovación permanente para mantenerse vigente. Esto se constituye en un aporte al Estado en todas sus formas, tanto en los medios como en los fines.

Por ello, es necesario que el Ejecutivo y los otros poderes del Estado (Parlamento y Poder Judicial) hagan un uso apropiado de la tecnología de acuerdo al “estado de arte” eficiente y probadamente vigente.

**Las tecnologías de la información y de las comunicaciones permiten una mayor eficiencia y productividad interna, así como una mejor relación con los ciudadanos, posibilitando interesantes formas de participación de éstos.**

## **12. Revisar permanentemente el dimensionamiento del Gobierno y del Estado.**

Las demandas sobre el Estado y el Gobierno han ido evolucionando, por lo que su tamaño debiera evolucionar en similar dirección. También varían las condiciones de la sociedad y sus requerimientos sobre el rol de las instituciones públicas y las capacidades de diversos actores públicos y privados para atenderlas. Y también varían los conocimientos de que dispone la sociedad para organizarse.

En este contexto, es necesario que el Gobierno analice y determine el dimensionamiento más apropiado para esta circunstancia histórica, tanto a nivel general como sectorial. De esta manera se logrará que el Gobierno cambie para mejor, actuando efectivamente donde debe hacerlo y se evitará que se diluya actuando donde no es necesario.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Una vez descritos aquellos conceptos que deben constituir principios ordenadores de la gestión pública, es pertinente destacar que su materialización dista de ser trivial, y que requiere enormes desafíos políticos y económicos, que tienen sus raíces en la historia administrativa, normativa y cultural del sector público chileno.

Es innegable que en Chile ha habido avances sustantivos en la modernización de muchos servicios públicos. El propio Instituto de Ingenieros ha sido testigo de este proceso, cuando coordinó las labores de evaluación de postulaciones al primer *Premio Nacional a la Innovación en Gestión Pública*, otorgado en 1999. Los diez premios otorgados representan casos extraordinariamente meritorios, en que distintos departamentos, municipios o unidades de la administración pública han logrado, con creatividad y entrega, el mejoramiento de la atención al usuario y de sus procesos internos.

Como contraparte, estos casos representan lo mejor que se puede lograr sin reformas mayores: es decir, aquello que un Jefe de Servicio o de Unidad puede lograr en el marco de las grandes restricciones existentes. Pero un programa de modernización del sector público sólo puede ser abordado a nivel nacional, con decisión política, legislativa y presupuestal, y un gran sentido de unidad.

Una de estas restricciones es el Estatuto Administrativo que rige desde hace varias décadas, sin

cambios significativos, las relaciones laborales de los trabajadores del sector público. Su modificación es imprescindible y debe ser hecha de común acuerdo con los trabajadores y los gremios, pues hay importantes temas de salario, evaluación y estabilidad laboral que requieren ser abordados cuidadosamente, pero a la vez con gran energía. En suma, es necesario avanzar en la dirección en que un trabajador pueda ascender y ser premiado si hace bien su trabajo, y que pueda recibir reales sanciones si lo hace mal o no lo hace. Asimismo, es evidente que a medida que aumente la productividad del sector público, las remuneraciones deben hacerlo en concordancia y con la flexibilidad necesaria.

Una segunda necesidad fundamental, es la de avanzar rápidamente hacia la designación, remuneración, contratación y evaluación de Gerentes Públicos, ampliamente descrita en otras partes de este texto. Pero la decisión no es trivial. La tradición en la mayoría de los países del mundo es que los esfuerzos realizados durante las campañas políticas y candidaturas presidenciales se "paguen" con cargos de Gerencia Pública, como una forma - en cierto sentido legítima o tal vez necesaria - de premiar las lealtades y el esfuerzo. Pero un buen activista electoral no hace necesariamente a un buen funcionario público. Romper este círculo no es sencillo y es otro tema que deberá ser abordado con cuidado pero con energía, tal como se ha hecho ya en otros países.

Una tercera necesidad tiene que ver con la imprescindible modernización de algunas instituciones de carácter horizontal, que tienen que ver con el quehacer de todo el sector público: la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Es indudable que hoy día los jefes de servicios o unidades experimentan fuertes restricciones burocráticas, retrasos e inflexibilidades derivados de una normativa y una institucionalidad añeja en estas materias, que les dificultan sensiblemente su accionar. Pero nuevamente, es fácil caer en que, en aras de la probidad administrativa, o de la austeridad presupuestal, estas instituciones deban ser consideradas como "intocables". Es, nuevamente, otro tema con importantes aristas políticas, que debe ser abordado con cuidado pero con energía.

Otro tema fundamental. Este documento ha estado orientado en lo medular a la modernización del Poder Ejecutivo. Sin embargo, muchos de estos conceptos debieran y pudieran extenderse al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a las Alcaldías del país. Sin avances en todos estos frentes, es evidente que el proceso de modernización quedará trunco.

Finalmente, está pendiente en Chile el tema de la evaluación *expost* de las intervenciones públicas. Crecientemente, hay países del mundo que establecen sistemas, con grados razonables de autonomía respecto del Ejecutivo, que producen evaluaciones públicas e imparciales del impacto que están teniendo las diversas leyes, programas o proyectos. Esto, que hoy día en Chile se hace *exante* únicamente a nivel de los proyectos de inversión, debe extenderse a una práctica *expost*, no sólo a las inversiones públicas, sino a todas sus intervenciones. Sólo eso introducirá un buen nivel de "accountability" en la función pública.

# Principios Ordenadores para Modernizar la Gestión del Estado

## A. Medio Ambiente.

### Introducción.

Las doce ideas básicas que se han presentado en el texto principal de este documento han sido agrupadas en la presentación del tema ambiental en sólo diez.

### Principios

#### *1. Privilegiar el rol conductor y en muchos casos también catalizador del Gobierno, en vez de la ejecución.*

El rol del Gobierno en este campo puede caracterizarse hoy día como un rol primordialmente de definición de políticas, a través de normas, reglamentos y planes específicos. Lo habitual ha sido que el Estado no tome un rol ejecutor en materias ambientales, a excepción del rol fiscalizador.

Aun cuando la acción del Gobierno se ha centrado en el área de la definición de políticas, nuestro país se caracteriza por tener grandes vacíos en materia normativa y reglamentaria. Estos vacíos sólo terminan por introducir arbitrariedades en el actuar de la autoridad y así obstaculizar la participación de los diferentes actores en el tema. Esto también dificulta alcanzar las metas de un desarrollo sustentable.

El Gobierno debería por lo tanto poner énfasis en cumplir el rol esencial que le compete: la definición de las políticas en materia ambiental con una celeridad acorde con las necesidades de desarrollo del país. Sería importante, además, que no sólo defina las políticas, sino que al definirlas deje espacios para la creatividad e iniciativa de los actores y que esto permita buscar las mejores soluciones a los problemas ambientales.

En cuanto a la tarea fiscalizadora, sería conveniente plantear dos acciones específicas:

Que el Estado delegue esta tarea parcial o totalmente en el sector privado. Esta acción podría mejorar la calidad de la fiscalización, e independizarla además, de la acción de generar políticas.

Incorporar el pasivo ambiental de las empresas a sus balances tal como se hace en otros países del mundo. Serían entonces las mismas empresas las que buscarían la forma más eficiente para disminuir sus pasivos y valorizar las empresas, disminuyendo por lo tanto el esfuerzo fiscalizador.

#### *2. Descentralizar.*

El diseño del Sistema de Gestión Ambiental es bastante descentralizado. Sin embargo, en la práctica, lo que atenta contra este espíritu descentralizador de la política ambiental es la falta en las regiones de capacidad técnica en algunas materias. Esta falta de capacidad se refleja en el tener que recurrir en algunos casos al Gobierno Central para resolver algunos problemas, y en

otros, a que el Gobierno Central enmiende algunas decisiones de los gobiernos regionales. En ambos casos, esto atenta contra la credibilidad de estos últimos y contra el proceso descentralizador.

La situación se agrava cuando consideramos que la ciudadanía no puede ejercer a cabalidad su derecho a participar en las decisiones ambientales, ya que a veces no existe quién lidere el proceso de participación ciudadana, o la comunidad no puede informarse adecuadamente.

