

ALGUNOS ASPECTOS ESENCIALES EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO A FINES DEL SIGLO XX

OSVALDO OELCKERS CAMUS
Universidad Católica de Valparaíso

La modernización de la Administración del Estado en lo que es propiamente su función administrativa, es una preocupación vigente desde hace algunos años, y surgió como un asunto inevitable desde que comenzaron a aplicarse los principios de una economía de mercado que favorecían la iniciativa privada y definían la función del Estado como subsidiaria.

La ideologización del concepto de "función administrativa" llevó a la Administración Pública a convertirse en una entidad gigantesca que por su propia dinámica tendía a infiltrarse en todos los estamentos sociales y a condicionar la vida de los ciudadanos. Su desmesurado crecimiento trajo la consiguiente sujeción para la ciudadanía, la que todavía sufre en muchas de sus actividades las trabas de la burocracia.

Cambiados los principios y la dirección del rol de la Administración Pública era obvio que otras pautas debían definir su papel. Pero lograr estas transformaciones no constituyen tarea fácil, puesto que la reforma modernizadora de la Administración del Estado es difícil de conceptualizar y sobre todo, no es fácil de ejecutar, debido a los múltiples intereses que se entrecruzan en la compleja red de nuestro tejido institucional, un tejido que a veces nos parece el sostén mismo de la democracia de la que hoy tanto nos enorgullecemos y que a veces nos parece una gigantesca maraña que no nos deja avanzar.

Entendemos que el fin de la Administración del Estado es el proteger la dignidad de la persona, y lograr su desarrollo, con el fin que el individuo tenga posibilidades de participar activamente en todos los campos de la sociedad. Esa búsqueda debe ser un principio básico, centrando en el ciudadano todo el quehacer institucional, buscando su superación y el mejoramiento de sus derechos fundamentales de libertad e igualdad, pero también su bienestar material y espiritual, en real armonía con su ambiente. Así por lo demás lo consagran los Arts. 1º inc. 3º; Art. 19 N° 2, 7 y 8 de la Constitución Política y Art. 3º de la Ley 18.575 LOCBAE.

Frente a esta concepción del rol último de la Administración del Estado, debemos fijar ciertos principios que permitirían una base fundamental para dar un impulso modernizador, sin desconocer lo ya realizado y siendo lo más concretos posibles en su especificación. Tampoco se puede pretender que sólo a través de reformas legales pueda lograrse este objetivo; es necesario que ellas entren en ejecución lo-

grando los fines que pretenden, pues su elaboración no es sólo tarea de los juristas sino de una participación multidisciplinaria de actores.

Cuáles serían a nuestro entender los principales aspectos que debería abordar una modernización de la Administración del Estado, al finalizar este siglo XX.

1. La eficiencia, un logro de los objetivos de la actividad de los organismos públicos

Es éste un principio fundamental de la actuación administrativa establecido en la propia Ley 18.575, en su Art. 5°. Pero por otra parte debemos reconocer que la eficiencia de los servicios públicos constituye uno de los problemas más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos. El problema principal radica en que, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los bienes típicamente privados, no es fácil identificar los costos y los beneficios que implica para la sociedad producir bienes y servicios públicos. Estas dificultades surgen por diversas razones y entre las cuales destacan la carencia de competitividad; la falta de información al consumidor; la imposibilidad de excluir el otorgamiento de un servicio público a una persona que no paga por él y otras. Por ello el reto de la eficiencia va más allá: no se trata -como a veces pareciera creerse- de cumplir una meta de recorte del gasto o del empleo público, sino de definir claramente qué es lo que la Administración del Estado tiene que hacer, y hacerlo bien, es decir, incorporando todos los criterios posibles para que la sociedad, asigne y utilice de manera eficiente los recursos con que cuenta para producir aquellos bienes y servicios que realmente reflejen las necesidades públicas. (Art. 3 Ley 18.575 LOCBAE).

Para ello, es necesario promover una cultura de la eficiencia pública. Una cultura que enfatice en la acción estatal externa y no en las rutinas y tareas internas. Una cultura orientada al usuario basada en el concepto de verdadero servicio público, en lugar de la Administración ensimismada, en la cual parece trabajar para sí misma y no para la sociedad y sus ciudadanos. Una cultura centrada en el efectivo rendimiento, en la que sea clara la responsabilidad de cada funcionario, de cada jerarca, de cada programa y de cada institución. Una cultura en la que la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento.