Por último, habría que consignar además, que incluso dentro de las Regiones se percibe el fenómeno del centralismo entre la capital regional y los diversos municipios.

Una forma de enfrentar esta situación es a través de las siguientes medidas:

Dotar de recursos a los gobiernos regionales para que puedan ejercer su rol adecuadamente.

Realizar una fuerte inversión en capacitación y entrenamiento de los funcionarios regionales.

Contemplar el asesoramiento de estos funcionarios por consultores externos.

Poner a disposición de las comunidades regionales consultores que las puedan asesorar en las materias ambientales que sean de su interés.

### 3. ***Orientar la acción del Gobierno para que sea participativo con la comunidad en las decisiones y en las realizaciones.***

Si bien existe un programa bastante ambicioso de participación ciudadana en torno al tema ambiental, en la práctica esta participación es limitada y en muchos casos nula. Conocemos, por lo general, de la participación ciudadana sólo cuando se trata de grandes proyectos de inversión que son sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como por ejemplo: la Central Ralco, el Proyecto Celulosa Valdivia, el Proyecto Río Cóndor, etc. Sin embargo, en la mayoría de estos proyectos lo que se escucha es la voz de las ONG's y no la opinión de los ciudadanos afectados directamente por el proyecto.

Existen, además, muchas otras situaciones de proyectos más pequeños, donde los ciudadanos no tienen cómo hacer valer su derecho a participar ya que el proyecto en sí no causa controversia pública. Son muchos los casos de cambios en los Planes Reguladores donde los vecinos no son escuchados. Existen otros problemas que no ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Problemas como ruidos molestos, basureros clandestinos, aguas servidas, anegamientos, no contemplan mecanismos de participación ciudadana.

De lo anterior se desprende que hoy día existe una pseudo participación ciudadana sólo en la medida que exista la capacidad de ejercer presión política. Para una participación ciudadana más extendida habría que definir mecanismos que permitan que el valor del aporte que haga cada ciudadano no sea proporcional al peso "político" de cada participante.

### 4. ***Profundizar el uso del mercado para apoyar cambios en la sociedad.***

Hoy día existe una tremenda dicotomía entre los diversos aspectos que rigen nuestra sociedad y el medio ambiente. Mientras que la sociedad como un todo camina hacia un sistema más libre: libertad de pensamiento, libertad política, libertad económica, etc., el tema ambiental se mueve en una dirección opuesta, en la dirección de normativas y reglamentos, en la dirección de políticas donde se deja poco o ningún espacio para la iniciativa y la creatividad. Esto no es propio de Chile, sino de muchos países en el mundo. Esta dicotomía produce tensiones que sólo podrán tener soluciones "parches" y que eventualmente conducen a conflictos mayores.

El énfasis habría que ponerlo en lo siguiente:

En el diseño de las políticas ambientales, dejando espacios a la iniciativa y creatividad de los actores.

Introducir el concepto de valorizar los recursos escasos.

Introducir el concepto de valorizar los daños ambientales.

Como ya se ha señalado, introducir el concepto de pasivo ambiental en la contabilidad de las empresas. Esto hará que cada una busque la forma de valorar su empresa y disminuir los pasivos.

## 5. *Orientar la acción del Gobierno a satisfacer las necesidades de sus usuarios.*

El satisfacer las necesidades de los usuarios podría definirse como el “*principio ordenador*” que debe estar presente en el programa de todo Gobierno. Sin embargo, cuando uno analiza en forma crítica el cumplimiento de este principio, cualquiera sea el Gobierno, invariablemente se llega a la conclusión que existe una brecha entre este principio ordenador y los resultados, o al menos, lo que la gente percibe como resultados. ¿Por qué? Las razones son muchas. En materia ambiental podemos destacar las siguientes:

No siempre el Gobierno es capaz de interpretar las necesidades y los derechos de los usuarios. En el caso específico de nuestro país, la situación es aún más compleja, ya que existen derechos consagrados expresamente en la Constitución para cada individuo, como el derecho a vivir en un medio libre de contaminación, que es violado en forma sistemática.

También existe una falta de recursos y de mecanismos para hacer cumplir este principio. No existen los recursos para fiscalizar las continuas violaciones a las normas y a la ley. Ejemplos con los cuales convivimos todos los días son las permanentes violaciones a la norma de ruido, la cantidad de vertederos clandestinos, la disposición de residuos peligrosos en forma no controlada, etc. El Gobierno, además de no contar con los recursos para fiscalizar estos problemas, se encuentra con el agravante de que no existen los mecanismos para sancionar estas violaciones a la ley. Cuantas veces hemos visto con decepción que las sanciones administrativas o las acciones a través de nuestro sistema judicial no sólo son ridículas, sino que lentas y engorrosas y distan mucho de constituirse en verdaderas sanciones a las conductas ilegales.

La falta de mecanismos para sancionar a quien infringe la normativa legal es aún más crítica si quien infringe la ley es el propio Gobierno, sea este nacional, regional o comunal.

El individuo que ve sus derechos afectados por una acción del Gobierno no tiene a quién recurrir ni cómo defenderse. Su única opción son los Tribunales de Justicia, lugar que resulta de muy difícil acceso para la mayoría de los ciudadanos de este país.

Por último, no existen los mecanismos eficientes a través de los cuales los ciudadanos puedan representar sus necesidades a las autoridades, ni los medios a través de los cuales ellos puedan expresar las deficiencias en el comportamiento de la autoridad respecto de este principio ordenador. En otras palabras, no existen los mecanismos de diálogo entre la autoridad y los ciudadanos.

Algunas acciones que se podrían tomar:

Debe existir una real voluntad de la autoridad de escuchar a los usuarios en cuanto a sus necesidades, creando los mecanismos para enriquecer el diálogo entre las autoridades y la comunidad. Hoy día estos mecanismos son pocos y no están orientados a escuchar a la gente sino más bien a que la gente conozca lo que la autoridad está haciendo.

Habría que cambiar los mecanismos a través de los cuales se pueda sancionar a los infractores. Estos mecanismos deberían ser más rápidos y menos engorrosos.

La tarea fiscalizadora debería contar con mayores recursos para que ésta pueda ser pronta y eficaz.

Reposicionar la burocracia gubernamental en un rol diferente, de “Socios para el Desarrollo”, eliminando las desconfianzas mutuas con el sector privado.

Lo anterior exige atender las legítimas ansiedades de los funcionarios públicos, facilitando la movilización de recursos fiscales con este fin, fortaleciendo la capacitación.

## 6. *Promover una conducta previsorora del Gobierno.*

En materia ambiental, carecer de una conducta previsorora tiene casi siempre consecuencias negativas, ya sea porque el Gobierno pierde credibilidad, o porque se lesionan derechos de los individuos o porque se destruye el patrimonio ambiental en forma irreversible. La falta de recursos adecuados para estudiar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, para desarrollar planes de contingencia y para invertir en soluciones, es sólo parte del problema de falta de previsión. Nuestra cultura es, por lo general, poco previsorora. Es más bien una cultura de crisis. Lo que no es un problema hoy día, pero que sí puede ser un problema mañana, deja de captar nuestra atención. Es muy difícil que se asignen recursos para evitar un problema que puede ocurrir en varios años más, sobre todo cuando los recursos son escasos y el inventario de problemas urgentes es muy grande.

Ejemplos en nuestra vida diaria abundan, como por ejemplo el problema de contaminación atmosférica en la ciudad de Santiago. Este ha causado a través de los años bastante más que un problema de credibilidad al Gobierno. La gente, en su mayoría, no entiende la complejidad de la situación. Sólo percibe que el problema persiste a través del tiempo y no es inusual escuchar que “el Gobierno no hace nada”. ¿Qué parte del problema de contaminación de Santiago es atribuible a un crecimiento desordenado de la ciudad? ¿Cuánto se podría haber reducido el problema del transporte urbano si se hubiesen tomado las medidas adecuadas hace 10 años?.

Cuando los recursos son escasos, tener una conducta previsorora requiere tener la capacidad para asignar recursos “ahora” para resolver problemas futuros, a costa muchas veces de postergar la solución de problemas que ya existen. Esto requiere de una nueva forma de pensar las responsabilidades políticas de modo que se extiendan mucho más allá del período del Gobierno de turno.

## 7. *Incorporar competitividad en los servicios que presta el Gobierno.*

Para efectos de análisis, este problema puede disgregarse en dos componentes. Control de Gestión por un lado e Incentivos a los Funcionarios Públicos por otro.

### a) *Control de Gestión*

- i. Control de Gestión a nivel de Gobierno. - No existen los mecanismos para medir los avances en la gestión del Gobierno. Sólo en el último tiempo se ha creado una oficina dependiente de la Presidencia de la República encargada de medir la gestión de los diversos Ministerios. Un gran avance en la dirección correcta pero que requiere de un apoyo y reconocimiento mucho más decidido. Ojalá una medida como ésta pueda ser incorporada como herramienta permanente en la Gestión.
- ii. Control de Gestión a nivel de usuario. - Desde el punto de vista del usuario, no existen ni la cultura ni los mecanismos para expresar el malestar cuando un servicio es de mala

calidad. Cuantas veces tenemos la impresión que “se nos está haciendo un favor” en vez de tener el “derecho a un buen servicio”.

En otros países existe una cultura más desarrollada de exigir el buen servicio a que tiene derecho todo ciudadano. Buen servicio en cuanto al trato, en cuanto a la calidad y a la oportunidad de la respuesta. Por lo tanto, lo primero que habría que hacer es introducir este aspecto dentro de los planes de educación de la ciudadanía: el derecho a un buen servicio.

- iii. Control de Gestión a nivel de la prensa. - También es muy importante el rol que puede jugar la prensa en denunciar los casos de ineficiencia en la prestación de los servicios del Estado, tal como ocurre en otros países.
- iv. Control de Gestión a nivel de la Sociedad Organizada. - Por último está el rol que le cabe a la sociedad, la sociedad organizada como fiscalizador de la gestión del Estado. Las organizaciones intermedias como Juntas de Vecinos, Asociaciones de Consumidores, Clubes, etc., pueden y deben jugar un papel muy importante en la fiscalización de los servicios que prestan los organismos del Estado.

b) *Incentivos.*

Por otro lado, se requiere incentivar al funcionario público para que preste un servicio eficiente. Desgraciadamente el sistema administrativo chileno es demasiado rígido. No considera incentivos para los empleados fiscales y deja muy poco o ningún espacio para premiar el cumplimiento de metas. Ni siquiera la fijación de las remuneraciones se hace en función del desempeño. Es, en otras palabras, una administración *plana y chata*.

Esta falta de incentivos, junto a remuneraciones por lo general bajas y a topes en la carrera funcionaria contribuyen, sin lugar a dudas, a una prestación de servicios de mala calidad. Sólo en el último tiempo, y con gran dificultad, se ha logrado introducir el concepto del premio al trabajador en la administración pública por el cumplimiento de objetivos.

El caso de algunas de las empresas del Estado es algo que desafía todo concepto de gestión moderna. Los empleados que hacen carrera son por lo general los que tienen un tope en cuanto a los cargos que pueden ejercer. Por el contrario, los altos ejecutivos, en su mayoría no son funcionarios de carrera dentro de la empresa y, por lo tanto, sus objetivos siempre son de corto plazo. Esto afecta, entre otras cosas, las políticas ambientales de las empresas públicas.

8. ***Promover que la acción del Gobierno se base en objetivos, focalizando así la intervención gubernamental y orientando la gestión hacia los resultados.***

Toda buena gestión comienza por la formulación de objetivos en forma coherente, clara y que a la vez puedan ser medidos. La falta de objetivos coherentes, claros y medibles no sólo lleva a la confusión sino que también tiene un fuerte impacto en la credibilidad de las instituciones públicas.

En materia ambiental no hemos estado exentos de este problema. Este tema es relativamente nuevo en Chile y puede ser que no exista la experiencia en el cómo formular estos objetivos.

La acción gubernamental sólo se puede focalizar si se han formulado los objetivos de esta forma. Muchas veces éstos son tan genéricos, de tan larga duración y tan poco medibles, que a poco andar ya nadie se acuerda cuáles son. Las instituciones y las personas pierden el incentivo y la mística y al final los objetivos se diluyen. Es preferible fijarse una serie de objetivos a lo

largo del tiempo, todos conducentes a un gran objetivo. Por ejemplo, en el caso del Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana, pareciera lógico que se hubiesen fijado objetivos intermedios, medibles, todos conducentes al objetivo final, pero que pudieran ser logrados en plazos de dos años. Todos, incluyendo la autoridad, hubiésemos tenido la oportunidad de hacer un seguimiento más estrecho del cumplimiento del plan. Pero, ¿cuántos de los objetivos que persigue el plan son medibles?, ¿cuál es la meta de calidad del aire en el año 2000, ó 2005?. ¿Cuál es la meta en enfermedades respiratorias para el año 2000?. ¿En base a qué criterios se fijaron las prioridades en el plan?. ¿Cuánto cuesta la implementación de este plan?.

No sólo basta formular bien los objetivos; es necesario medir el cumplimiento de los mismos. Si éstos son formulados en forma clara y medibles no habría ninguna razón para que entidades independientes pudieran comprobar el cumplimiento de estos objetivos e informar a la ciudadanía de los resultados.

#### 9. *Promover que el Estado haga uso apropiado de la tecnología.*

La atención que se ha puesto en los temas ambientales en el país es un hecho reciente que comienza, tal vez en la década de los 80, 10 a 15 años detrás de los países desarrollados. Más retrasados aún vamos en la investigación y conocimiento de nuestros ecosistemas, así como en la investigación asociada a las normas de calidad y a los planes de descontaminación. En este contexto, no es posible pedirle al Estado que haga uso apropiado de la tecnología cuando el nivel del conocimiento en torno al tema es limitado y no existen los incentivos para usar metodologías de análisis más sofisticadas.

La cantidad de recursos que se asignan a la investigación en esta materia son muy bajos, y la cantidad de investigadores que tienen un reconocimiento a nivel internacional son pocos. Basta analizar la asignación de los fondos concursables del Gobierno.

Todo lo anterior ha redundado en que, por ejemplo, existe muy poco conocimiento de las condiciones atmosféricas en altura en nuestro país, información básica para desarrollar modelos de calidad del aire. No existen túneles de viento para calibrar los anemómetros que se instalan en el país. Equipos para medir ruidos son escasos. Existen conocimientos limitados de nuestros mares. La cartografía en algunas zonas del país es muy deficiente y, en algunos casos inexistente. No existen mapas topográficos de la calidad necesaria para estudiar problemas de erosión, no existen mapas de vegetación confiables, no existen mapas de riesgo sísmico o geológico, etc.

Todo lo anterior nos hace pensar que como primera medida es necesario desarrollar una capacidad técnica en torno al tema. Esto requiere no sólo la formación de profesionales en la materia, sino que también la formación de equipos de trabajo, de centros de investigación, de grupos de discusión, etc.

También se requiere dotar al Estado, preferentemente a través de subcontratos, del acceso a los recursos tecnológicos adecuados como laboratorios especializados, sistemas de computación, bases de datos, cartografía, etc.

#### 10. *Revisar permanentemente el dimensionamiento del Gobierno y del Estado.*

No cabe duda que este es uno de los desafíos más difíciles de enfrentar. No sólo existen diversas formas de pensar el rol del Estado, y por lo tanto su tamaño, sino que también cualquiera acción que se tome en esta dirección tendrá un fuerte costo político. Sin embargo, en toda organización humana, a la cual no puede escapar el Estado, es necesario ir revisando tanto el tamaño que tiene esa organización así como las funciones que debe desarrollar y su organización. En la medida que el desarrollo tecnológico avanza, la frecuencia con que es necesario hacer esta revisión crítica también aumenta.

Lo que se propone específicamente es mantener una actitud de análisis constante frente al tamaño, organización del Estado y funciones que debe desarrollar. Esto permitirá focalizar mejor los recursos en materia ambiental, trasladando recursos que hoy día se utilizan en forma ineficiente para enfrentar problemas que no son prioritarios a aquellos problemas de mayor prioridad. En la medida que el Estado privilegie el rol conductor en vez del rol ejecutor, esta tarea de ir redimensionando el Estado será más fácil.