Dentro del esquema planteado por la Ley 18.575, Art. 19 y ss., LOCBAE, debe exigirse que los sectores funcionales sean dirigidos por Ministerios formuladores de políticas, pero no necesariamente ejecutores. Ellos deben planificar, definir normas y metas, fiscalizar y realizar el manejo gerencial del presupuesto de los diversos sectores. Los servicios públicos dependientes o el sector privado serán los ejecutores. Así, cada institución debe especializarse en funciones específicas y probar que es capaz de ejecutarlas de manera eficiente.

Para lograr esa eficiencia, la Administración del Estado debe poseer la visión y los medios necesarios para definir prioridades, tomar las decisiones que corresponden a esas prioridades y, sobre todo, garantizar la efectividad de la acción y la capacidad de darle seguimiento a la ejecución de esas decisiones evaluando tanto los resultados como los procesos mediante los cuales se alcanzaron.

El eje de la transformación estatal debe estar dado por el concepto de responsabilidad y el consecuente y necesario control. Como parte de este proceso, es preciso rescatar el papel del Ministerio de Planificación y Coordinación no como un ministerio ejecutor de determinadas acciones o programas de gobierno, sino fundamentalmente como un órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de

mantener la visión de conjunto y largo plazo, así como de dar seguimiento y coherencia a las acciones individuales del Gobierno.

El Poder Ejecutivo es un cuerpo eminentemente político, por lo tanto su quehacer debe concentrarse en los procesos de definición política de los objetivos nacionales y en la toma de decisiones fundamentales. Asimismo, debe definirse en forma clara la responsabilidad política de los jefes de cada sector.

Sin embargo, para lograr esto no basta una simple decisión legal o administrativa. Los entes rectores deben reconvertirse para poder enfrentar con éxito la tarea de tomar decisiones y evaluar resultados. Es necesario definir claramente las normas con el fin de regular la ejecución de los distintos programas, incluyendo los parámetros de desempeño y los criterios de control y evaluación de resultados con los que su trabajo será juzgado. Esto es fundamental para potenciar al máximo los frutos de una relación inteligente entre los distintos ejecutores de las políticas públicas, empezando por el propio Gobierno Central, pero incluyendo también los servicios públicos dependientes, los autónomos, los organismos regionales y locales y las empresas privadas que sean contratadas como abastecedoras o ejecutoras de determinado bien o servicio público.

Uno de los problemas más importantes que se presentan cuando se quiere llevar adelante un programa de reestructuración del sector público, radica en la ausencia de instrumentos para dar seguimiento y evaluar no sólo el proceso mismo de reestructuración, sino -y en especial- el funcionamiento de las distintas instituciones. Sin un adecuado sistema de evaluación es prácticamente imposible determinar si los niveles de eficiencia están aumentando o no, y si la combinación entre costos, calidad o cobertura está mejorando o no. En ausencia de tales instrumentos, indicadores parciales, como el ahorro financiero o la aún más simple reducción de funcionarios, pueden ser claramente engañosos y conducir no al fortalecimiento, sino al debilitamiento de las acciones y de la eficiencia.

Así, la evaluación parece ser el instrumento más poderoso para la reforma del sector público, en el sentido de que es más efectiva para revelar las causas de las fallas y crear el ambiente adecuado para su corrección. El fortalecimiento de la capacidad de evaluar las políticas públicas y el desempeño de las instituciones, constituye entonces la fórmula más efectiva para promover la reforma del sector público y su eficiencia.

De ahí que pensamos que debería crearse un Sistema Nacional de Evaluación bajo la tutela del Ministerio de Planificación y Coordinación, cuyo objetivo sea crear las condiciones para evaluar las entidades públicas, como medio para fortalecer la capacidad de manejo gerencial del gasto y de la inversión pública en relación a los resultados esperados en el ejercicio de las competencias asignadas a cada organismo de la Administración del Estado.

En síntesis un Sistema Nacional de Evaluación debe diseñarse y ejecutarse no sólo como un instrumento que facilite el seguimiento y la evaluación del accionar propio de la Administración Pública, sino también -y especialmente- el seguimiento y la evaluación de los procesos de reforma institucional que lo acompañarán. En conjunto, estos aspectos permitirán institucionalizar la búsqueda de una mayor eficiencia social en la asignación y la utilización de los recursos físicos, humanos y financieros del sector público ya no como un esfuerzo aislado sino como una práctica permanente de sana administración. Así, otro tipo de instancias de control, como el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República, podrán concentrarse

en los aspectos relacionados con el control que les compete, sin necesidad de recargarse con funciones propias del Poder Ejecutivo.

2. *La desburocratización de la Administración del Estado*

En este orden de ideas, pensamos que la Administración del Estado está llamada a provocar sus propios cambios en el plano interno. Repensar la forma cómo se están haciendo las cosas, preguntarse por qué se hacen así, rediseñar procedimientos, eliminar trámites, simplificar procesos. Eso es en muy resumidas cuentas hacer reingeniería. Un término ya común en la empresa privada donde el desafío de la creciente competencia ha obligado a los ejecutivos a replantarse cada uno de los pasos que se toman en cada área de una compañía con el fin de modificarlos para ganar en eficiencia y productividad.

El concepto existe desde comienzos de los años noventa y ha contribuido a mejoras radicales en importantes empresas privadas del mundo. ¿Y el sector público? Hoy ya se visualiza una tendencia a que las Administraciones Públicas se preocupen de replantarse y rediseñar las formas en que operan.

Normalmente se asocia a la Administración Pública con actuaciones burocráticas, llenos de papeles y formularios en triplicado que se obtienen luego de largos y engorrosos trámites. Estereotipos de esta clase se encuentran con frecuencia en la realidad, sin embargo, de a poco se debe tratar de cambiar esta situación.

Estos aspectos naturalmente miran a la gestión, esto es, al cómo y por qué se hacen las cosas, situación que de tiempo en tiempo debe reestudiarse.

Existe dentro de las distintas reparticiones públicas una gran cantidad de reglamentos, de instrucciones muy detalladas de los papeles que hay que pedir para una situación determinada, las que se siguen al pie de la letra sin conocer el objetivo de las mismas. Y si se pregunta a alguien por qué se piden tantos papeles, la respuesta es "porque la instrucción lo señala. Pero, ¿por qué se hizo la instrucción así? "No se sabe, está así hace diez años":

Este es un ejemplo donde se ve que no ha existido un tiempo dedicado a repensar el porqué de las cosas para mejorar la gestión de los organismos públicos.

Debe entonces la Administración Pública realizar un esfuerzo por reinventar, rediseñar los procedimientos, tratando de simplificar los procesos con los mismos recursos que se tienen, de modo de tratar de buscar aumentos sustanciales en la eficiencia y eficacia de los resultados del servicio público, que se quiere lograr en cada uno de los organismos de la Administración Pública y para lo cual éstos han sido creados.

Lo que debe buscarse es comprimir procesos, simplificar etapas, reducirlas en tiempo, costo, papelería y en cantidad de personas que intervienen, de modo de lograr lo mismo más rápidamente y con un nivel de efectividad y productividad mayor. Muchas veces, al hacer todo esto, se cambia la forma normal de operar que tenían las personas. Se produce necesariamente un ajuste, una readecuación de los estilos de trabajo y eso implica cambiar la cultura organizacional de la persona. Ello normalmente requiere de un entrenamiento para lograr que trabaje de manera distinta de lo que lo hacía antes.

Por eso que un cambio de este tipo toma tiempo, entre uno y dos años, porque no sólo se está rediseñando el proceso, el flujo de papeles de un proceso administrativo, sino lo que se está haciendo es cambiar la forma de trabajar de las personas. Más aún, la persona no sólo tiene que acostumbrarse a trabajar en forma distinta sino

que, además, debe acostumbrarse normalmente a usar una nueva tecnología informática.

Estos procesos de cambio en la mayoría de las ocasiones no requieren de modificaciones legales, sino simplemente reglamentarias, o de modificación de instrucciones o circulares internas. Son los jefes de servicio, que dentro de las leyes que los rigen, pueden rediseñar estos procesos decisionales sin necesidad de modificar la legislación.

Un factor importante en estos procesos de modernización es naturalmente el recurso humano. Hacer cambios radicales como los que implica esta herramienta genera muchas veces reticencias en el personal o temores de que sean despedidos ante la simplificación de los procedimientos. Pero, el funcionario una vez que empieza a ver cómo funcionan los nuevos procedimientos, normalmente pone todo de su parte para esta modernización interna generándose un importante proceso participativo entre ellos y las jefaturas propulsoras del cambio.