## **B. Gerencia Pública.**

La gestión de nuestro Estado podría mejorar mucho respecto a lo que es hoy en día, en cuanto a eficiencia, modernidad y agilidad. Este es un hecho respecto del cual existe general coincidencia.

Los procesos de cambio requieren, dentro de muchos otros aspectos, ser planificados, dirigidos, coordinados e impulsados, revistiendo particular importancia lo relacionado con la gestión. Los

conductores de un cambio deberían ser el Presidente de la República y los Jefes de Servicio, guiados por una planificación estratégica de alto nivel compartida por la opinión pública.

En la actualidad no existe una planificación estratégica en cada Servicio que establezca las metas para ese Servicio. Por lo mismo, no se sabe qué se debería pedir al Jefe de Servicio, ni en cuanto a metas, ni en cuanto al perfil necesario para cumplirlas. En suma, no existe un proceso profesional para identificar el perfil de Jefe requerido por cada Servicio, ni para seleccionar Jefes de Servicio, ni para determinar su remuneración. Naturalmente, tampoco existe una evaluación profesional de la gestión del servicio y de su jefe máximo.

Por esto, en la gestión del Gobierno nos manifestamos por introducir la noción de Gerencia Pública, con una institucionalidad diferente a lo que hoy existe para los Servicios y sus Jefaturas.

Esta nueva institución debe reconocer que el estado es una organización especial, pues debe servir a todos los ciudadanos, pero en cualquier momento del tiempo se encuentra liderada por el Poder Ejecutivo, que es una alianza de algunos ciudadanos, normalmente los líderes de los partidos políticos que integran la coalición gobernante. Esta situación origina algunos conflictos de interés entre la coalición gobernante y la ciudadanía en general, que deben ser enfrentados.

Por ejemplo, los partidos gobernantes podrían usar su control de tres mil puestos de exclusiva confianza para desarrollar un "clientelismo de élite", que consiste en ofrecer puestos de trabajo de buen nivel a los profesionales más prometedores de cada generación, a cambio de lealtad política con esos partidos. Esta práctica reduce las posibilidades de que exista alternancia en el poder, reduciendo la intensidad de la competencia política.

Por otro lado, si los Jefes de Servicio son elegidos por lealtad política, ¿cómo podrá ser creíble una evaluación del desempeño realizada por los Ministros de la coalición gobernante? ¿Cómo podrá reclamarse una remuneración similar a la que paga el sector privado a gerentes eficientes, si la evaluación del desempeño es sesgada por consideraciones de imagen y de ventaja política?

Estos problemas pueden ser enfrentados, para lo cual se propone lo siguiente:

- a) Crear nuevos esquemas de control ciudadano sobre los Servicios Públicos, basados en un accionar transparente a disposición de los medios de comunicación, de la opinión pública y del Congreso.
- b) Crear, para cada Servicio, un Directorio Profesional permanente, integrado por profesionales destacados sin compromisos políticos y sin conflictos de interés con las labores propias del Servicio. Este Directorio participaría (junto con el Ministro y el Gobierno) en la planificación estratégica de cada Servicio, la definición del perfil del Jefe de Servicio requerido, la determinación de sus remuneraciones y en la Evaluación del Desempeño de ambos, a través de informes que serían públicos. Este Directorio no participaría en la selección del Jefe de Servicio, la cual sería responsabilidad exclusiva del Ministro del ramo y el Gobierno, para preservar la claridad de las líneas de mando. Sin embargo, los informes y evaluaciones del Directorio profesional serían públicos.
- c) Abandonar exigencias extremas de afinidad política entre los Gerentes Públicos y la coalición gobernante. Se propone separar en cierto grado la carrera de Gerente Público profesional de la carrera de político profesional. Para acercarse a esto gradualmente, se proponen dos medidas específicas: (i) prohibir a los Gerentes Públicos ser candidato a cargos de elección popular hasta por dos años después de terminada su labor en el Sector Público; (ii) comprometer a los Gerentes Públicos a continuar en su cargo por un período adicional de tres años si un nuevo Presidente se lo pide.
- d) Para prevenir conflictos, fortalecer los controles para impedir que el Gerente Público

- use sus facultades de contratación y subcontratación para favorecer en esos contratos a personas de la tienda política gobernante. Esto vale para contratos de empleo, de asesoría, de compras de servicios, y de compras de insumos.
- e) Una transición sostenida y gradual desde la actualmente en vigencia a la propuesta. La gradualidad es necesaria porque tomará tiempo desarrollar metodologías eficientes de planificación estratégica que atiendan a la realidad de cada servicio público. Crear el Directorio Profesional propuesto es el primer paso para ello, porque es la institución que permitirá avanzar a lo largo del tiempo en forma realista.

A continuación, detallamos la aplicación al ámbito de la Gerencia Pública, de los principios ordenadores desarrollados en este informe.

### ***1. Privilegiar el rol conductor y catalizador del Gobierno.***

La Gerencia Pública es una forma de organización que permite a los Ministros y sus asesores políticos concentrarse en la conducción de las políticas, delegando a los Gerentes Públicos las labores de ejecución. Por ejemplo, los Gerentes tomarán las decisiones de ejecutar cada función con personal propio o subcontratar con terceros. El rol conductor queda en el nivel ministerial, que controla la planificación estratégica y decide cuál es la misión y las metas anuales de cada Servicio, y también del gerente público.

### ***2. Descentralizar.***

Se delega en el Gerente Público la decisión de cuánto descentralizar las operaciones en el sentido geográfico. Se espera que lo haga de forma de minimizar costos y maximizar la calidad de servicio y otras metas definidas en su planificación estratégica.

En el tema de la calidad de servicio, puede ser conveniente poner metas de descentralización geográfica para minimizar los costos en que incurren los ciudadanos al usar los servicios públicos.

### ***3. Orientar la acción del Gobierno para que sea participativo con la comunidad en las decisiones y en las realizaciones.***

La Gerencia Pública permite incorporar al ciudadano en dos niveles:

(a) planificación estratégica, al crearse el directorio indicado, y sobre todo al hacerse públicos sus informes, lo que permite a la opinión pública debatir las metas del servicio.

(b) evaluación de la calidad del servicio. Para ello conviene recurrir a encuestas de usuarios, realizadas en forma independiente de las personas evaluadas.

### ***4. Profundizar uso del mercado para apoyar cambios en la sociedad.***

Este nivel de decisiones es de responsabilidad ministerial, y por ello queda por encima de la Gerencia Pública. En efecto, se trata de decisiones globales y estratégicas que son responsabilidad de la coalición gobernante y del Congreso, y de las cuales deben responder a la ciudadanía.

### ***5. Orientar la acción del Gobierno a satisfacer las necesidades de sus usuarios.***

La Gerencia Pública permite privilegiar esta misión, incorporando metas cuantitativas de calidad de servicio que pueden ser evaluadas anualmente. La Gerencia Pública fomenta la creación de canales directos de comunicación entre los usuarios y el Ministro y el Directorio Profesional, usando métodos como encuestas para desarrollar indicadores de calidad. Además, el Gerente Público puede usar estos indicadores para motivar mejor a su personal, creando mecanismos de compensación por desempeño que consideren la calidad del servicio.

#### ***6. Promover una conducta previsoras del Gobierno.***

El formato propuesto para la Gerencia Pública larga el horizonte de planeación al crear una instancia permanente y profesional, como es el Directorio Profesional propuesto, que participa en la planificación estratégica. El horizonte de largo plazo del Directorio Profesional, que se renovará sólo parcialmente cada año, permitirá continuidad en la acción a pesar de los cambios de Gobierno.

#### ***7. Incorporar competitividad en los servicios que presta el Gobierno.***

La adopción de la Gerencia Pública significa que el sector público da un salto cualitativo en materia de competitividad, al usar en forma eficiente y masiva las herramientas de la gestión moderna.

#### ***8. Orientar la gestión gubernamental hacia los resultados.***

Esta es la esencia de la propuesta de la Gerencia Pública. Reconocemos las dificultades que presenta medir los resultados en entidades de servicio que no tienen fines de lucro, como son los Servicios Públicos. Es diferente medir el resultado de un hospital en términos de "buena salud" (pocos enfermos), que en términos de cuántos enfermos son atendidos al mes (muchos enfermos), o de cuántas operaciones se realizan (ojalá pocas). Los desafíos para la Planificación Estratégica en el sector público son enormes, pero también lo son los beneficios potenciales. Por eso, nuestra propuesta es crear instituciones que permitan avanzar a lo largo del tiempo en forma realista, como el Directorio Profesional propuesto.