En cuanto al rechazo a los cambios por temor a los despidos, en el caso de la Administración Pública esto se minimiza ya que existe la inamovilidad en el cargo lo que constituye una ventaja que no existe en el sector privado, Art. 3, letra f) y 83 de la Ley 18.834, Estatuto Administrativo, pero que a nuestro entender debería flexibilizarse a través de un buen sistema de calificaciones, ojalá realizado por órganos independientes como podría ser la Contraloría General de la República.

3. La revalorización del Funcionario Público

Un nuevo modelo de gestión pública debe basarse en la eficiencia, la transparencia, la sencillez de los procesos, la rapidez y la calidad del servicio. Esto implica un profundo cambio en las labores y las actitudes de los funcionarios, con el fin de lograr una efectiva vocación de servicio al cliente.

Es preciso rescatar la mística y el valor de la función pública y de los funcionarios que se dedican a ella, como condición indispensable para lograr una mejor gestión de los recursos humanos en el aparato estatal.

Así, debe promoverse una cultura que genere una alta valoración del trabajo del funcionario público por su importancia para el desarrollo del país. Para que el funcionario valore su función, debe conocer su entidad y la misión que ésta cumple en el engranaje social y debe tener claro lo que se espera de él en su trabajo y los alcances que éste tiene en el logro de los objetivos institucionales. Para ello es necesario un programa permanente de capacitación, que lo reconozca la propia Constitución Política en el Art. 38 inc. 1°. La Ley 18.575. LOCEBAE Art. 17. La Ley 18.834 Estatuto Administrativo Arts. 21 y ss. y que hasta la fecha no se materializa como debería ser.

Se necesita pues, un vuelco radical en la formación y entrenamiento de los funcionarios públicos en general. Es preciso desarrollar una estrategia activa de capacitación y formación de los funcionarios públicos, para que todos puedan ser educados cíclicamente, tanto en los aspectos sustantivos de su trabajo técnico o profesional como en los elementos básicos de servicio público, atención al usuario, comunicación oral y escrita, técnicas organizacionales y de planificación estratégica, computación y -no menos importante- aspectos culturales relacionados con la ética de servicio, el compromiso con los valores nacionales y una clara identificación con el desarrollo institucional.

Por otra parte, los funcionarios públicos tienen intereses propios y no sólo cumplen sus funciones por el mejor interés social. Ellos tienen las mismas motivaciones

que los usuarios de los servicios públicos, y reaccionan según los estímulos que reciben. En principio, podría existir entonces un divorcio entre el interés del usuario y el interés de los servidores públicos. Efectivamente, si esta situación la contrastamos con la conducta del trabajador privado, o más aún, con la del empresario, nos encontramos que este último busca maximizar la utilidad, de ahí que la diferencia entre la conducta del servidor público y la del empleado privado no está en los fines de la conducta, sino en las restricciones que uno y otro enfrentan al actuar. Así, el empresario privado debe tomar en cuenta el hecho de que compite con otros empresarios y que los clientes no tienen porqué comprar su producto si no les resulta útil; en otras palabras, para lograr su objetivo de maximizar la ganancia personal, el empresario competitivo debe esforzarse por satisfacer al cliente.

Pero el servidor público sabe que él no puede (al menos dentro de las reglas de moralidad y las prácticas usuales) buscar ganancias superiores, por mejor servicio. Por ello, su móvil para economizar costos y ser eficiente, es menos fuerte que el de su contrapartida en el sector privado. En general, su oficina tiene un presupuesto dado y no debe ganárselo día a día con más actividad o mejor servicio, como es el caso del sector privado, que opera en un mercado competitivo. Por otro lado, en tanto su función sea el suministro monopolístico de bienes públicos normalmente, no se le penaliza si actúa de manera eficiente. Además, si por su gestión no debe responder ante una junta de accionistas, o si lo hace ante burócratas iguales que él y sin mayor interés directo en la excelencia de la gestión, su necesidad de justificar acciones es mínima y quizá inexistente.

Ello implica no asumir responsabilidades y no comprometerse con las acciones de su repartición pública. Por eso es necesario más que nombramientos meramente políticos de la autoridad en cargos de exclusiva confianza, se designen líderes motivadores de la acción en equipo y del cambio en la gestión.

Así, el rol del funcionario en este proceso de modernización es fundamental. El objetivo final debe mirar siempre un mejor servicio al ciudadano, pasando por mejoramientos sustanciales en la gestión administrativa.

En este proceso debe comprometerse al recurso humano a través del incentivo que debe darse en materia de remuneraciones, las que deberán estar en relación al mérito y a la responsabilidad de las personas. Junto a ello es necesario diseñar indicadores capaces de establecer el nivel de desempeño de cada oficina pública, integrados a la elaboración y a la evaluación presupuestarias; para ello, se requiere de un cambio de mentalidad en el desempeño de los funcionarios públicos, el que debe estar centrado en los resultados. Ello implica una evaluación y es esta evaluación la que condicionará su calificación y las remuneraciones que perciba un empleado público siendo ella impersonal y garantizando su imparcialidad. Ello contribuye a su reconocimiento como mecanismo idóneo y a lograr así los fines perseguidos.

Por lo tanto, en materia de empleo público es necesario avanzar en eficiencia, respetando y desarrollando los principios constitucionales y legales del servicio y empleos públicos, haciéndolo más transparente, menos discriminatorio (selección, calificación, sumarios), más profesional, mejor remunerado, y más motivante para los empleados del sector.

Deberían también establecerse mecanismos colectivos de negociación de remuneraciones, más transparentes y representativos, ante situaciones prácticas que todos conocemos (a través de la Central Unitaria de Trabajadores), para saber lo que realmente y cómo se negoció y el impacto en los presupuestos públicos de lo que se negocia. Es necesario que los funcionarios públicos sepan que no pueden pedir más

de lo que permite nuestra economía, reconociendo al mismo tiempo, que tienen derecho a participar del crecimiento real de ella.

Debe reconocerse igualmente el derecho a huelga de los funcionarios públicos, situación también que se da en los hechos, al margen de la Constitución que la prohíbe, Arts. 19 N° 16 inciso final, estableciéndose los necesarios mecanismos legales de resguardo de la continuidad respecto de aquellos servicios públicos esenciales. Quizás la única prohibición que debiera existir en esta materia es del derecho de huelga en las Fuerzas Armadas y de Orden. Con ello aplicaremos el ordenamiento jurídico y no será éste letra muerta y motivo de desinteligencia como lo es actualmente.

Es necesario también diseñar nuevos instrumentos de administración de los recursos humanos en el sector público, en los que se combinen modalidades novedosas para remunerar el rendimiento y la calidad del trabajo, con un sistema eficaz y transparente de seguimiento y evaluación de los resultados de cada funcionario y de cada equipo de trabajo. El rendimiento por parte de los funcionarios, de los equipos, de los jefes y de los jerarcas institucionales, tiene que ser un componente fundamental de esta reforma. Para ello se requieren instrumentos de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos y, de acuerdo con los resultados obtenidos, de modo que en realidad permitan estimular a los buenos funcionarios a ser cada día mejores, y para promover cambios de actitudes en aquellos que se han acostumbrado a laborar por debajo de los niveles que el servicio público demanda y los usuarios merecen.

Para avanzar en uno de los aspectos centrales en la construcción de una Administración del Estado más eficiente, tenemos que lograr: la redefinición gradual de la estructura interna del empleo público; la proporción entre las distintas categorías, de manera que se promueva permanentemente una mayor profesionalización de los servicios públicos; una mejora sustancial en la calidad de los funcionarios, y una óptima asignación y utilización de ellos.

Los incentivos deben estar dirigidos no sólo a los funcionarios, sino también a los jerarcas de la administración pública en los distintos niveles, responsables de proceder y de garantizar la racionalización del personal a su cargo, sabiendo que eso redundará en un beneficio fiscal y en un beneficio para el programa o institución en el que se pongan en práctica los cambios.

Además, el Gobierno debe contar con una política salarial del sector público que supere la visión del corto plazo surgida ante las limitaciones fiscales del momento o las presiones coyunturales de los funcionarios públicos.

En general, las remuneraciones del sector público deben ser crecientes, en primer lugar porque el costo de la vida también es creciente, lo que por sí mismo justifica la necesidad de que los salarios se incrementen de manera que pueda mantenerse el poder adquisitivo. Pero las remuneraciones también deben reflejar el aumento en la productividad y la eficiencia de los empleados públicos, y servir de incentivo para que el sector público sea, en su conjunto, cada vez más eficiente y productivo.

Lógicamente, los incrementos dirigidos a compensar el aumento en el costo de la vida deben ser aumentos generales.