#### ***9. Focalizar la acción gubernamental.***

La esencia de la Gerencia Pública es que focaliza el esfuerzo de cada actor a una labor donde está realmente capacitado. Así, el Gerente Público cumple una labor bien definida, al igual que el nivel ministerial y el Directorio Profesional.

#### ***10. Promover que la acción del Gobierno se base en objetivos.***

La Gerencia Pública permitirá identificar objetivos concretos para cada año, para luego exigir que la acción del Jefe de Servicio se concentre en obtenerlos.

#### ***11. Promover que el Estado haga uso apropiado de la tecnología.***

Esta es una de las funciones principales de cada Gerente Público, pues debe optimizar la actualización tecnológica de las labores de su Servicio e investigar aplicaciones novedosas que permitan cumplir mejor con las metas. Además, en la planificación estratégica, la evaluación de la gestión tecnológica cumplirá un rol incentivador fundamental.

## ***12. Revisar permanentemente el dimensionamiento del Gobierno y del Estado.***

Esta función corresponde al nivel ministerial, que es el más alto nivel de las políticas públicas fijadas por el Gobierno y el Congreso, al servicio de la ciudadanía.

### **C. “La Ciudad”.**

La Comisión de Infraestructura del Instituto de Ingenieros de Chile desarrolló durante 1997 y 1998 el tema “La Ciudad” concluyendo con un informe presentado al Directorio del Instituto donde fue aprobado. En este documento se indica la forma en que las proposiciones de esa Comisión se insertan en el “Marco de Ideas Básicas para Mejorar la Gestión de Gobierno “ preparado por la Comisión de Modernización del Estado.

Básicamente, el documento emitido por la Comisión La Ciudad, pensaba a ésta como un sistema complejo de interacciones entre ciudadanos. Estos ciudadanos, desarrollan su vida en la ciudad constituyéndose en “agentes” que toman decisiones y posiciones de trabajo, vivienda, esparcimiento, cultura, deporte, movilización y educación, entre otras. Estos agentes actúan en un ambiente caracterizado por restricciones de uso de suelo y movilidad. Las preferencias individuales de esos agentes, en conjunto con los precios del suelo y la movilidad, además de los del resto de los bienes y servicios que las personas utilizan, va determinando su accionar. El documento propone, para resolver ese número gigantesco y complejo de requerimientos, muchas veces contradictorios entre sí, privilegiar al mercado como metodología para recorrer el espacio de soluciones factibles, antes que imponer soluciones desde arriba.

Esto significa que se debe privilegiar la autonomía de esos agentes individuales, para que en sus interacciones vayan resolviendo de manera adaptativa e incremental las restricciones y conflictos que sus preferencias generen, en contraposición a intentar resolver el problema imponiendo soluciones desde la autoridad.

El documento elaborado detectó tres áreas de trabajo necesarias para que este método se pudiese implementar y simultáneamente se lograsen soluciones buenas desde el punto de vista social:

1.- Internalización de las externalidades negativas y positivas en los precios de los diversos insumos a los que se enfrentan los agentes, como las que se observan en los temas de transporte, medio ambiente y otros. Si los precios de transacción de los bienes reflejan esas externalidades, entonces la libre contratación de ellos por los distintos actores arribará a soluciones socialmente adecuadas y seguramente mejores que las que pueda imponer la autoridad.

2.- Extensión del Derecho de Propiedad. Ello significa reconocer que ciertos activos intangibles como el derecho de vista, de luz, de sol, de nivel de ruidos, puedan ser efectivamente protegidos por ley y transformarse así en un bien sobre el cual se puede tener propiedad, que permita usarlo, enajenarlo o disponer de él de la manera que la persona decida. Eso permitiría transacciones a nivel de personas que ajusten los requerimientos de éstas sin participación de la autoridad, con todas las ventajas que ello implica en la solución de controversias de manera descentralizada y sin necesidad de hacer uso de discrecionalidades, a las que seguramente debe recurrir la autoridad cuando impone su solución.

3.- Necesidad de Esquemas Directores Básicos. Estos son lineamientos generales sobre usos futuros del suelo que permiten hacer reservas de ciertos terrenos para anillos de circunvalación, autopistas o vías interurbanas. Sin esa reserva, esos espacios serían posiblemente utilizados para

otros fines, lo que rigidiza fuertemente la posibilidad de incorporarlos en el futuro. En otras palabras, sin dejar reserva de espacios para desarrollar esos planes directores, cuando se intente implementarlos posteriormente, se incurrirá en costos muy elevados, o bien, será necesario renunciar a esas opciones y diseñar soluciones claramente inferiores.

A continuación se analiza cómo el Informe “La Ciudad” es coherente con algunos de los principios desarrollados en el documento de la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado.

### ***1.- Privilegiar el rol conductor y catalizador del Gobierno.***

Debemos intentar trasladar los conflictos y transacciones entre individuos, desde las decisiones impuestas desde arriba por la autoridad, hacia los agentes individuales que participan en la ciudad. Así, el Gobierno deja de ser un activo participante en esos conflictos y transacciones y más bien ayuda a conducir y catalizar las proposiciones enunciadas. En efecto, su rol sería en este escenario el de conducir el proceso de internalización de externalidades a los precios de transacción y la extensión del derecho de propiedad. Su única tarea directa sería la de preparar los esquemas directores, tarea que podría externalizar y reservarse sólo la decisión final de elección del esquema director más apropiado.

### ***2.- Descentralizar.***

La descentralización apunta no tanto a la descentralización geográfica, sino más bien a la descentralización de poder, el que se traslada desde la autoridad central a los agentes individuales, que por medio de transacciones privadas alcanzan la satisfacción de sus necesidades, sujeto a las restricciones existentes. Esto descomprime fuertemente la actividad discrecional de la autoridad y disminuye las presiones a que se ve sometida frente a los conflictos.

### ***3.- Orientar la acción del Gobierno para que sea participativo con la comunidad en las decisiones y en las realizaciones.***

Con el objeto que las decisiones de los actores sean armónicas con el bien común, se hace necesario que la autoridad promueva la internalización de las externalidades, tanto negativas como positivas, en los precios de los insumos a los que los agentes se enfrentan. Pero además, es necesario lograr armonizar los intereses contrapuestos que normalmente se dan entre las personas que habitan un espacio comunal, como los límites de construcción en altura, las densidades de habitantes por hectárea, la cantidad de áreas verdes, etc. Para ello, se hace necesario desarrollar consultas directas a las personas, agrupadas en unidades pequeñas definidas según las características de cada comuna, unidades que se pueden llamar barrios. Esas consultas permitirían aprobar el uso de suelos urbanos, las densidades de habitabilidad y otras variables que se juzguen importantes, sujeto a respetar los derechos de vista, luz, sol, sombra, niveles de ruido y otros que los particulares hayan inscrito a su nombre. De esa forma, los conflictos de intereses se resuelven vía el precio de esos derechos, permitiendo un espacio de soluciones posibles mucho más grande que los permitidos por las actuales ordenanzas municipales. En efecto, la flexibilidad de opciones que otorga un sistema de precios versus la decisión cero-uno que da una norma, permite adaptar de manera más cercana a las necesidades de los usuarios la solución que finalmente se alcance.

Este tipo de iniciativas se inscribe en la tendencia moderna llamada democracia participativa, y apunta a solucionar ciertos problemas al nivel en el que se dan, impidiendo que contamine otros niveles más amplios.

#### ***4.- Profundizar uso del mercado para apoyar cambios en la sociedad.***

Proponemos profundizar el uso de mecanismos de mercado, para permitir que los agentes satisfagan de la mejor manera que puedan sus requerimientos, sujetos a las múltiples restricciones cruzadas a las que están sometidos. Desde esa perspectiva, las necesidades de los usuarios quedan mejor satisfechas, que en el caso en que es la autoridad quien tiene que procesar los conflictos individuales o corporativos que se le presenten, ya sea a través de normas impersonales o decisiones discrecionales.