Por el contrario, los incrementos dirigidos a reconocer y estimular el aumento en la productividad, la eficiencia y la calidad del trabajo por períodos y no pueden ser generalizados, pues esta práctica además de ineficaz sería injusta.

Por ello, deben establecerse mecanismos para reconocer al funcionario público de alto rendimiento, iniciativa, creatividad, honorabilidad y, sobre todo, comprometido con dar el mejor servicio posible a los usuarios de su institución. Estos recono-

cimientos no deben ser ni generalizados ni acumulables, pues su objetivo primordial es estimular el rendimiento de los equipos y de los funcionarios individuales y por períodos preestablecidos.

4. *Redefinir el rol de la Administración del Estado*

Este proceso debe partir de la evaluación de cada una de las entidades, sus objetivos, los recursos que se utilizan para alcanzarlos y las funciones que se deben o no realizar.

Así se determinarán las actividades que la Administración del Estado debe mantener y las que debe trasladar al sector privado, ya sea por medio de cogestión de servicios públicos, mediante concesión a terceros, o de la privatización.

El primer trabajo, del cual queda aún mucho por hacer, es la reducción de su tamaño. La Administración Pública debe mejorar la asignación, distribución y aprovechamiento de los recursos disponibles, que siempre son escasos. Su estructura y competencias deben reestudiarse; evitando duplicidades y bajo el prisma del principio de subsidiariedad. Esto, y en contra de lo que preconizan los sectores estatistas, no implica minimizar la función de la Administración del Estado, sino lograr que se aboque a impulsar las iniciativas que consoliden el desarrollo en todos sus ámbitos. Esta reforma, en todo caso, es de un alto nivel de decisión política.

Hoy más que una Administración del Estado interventora, sobrerreguladora y ejecutora integral, se requiere una Administración Pública facilitadora y concertadora con los ciudadanos de las principales acciones para lograr el desarrollo.

Una Administración del Estado que sólo debe operar en los menesteres claramente deseados por la sociedad, en los que el actor privado no pueda o no quiera actuar debido a la baja rentabilidad privada, al alto riesgo, a la ausencia de conocimientos u otros a factores, determina el principio de la subsidiariedad del Estado, e indica que éste puede intervenir en el suministro de bienes y servicios en una actividad de interés público que se inicia y en la que el privado no pueda o no quiera hacerlo. Pero conforme avance la tecnología, la riqueza o el desce de los privados de tomar riesgos, y entonces quieran ellos emprender la labor que antes la Administración del Estado había asumido, ésta debe transferir esa actividad al sector privado.

Tratándose de actividades estratégicas en algún sentido, aunque los privados quieran emprenderlas, el Estado puede reservarse su suministro directo o el control de ellas. Definir lo que es estratégico no puede ser delegado al antojo del Poder Ejecutivo, debe ser realizado expresamente por el Poder Legislativo, ante cada caso particular.

En esta redefinición del papel de la Administración Pública, ella debe realizar sus máximos esfuerzos en proveer los servicios esenciales que son de índole propiamente pública y en donde eficientemente puede actuar o estimular y realizar acciones internas que permitan responder efectivamente a los cambios que se le demandan. Por ejemplo:

- Resguardo de la seguridad nacional y orden público.
- Mantenimiento del marco jurídico que regula las relaciones económicas, masa monetaria, comercio exterior, provisión de bienes públicos, regulación de la competencia a través del control de monopolios y oligopolios, etc.
- Realizar y fomentar la inversión en infraestructura.
- Impulsar una Educación básica, secundaria, técnica y universitaria de excelencia.
- Administrar los servicios básicos de salud para toda la población.

- Fomentar la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología.
- Promover al país en el exterior.
- Fiscalizar, en lo que corresponda, la acción de servicio público que desarrolle el sector privado.
- Administrar el libre comercio: fomentar el trato justo en las negociaciones comerciales y garantizar al productor nacional protección contra las prácticas de comercio desleales.
- Liderar los procesos de concertación necesarios para lograr consenso en torno a políticas de protección del ambiente.
- Fortalecer su acción como promotor del bienestar social y como catalizador que permita balancear los intereses particulares con los de la sociedad como un todo, en una justa política de solidaridad o de acción hacia los grupos más pobres, focalizando así el gasto social.
- Racionalizar la estructura tributaria:
El incremento de los ingresos del Fisco debe procurarse mediante una mejora sostenida en la eficiencia con que se recolectan los impuestos existentes. Para ello, es necesario eliminar un sinnúmero de tributos que generan elevados costos de administración y un reducido monto recaudado.
- Se debe reducir la cantidad de impuestos existentes y concentrarse en gravar más el consumo y menos la producción.
- Combatir la evasión tributaria: mejorar los mecanismos de fiscalización, combatir la informalidad, mejorar la información sobre las obligaciones tributarias, facilitarle al contribuyente el cumplimiento de tales obligaciones, y velar porque se apliquen de manera correcta las penas por defraudación, entre otras cosas.
- Eliminar los procedimientos innecesarios. El exceso de trámites y requisitos formales no sólo reduce de manera sustancial la capacidad de responder con rapidez a las oportunidades de negocios que se presentan, sino que también fomenta la corrupción.