Es decir, se propone un grupo de tareas a desarrollar por la autoridad (internalizar externalidades en los precios, extender el derecho de propiedad y aplicar planes directores) y en la medida que éstas van siendo logradas, se establece un marco de referencia que permite que el rol del Gobierno sea más bien garantizar que las transacciones y acuerdos individuales logrados a nivel privado se materialicen conforme a la voluntad de los actores, y que en lo posible eso no sea contrario al bien común. Asimismo, privilegia al mercado como metodología de soluciones, minimizando la participación de la autoridad en la solución de controversias entre particulares, descentralizando el poder hacia las personas, y maximizando de paso la satisfacción de las necesidades individuales de los usuarios.

#### ***5.- Orientar la acción del Gobierno a satisfacer las necesidades de sus usuarios.***

Este formato de solución a los problemas de la ciudad, produce como un subproducto natural de su evolución, una sana competencia entre municipios. Ello es así, pues la flexibilidad que permite este sistema, las consultas que se realicen con los vecinos y los resultados que de todo ello surja, hará que los agentes individuales incorporen, para decidir su lugar de habitación y trabajo, la manera como los municipios han resuelto su problemática.

El Gobierno, o las autoridades comunales, en este esquema, efectivamente orientan su acción hacia la participación con la comunidad en sus decisiones y realizaciones. Ello se logra al promover las consultas a nivel de barrio y al permitir la libre iniciativa de los particulares para tomar sus decisiones, (una vez que los precios hayan internalizado las externalidades y conduzcan efectivamente hacia los óptimos sociales).

En resumen, este enfoque de la ciudad como un sistema complejo de agentes interactuando para satisfacer sus preferencias, sujeto a restricciones de uso de suelo y movilidad, con precios de insumos que incorporen las externalidades que provocan, con derecho de propiedad extendido a activos intangibles propios de la ciudad, en el marco de esquemas directores muy generales, es perfectamente armónico con los principios que el Instituto de Ingenieros de Chile estima deben estar presente en el diseño de la gestión y modernización del Estado.

\*\*\*\*\*

## **D. Modernización Tecnológica.**

### **EL ESTADO EN CHILE.**

Estamos asistiendo a un debate histórico sobre la *Modernización del Estado*.

Pese a la existencia de legítimas diferencias, hay un antecedente fundamental que es una premisa indiscutible, según ya lo hemos señalado: aún la mayoría de los chilenos son usuarios del Estado, y en particular del sistema público de Salud y el Fonasa, con más de 8 millones de beneficiarios, del sistema público de subsidio a la vivienda, de la educación municipalizada, del sistema previsional del INP, que paga más de 900.000 pensiones, o de la dirección del trabajo, que beneficia a más de 1.000.000 de trabajadores al año mediante la fiscalización de las normas laborales.

Incluso, algunos expertos opinan que si hiciéramos el ejercicio de “eliminar” el Estado, en Chile la pobreza crecería a más del 50%.

Dado esto último, el énfasis del debate nacional sobre la “modernización del Estado” debería centrarse más en cómo mejorar las prestaciones y la calidad de atención a los ciudadanos, siendo más eficientes y eficaces, que sólo en cómo reducirlo o privatizarlo.

### **LA GESTIÓN PÚBLICA.**

La Gestión Pública nace en el mundo como respuesta a la crisis fiscal de los países del mundo y el agotamiento del modelo burocrático.

Sin embargo, pretende ir más allá, y transformar la manera como se hacen las cosas en la organización pública, atendiendo mejor a los usuarios, cuidando los recursos, orientándose a resultados de manera motivada e innovadora.

Por esta razón la modernización de la gestión pública apunta sus dardos donde el ciudadano es usuario y demandante de atención de salud, de solución habitacional, de educación para sus hijos, de mediación de la justicia, de documentación y certificación, de carreteras, caminos y puertos, de seguridad y protección, de permisos y concesiones, etc.

## LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DEL ESTADO

Una de las áreas de mayor interés de la Gestión Pública es “la modernización tecnológica del Estado”. Ella está basada en la incorporación creciente, apropiada y eficiente *de las TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (TIC)* en la función pública.

Es una poderosa herramienta, que, precisamente, da soporte a la modernización de la gestión pública. Apunta a tres ámbitos:

1. A la instalación de sistemas automatizados de información, vía la creación de redes de transmisión de datos con aplicaciones de oficinas, sistemas de contabilidad, personal, inventarios, sistemas de comunicaciones, documento electrónico, vídeo conferencia, sistemas de compras electrónicas, etc.
2. A mejorar la calidad de servicio a los usuarios: bajar tiempos de respuesta, disminuir colas, dar más acceso a la información, crear ventanillas únicas, optimizar los procesos y privilegiar los resultados.
3. A aumentar la transparencia y la probidad, mediante la construcción de aplicaciones para el acceso a las fuentes de información del Estado.

Estos tres ámbitos son complementados con tres líneas de trabajo:

1. **Inversión adecuada en redes y sistemas.** El Estado chileno ha contratado servicios de comunicaciones de voz, datos, imágenes, correo. Tenemos aproximadamente 21 organismos públicos con redes de cobertura nacional, que conectan sus oficinas a lo largo del país. Si bien esto ha significado adelantos por una mejor atención al usuario y descentralización, ha generados problemas técnicos y de gestión al no existir una "plataforma de conectividad única. Hoy día es muy difícil intercambiar información y acceder a fuentes de datos entre las instituciones del Estado dada la existencia de distintas tecnologías.

Por esta razón se ha propuesto la creación de un Centro de Conectividad para el Sector Público que opere como una **INTRANET GUBERNAMENTAL**. “Se ha propuesto que para salvar los problemas de inversión, se podría utilizar alguna red de comunicaciones que en la actualidad está pagando el Estado, como vehículo para las demás instituciones públicas”.

“Las redes actuales de los organismos del Estado están conformadas por estructuras topológicas independientes unas de otras, que corresponden a estrellas con centro en Santiago. No apareciendo coordinaciones importantes (exceptuando Odepa) entre los organismos del Estado tendientes a optimizar los recursos económicos y de redes, principalmente alcanzables mediante la contratación coordinada de servicios nacionales de redes WAN”.

“Por lo anterior se propone construir una red de tipo Backbone de comunicaciones IP con el ancho de banda y las prestaciones suficientes para satisfacer las demandas de todas las instituciones del Estado, de tal forma de poder disponer de una red del tipo Intranet a la que confluyan todas las instituciones del Estado que les permitan acceder a las oficinas de los diversos organismos repartidos a lo largo del país, a través de redes virtuales privadas”.

“Esta "supercarretera" única contratada en conjunto para las instituciones del Estado generará economías de escala importantes, además de eficiencias tecnológicas, dejando preparada una infraestructura para aplicaciones futuras que provocarán un aumento cualitativo importante en la calidad de la gestión de los organismos del Estado. De esta forma quedaría además planteada una infraestructura de comunicaciones apta para ser utilizada para otros propósitos que los actuales, como podrían ser los requeridos por escuelas u otras instituciones no consideradas inicialmente en el estudio.”<sup>1</sup>

2. **Planes informáticos exitosos.** Los planes informáticos aplicados en Servicios y Programas Públicos como Impuestos Internos, INP, Fonasa, el Servicio de Aduanas han tenido como efecto bajar tiempos de respuesta (eficiencia), crear oficinas en regiones y localidades apartadas (descentralización) y atender mejor a los usuarios (calidad). El Servicio de Registro Civil ha disminuido sus tiempos de entrega de cédulas de identidad, y, del mismo modo, el tiempo de entrega de certificados de vehículos ha bajado notoriamente. El Servicio Nacional de Aduanas ha reducido el tiempo de tramitación de un manifiesto de aduana. Estos ejemplos son posibles por la dirección de verdaderos "gerentes públicos", que le entregan un carácter estratégico a las Tecnologías de la Información.
3. **Fomentar decididamente el uso de Internet**, para que los Ministerios y Servicios pongan información sobre su institución, permitan el acceso a las más de 300 BASES DE DATOS que tiene el Estado<sup>2</sup>, y puedan hacer trámites (certificados, facturas electrónicas, consultas). Sin embargo “no existe una política de Estado unificada respecto a la contratación de servicios de conexión a Internet. Cada organización estatal, de acuerdo a sus propios recursos, contrata servicios de conexión a Internet según sus necesidades, generándose de esta manera un importante número de conexiones aisladas e independientes. Una excepción a esta situación es la concentración de servicios de red y conexión a Internet que varias organizaciones del Estado realizan a través de ODEPA.