Por ello, es urgente evaluar los trámites y los procedimientos que en la actualidad aplica la administración pública, eliminar aquellos que no sean estrictamente necesarios para garantizar el bienestar general, y simplificar al máximo los que deben mantenerse, de modo que haya fluidez en todos los procesos.

Debe también agilizarse al máximo los trámites legislativos de la Ley de Bases de Procedimientos administrativos que esperamos se dicte bajo el contexto antes señalado.

Por eso, consideramos que definitivamente una mayor agilidad y transparencia procedimental en el sector público, cuya gestión sirve de apoyo y no de obstáculos a la iniciativa privada, minimizaría muchísimo las posibilidades de corrupción.

- Es necesario reformar de manera radical los procesos de contratación administrativa en todo el sector público para permitir la transparencia, la compra oportuna, al mejor costo y con la calidad adecuada, de los bienes y servicios que requiere el Estado. Para ello no sólo debe recurrirse a una mejor administración de esos procesos, sino que también a la elaboración de una Ley de Contratación Administrativa moderna que elimine obstáculos ya tradicionales en los procesos empleados para comprar o contratar los bienes o servicios públicos.
- El control interno y externo de las decisiones de la Administración del Estado requiere una posición firme de los jefes de cada organización, como de los Departamentos de Control interno. Además es urgente una auditoría operacional de gestión amplia, que debe llevar la Contraloría General de la República, y en

donde se verifique el grado de desempeño de la entidad pública; desde la honestidad y probidad funcionaria; el control a través del juicio de cuentas; el control de gastos e inversión y de personal, evitando el contrato de honorarios respecto de funcionarios públicos que ya detentan un cargo; el resguardo del patrimonio público, además del ya conocido control de legalidad a través del trámite de toma de razón de aquellos actos administrativos de especial relevancia, otorgándole por supuesto a la Contraloría General de la República los fondos adecuados y suficientes para el desarrollo de su labor y que hoy no los tiene. Urge por lo demás que se dicte su ley Orgánica Constitucional.

En relación al control externo es imperioso a nuestro entender establecer definitivamente los tribunales contenciosos administrativos especialmente por la distorsión y abuso que hoy se hace de una acción cautelar como es el Recurso de Protección.

En síntesis que la Administración del Estado se concrete a hacer lo que sólo ella puede hacer en condiciones de eficiencia y deje que la iniciativa privada haga lo que ella y sólo ella debe hacer. Tanta libertad y actividad privada como sea posible, tanta Administración del Estado como sea necesario.

5. *La Descentralización y la Participación*

Nuestro sistema de organización administrativa es todavía muy centralizado y muy poco participativo. Ambos fenómenos son las dos caras de una misma medalla, pues el centralismo impide la participación en la toma de decisiones. Conforme se amplía la escala de gobierno, más alejados estamos de las decisiones de los gobernantes, y más cerca de entregar la cosa pública a representantes que desconocemos y normalmente vinculados a los partidos políticos.

El carácter centralizado de nuestro sistema político y administrativo es visible en varios campos: una cultura política y social centralista; limitación y grado de dependencia política y financiera de los gobiernos regionales y locales; competencias regionales y locales menores y residuales; amplia sujeción de las municipalidades y de las regiones a las instancias nacionales de gobierno y de control; ínfimo peso presupuestario de los gobiernos regionales y locales.

Necesitamos revertir ese proceso y lanzarnos sin temor a una verdadera descentralización, por razones democráticas, de libertad y de eficiencia. Sin descentralización territorial, no hay verdadera reforma de la Administración del Estado. Descentralizar también significa acercar la administración de los servicios públicos a los usuarios para que sean ellos sus fiscalizadores más directos.