Como resultado de la fragmentación de la demanda descrita anteriormente no se detectan grandes ahorros en los costos de conexión respecto a los valores de mercado imperantes en la actualidad para usuarios de menor tamaño.

La penetración de Internet como herramienta al interior de las organizaciones del Estado es baja. Esta situación se comprueba en el hecho que algunos servicios básicos tales como el e-mail, ftp (File Transfer Protocol) o web tienen un bajo nivel de uso dentro del Estado.

Algunas organizaciones que no poseen instalaciones de red propias o estas no se encuentran lo suficientemente desarrolladas, utilizan Internet como medio de transporte de telecomunicaciones.

Existe un número no despreciable de organismos del Estado que aún no poseen ningún tipo de conexión a Internet. Una organización del Estado relevante que presenta esta característica es la Contraloría General de la República.

---

<sup>1</sup> Ver [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl), UTIC, Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Gobierno.

<sup>2</sup> Algunas de las cuales son de enorme importancia como las del INE, banco integrado de proyectos, bases de datos de la Contraloría, del Ministerio de Educación, de la Vivienda.

La situación actual de los servicios de conexión de Internet del Estado se caracteriza por una alta fragmentación de la demanda, una escasa difusión de servicios de valor agregado sobre Internet y una alta dispersión de calidad en los servicios con un valor medio no satisfactorio”.<sup>3</sup>

## NECESIDAD DE UNA POLÍTICA TECNOLÓGICA.

Es necesario llevar a cabo una *política tecnológica* para resolver algunos problemas básicos y estar atentos a las nuevas oportunidades, en a lo menos 4 ámbitos:

1. **Crecimiento telemático del país y el Estado.** En Chile existe un aumento significativo del número de computadoras y de servidores de páginas WEB de Internet. Tenemos más servidores Internet per cápita que otros países, y nuestra tasa de crecimiento de PC por cada mil habitantes aumentó de 9,9 a 46,4 de 1990 a 1996.  
**En el Estado, desde 1993 hasta ahora la tasa de crecimiento en gastos e inversiones en informática ha ido creciendo mucho más que el gasto público global.** En 1993 se gastó e invirtió USD 33.338.263,00 en informática en el Estado chileno. 1994 se gastó USD 38.437.090,00 (un aumento del 15%), en 1995 USD 48.015.054,00 (subió un 24%) y en 1996 USD 62.224.870,00 (subió un 30%).
2. **“El escenario actual de los servicios Internet** no es suficiente para que el Estado comience su proceso modernizador para ingresar plenamente a la Economía de la Información en el siglo XXI. Para lograr este objetivo de futuro se debe realizar hoy una serie de acciones tendientes a mejorar la plataforma Internet del Estado. Los cambios propuestos deben ser entendidos desde un perspectiva global, integrando en una visión única la Intranet del Estado y la Internet. Para que los organismos del Estado puedan intercambiar información y crear valor con mayor facilidad, es necesario que exista una Intranet del Estado robusta y de la mayor cobertura posible. La plataforma Intranet representa el canal catalizador que permite concentrar eficientemente el tráfico del Estado y la población en enlaces dedicados hacia ISPs de cobertura nacional. Desde el punto de vista internacional, el arriendo de enlaces dedicados a los puntos de presencia más relevantes del Estado chileno en el extranjero representa un método efectivo de extender la Intranet a dichas reparticiones remotas y lograr de esta manera mejorar el flujo de información a nivel de los servicios exteriores de Chile. Con acciones como la anterior se logra un control sobre el ancho de banda lo que a la postre determina una calidad de servicio asegurada para las aplicaciones que sean montadas sobre el enlace”<sup>4</sup>.
3. **El problema de la institucionalidad informática.** Una encuesta sobre la realidad de las nuevas tecnologías a escala directiva hecha a todos los Ministerios y Servicios<sup>5</sup> demostró que un 71% de los Servicios es intensivo en estas tecnologías, y un 96% de los Servicios considera que debería ser más intensivo aún. Sin embargo, en el 32% de los Servicios se abordan estas tecnologías dentro de una "unidad", que es el rango de menor jerarquía dentro de la verticalidad de la organización pública, y un 12% de las unidades informáticas no tienen rango institucional. O sea, existe un crecimiento significativo de los gastos e inversiones en estas tecnologías, y una pésima institucionalidad informática en más del 40% de los órganos del Estado.

<sup>3</sup> Op cit 1, Ver [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)

<sup>4</sup> Op cit 1, Ver [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)

<sup>5</sup> Comité de Ministros de Modernización de la Gestión Pública, Sec. Ejecutiva.

4. **El problema de los Recursos Humanos.** Hay cerca de 33.000 usuarios de informática, y prácticamente un PC por cada usuario (21.000 PC). Sin embargo, NO EXISTEN MÁS DE 2.000 PERSONAS como recursos humanos especializados y dedicados a dar planificación y soporte a los usuarios. Es decir, en el Estado hay similar número de Ingenieros dedicados a la informática que, por ejemplo, en el Banco del Estado.
5. **Las características del equipamiento.** Sin embargo, el Estado tiene buen equipamiento y una tendencia hacia ambientes abiertos. En la distribución de procesadores de los 21.000 PC que existen en el parque informático registrado en el Estado en 1997, los más comunes son los 486 y 586 y pentium (agrupados en una misma categoría), con el 68.5%, seguidos por el 386 y 286 conforman, en conjunto, el 95.5%. Los procesadores 8088 y 8086 prácticamente han desaparecido constituyendo sólo un 1.2% del total. El 56% de los PCs está en una red, compartiendo recursos de impresión o disco, correo electrónico, mensajería, lo que explica el enorme crecimiento de los servidores de red (696 servidores de red).<sup>6</sup>

## **LA PERSPECTIVA TECNOLÓGICA DEL ESTADO: HACIA EL ESTADO EN RED, LA GRAN COMUNIDAD SOCIAL.**

Debemos ocuparnos de los problemas y atender a las **oportunidades que nos dan las nuevas tendencias mundiales, como la explosión de Internet y las Intranets.**

Estamos en presencia de un nuevo paradigma: la sociedad de la información y del conocimiento. En el siglo que viene, serán exitosas aquellas naciones que logren ingresar adecuadamente a este paradigma y triunfar respecto de los desafíos que impone.

Una adecuada modernización tecnológica del Sector Público, basada en la introducción creciente y adecuada de las Tecnologías de la Información y comunicaciones, y su coordinación mediante políticas comunes, contribuye a generar en la opinión pública y en los inversionistas la imagen de un país coherente, que usa sus recursos en forma coordinada y es, en consecuencia, un mejor socio de negocios.

Hay ejemplos concretos en áreas como la recaudación tributaria, el comercio exterior, las compras públicas o la atención masiva de los usuarios y beneficiarios de los sistemas públicos. A futuro los países se diferenciarán según el grado de sofisticación en el uso de la información y el conocimiento: en definitiva, en cómo han sido capaces de desarrollar la Internet y las Intranets.

Dado estos antecedentes, debemos trabajar por un nuevo concepto del Estado: EL ESTADO EN RED, que denota una concepción de un Gobierno integrado desde todos sus niveles, vertical y horizontalmente, utilizando un mismo tipo de tecnología (IP), a partir del funcionario con un PC, trabajando conectado en una red, dentro de un área o equipo de trabajo.

Ese funcionario con su PC trabaja en un Gobierno interconectado, donde puede acceder a todo el caudal de información pública y privada (Gobierno conectado con la sociedad y abierto a los ciudadanos) hasta la interconexión de los Gobiernos. Los Servicios Públicos, en vez de formularios para trámites, ofrecerán terminales para que la gente ingrese sus solicitudes.

Esa pirámide invertida es la filosofía inspiradora de los programas como el "open gov" de U.K. (donde los Ministerios y Servicios Públicos ponen a disposición de los ciudadanos un sistema

---

<sup>6</sup> Datos de 1997.

público de información), o el Sistema de Seguridad Social de los EE.UU., y otros tantos sitios de uso público.

**El resultado, mejor y mayor atención a los ciudadanos, más eficacia y eficiencia, más transparencia y probidad, mayor descentralización.**

\*\*\*\*\*

## **E. Salud.**

### **INTRODUCCIÓN.**

El sector público de salud presenta un serio retraso relativo a la aplicación de las ideas definidas en el documento “Principios Ordenadores para Modernizar la Gestión del Estado”, como orientadores de su acción.

A modo de ejemplo, podemos señalar que en este sector el Estado es, a través de FONASA, el responsable directo de la gestión y del financiamiento de cerca de un 65% de la población. La atención de dichas personas se otorga preferentemente en hospitales públicos, lo que transforma al Estado en el principal productor de atenciones de salud. Adicionalmente, el control de dichos hospitales públicos explica más del tercio del empleo público directo del país. De hecho, los principales sindicatos del sector público se encuentran en el sector salud.

Por su parte, el nivel primario de atención, puerta de entrada al sistema de salud, se encuentra mayoritariamente gestionado por las municipalidades. La relación entre el aparato público central y descentralizado no ha logrado una integración adecuada, lo que acentúa los problemas del sector.

Por esta razón, la reforma del sector público de salud resulta estratégica para el avance del conjunto de los cambios que resta por hacer en el aparato estatal. Además, en la medida que el Estado abandone las tareas que no le son propias, podrá realizar un mayor esfuerzo en el campo de la regulación. Esto permitiría impulsar cambios en el campo de las ISAPRES y de los prestadores privados.

## **LAS REFORMAS PROPUESTAS.**

### **I. Ambito de Financiamiento y Prestación Pública.**

Teniendo en cuenta la necesidad de priorizar algunos temas centrales que permitan avanzar en la solución de los problemas más urgentes hemos seleccionado dos áreas del sistema de salud, en las que resulta necesario aplicar tres de los principios básicos de la reforma del Estado, esto es:

privilegiar el rol catalizador y conductor del Gobierno en vez de la ejecución;  
orientar la gestión gubernamental hacia los resultados, más que a las actividades e insumos,  
y  
orientar la acción del Gobierno a satisfacer las necesidades de sus usuarios y no de la burocracia.

#### **1. Profundizar la reforma del Fondo Nacional de Salud (FONASA).**

Durante los últimos años el FONASA ha llevado adelante una serie de cambios en su funcionamiento, por lo que se hizo acreedor del primer premio nacional de la calidad de los servicios públicos. Estos cambios han ido en la dirección correcta, ya que han buscado conectar la asignación de recursos con las necesidades de las personas y finalmente crear una cultura de atención al cliente. Se requiere, sin embargo, una nueva etapa de cambios cualitativamente más profunda.

La idea básica de la propuesta es que el Estado modifique su actual enfoque de asignación de recursos hacia FONASA en dos sentidos:

- i) Reconozca su papel de administrador de las cotizaciones de sus afiliados y de las obligaciones que tiene en esta función.
- ii) Exija al FONASA la entrega de un conjunto de derechos explícitos a aquellas personas que tienen el carácter de indigentes por los cuales el Estado entrega subsidios.

Lo anterior establecería una relación entre el Gobierno Central y el FONASA, centrada en los resultados. De esta manera se sustituiría el anticuado mecanismo de entrega de recursos al sector salud, el cual se funda principalmente en costos e insumos. Además permitiría modificar la relación actual entre FONASA y sus usuarios, la que no contempla derechos explícitos para estos últimos. En ausencia de estos derechos, todas las fallas de gestión se trasladan a los beneficiarios por la vía de menores atenciones.

Las nuevas exigencias al FONASA, deberían estar acompañadas de las facultades correspondientes. Se debería incorporar la flexibilidad para poder comprar las prestaciones de salud a proveedores públicos y privados, atendiendo sólo al mandato comprometido con sus beneficiarios y sujeto a las restricciones presupuestarias pertinentes.

Un complemento básico de la política expuesta, es el dotar de autonomía a los hospitales públicos. Esto puede hacerse de manera gradual, empezando por aquellos hospitales que estén en mejores condiciones para enfrentar este desafío.

Debe notarse que la propuesta anterior no requiere de cambios legales, sino de la aplicación correcta de las facultades que la ley recientemente promulgada estableció para el FONASA.

## **2. Transformar el actual sistema de atención primaria.**

La satisfacción de los usuarios del sistema público de salud es determinada esencialmente por el nivel del sistema que es utilizado más frecuentemente. En este sentido el primer nivel de atención juega un papel fundamental. En la actualidad, dicha atención se otorga a los beneficiarios del FONASA en dos modalidades igualmente fracasadas. Por una parte, el sistema municipalizado de atención, el cual funciona sobre la base de establecimientos de gran tamaño (Consultorios) que ofrecen generalmente una atención despersonalizada, con bajo nivel de resolución, por lo que son percibidos como un lugar de paso a la verdadera atención. Esta modalidad es la que sufre de las mayores críticas de los usuarios. Por otra parte, los cotizantes que tienen capacidad de pagar pueden acceder al sistema de prestadores privados, a través de la llamada Libre Elección, ellos solucionan el problema de la espera y la mala atención, pero a un alto costo y con un sistema de atención orientado a lo curativo, razón por la que los técnicos en salud la consideran un mal sistema.

Se requiere por tanto, avanzar en la construcción de un nuevo modelo de atención primaria, orientado hacia el paciente, con alta resolutiveidad y que deje de responder sólo a la demanda curativa y se transforme en un agente activo de la prevención. Para esto se requiere modificar el sistema de pago por consulta en la modalidad de Libre Elección. Se debe preferir los contratos con prestadores integrales que se hagan cargo de un grupo de población que los haya elegido y que pueda cambiarse después de tiempos mínimos. Estos Centros deberían competir con los Centros municipalizados, los que deben irse transformando gradualmente.

## **II. AMBITO DEL SECTOR PRIVADO.**

Las medidas descritas en los puntos anteriores son necesarias para "**privilegiar el rol catalizador y conductor del Gobierno en vez de la ejecución**". El ejercicio de este papel del Gobierno en el campo de la salud es necesario para corregir fallas existentes tanto en el campo de la prestación como de la administración del financiamiento.

En materia de prestaciones, es de vital interés para la población que se **establezca un sistema de medición de la calidad de los prestadores privados**. Si bien es cierto que este es un problema que debe encararse como un tema general y por tanto abarcar a todos los prestadores, sean públicos o privados, el reciente desarrollo de sistemas de salud administrada en el campo privado, hace que sea en este subsector donde aparece como más necesario el establecimiento de las normas y la organización que proporcione la información necesaria para que las personas puedan elegir, ello en un mercado en que la competencia estará basada en buena medida en la calidad de la atención.

Los problemas de un sistema de administración privado del financiamiento de corto plazo y basado en el individuo, requieren reformas para poder avanzar en áreas como la discriminación de precios por sexo y edad. Estas modificaciones, sin alterar las bases de un sistema de administración del

financiamiento mixto, deben ser suficientes para generar un marco de reglas estables que permita soluciones técnicamente correctas a los problemas enunciados. El énfasis debe ponerse entonces, en abrir un debate público que permita escoger entre las opciones de solución que se han estado planteando. Esto es necesario, porque en este ámbito no existe acuerdo técnico ni tampoco experiencia replicables. Finalmente, en el campo de la administración del financiamiento, la autoridad debe apoyar la puesta en marcha del reciente Seguro Catastrófico y estar atento para realizar las correcciones que sean necesarias.

## **CONCLUSION.**

La administración recién asumida, ha dado claras señales de la importancia y urgencia de actuar en este sector. "Los Principios Ordenadores para mejorar la Gestión del Estado" son principios elementales que pretenden ayudar a direccionar los esfuerzos de manera focalizada y eficiente. El Sector Salud puede verse beneficiado, a favor de los ciudadanos, con un manejo eficiente y focalizado. En particular la salud primaria, la que en breve y con pocos recursos puede dar una acceso digno al 85% de los requerimientos de salud de la población, incorporando aquí la prevención. Puede haber diferentes opiniones frente a estos principios ordenadores, pero no respecto de la urgencia de solucionar estos temas.

\*\*\*\*\*