Para ello es indispensable que hablemos de una verdadera descentralización, no de una mera desconcentración de instituciones, competencias o recursos públicos, que con la descentralización y el traslado de competencias se trasladen también las responsabilidades políticas, económicas y sociales a los gobiernos regionales y locales; que no haya traslado de competencias sin los recursos o las fuentes correspondientes, ni tampoco traslado de recursos sin competencia asignadas y fiscalizadas, y que el proceso se guíe siempre por las ventajas comparativas de cada entidad territorial.

No obstante, la descentralización no es garantía por sí misma de un proceso modernizador, es necesario abrir vías institucionales y utilizarlas para escuchar la opinión de los ciudadanos y comuneros, o sea abrir en mejor y mayor forma la participación de los interesados en las decisiones que les afectan las que normalmente se toman al margen de ellos. No basta aquí la mera participación política electoral. No se trata, por supuesto, de sustituir la democracia representativa, sino de

complementarla con mayor participación de las personas en las decisiones fundamentales de su región, comuna o del país. Es necesario pensar en mecanismos de participación adecuados a cada nivel. En las comunas pequeñas, el cabildo abierto es una fórmula idónea. En circunscripciones más grandes y sin perjuicio de las competencias consultivas de los grupos organizados, las decisiones deben ser tomadas por el pueblo mediante consultas generales, meditadas y secretas (referéndums, plebiscitos), mecanismos que debemos de instaurar en todo nivel en nuestro sistema político y no sólo en el municipal. Debemos hacerlo, por supuesto con mesura, pero utilizarlos.

Sin embargo, la participación más importante es dejar que cada persona, cada familia, cada empresa o comunidad, pueda decidir por sí misma lo que a ella le conviene, en el campo de las ideas y de las acciones, siempre y cuando no haga daño a los demás, o sea respetando el derecho ajeno. Por ello es necesario asegurarnos de que cada persona pueda consumir, emprender y trabajar en lo que ella le convenga de acuerdo con sus criterios o inquietudes, sin trabas artificiales pero respetando sí el orden público.

A modo de síntesis quisiéramos dejar establecidos algunos principios que deberían guiar este nuevo rol que le corresponde a la Administración Pública.

1. Una Administración Pública catalítica que no sea actora sino promotora del desarrollo.
2. Una Administración Pública orientada hacia la comunidad, que no controle o promueva desde arriba a los agentes sociales, sino que los potencie.
3. Una Administración Pública competitiva que introduzca este principio en la oferta de sus servicios.
4. Una Administración Pública orientada por su sentido de misión; teniendo en vista el fin que se persigue.
5. Una Administración Pública que defina a los ciudadanos como personas, y que se oriente a satisfacer sus necesidades y no las de su burocracia.
6. Una Administración Pública emprendedora que tome iniciativas innovadoras y que no sólo "administre".
7. Una Administración Pública con visión estratégica, que sea capaz de prevenir y no sólo de solucionar sobre la marcha.
8. Una Administración Pública descentralizada y que además abandone las estructuras piramidales y las reemplace por un sistema participativo.
9. Una Administración Pública orientada hacia el mercado, que lo utilice como mecanismo y con los correctivos necesarios para lograr el desarrollo de todos sus ciudadanos.
10. Una Administración Pública orientada a obtener resultados, que se preocupe más por éstos que por los procedimientos.

Por último, debemos decir que los procesos de cambio tienen su propio ritmo. No podemos correr antes de caminar. Las instituciones, buenas o malas, que se han construido a lo largo de decenas de años, no podemos redefinirlas, reconstruirlas o desmontarlas, según lo que corresponda, en un período breve de tiempo. Los cambios son posibles, pero es necesario saber cuándo es el momento apropiado para ellos. Una sociedad democrática no puede hacer cambios radicales falseando las bases de la propia sociedad. Tampoco se pueden hacer los cambios sin un mínimo de concertación social puesto que las instituciones no se pueden cambiar contra la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Es posible sortear su apatía, pero no su oposición. De manera que si queremos lograr los cambios, necesitamos convencerlos de la

necesidad de éstos, reconociendo que los dirigentes políticos y sociales juegan un papel decisivo en la dirección e impulso del proceso.

En todo caso, debemos encontrar el equilibrio, entre la innovación y la tradición, entre el futuro y la historia. Todo cambio exitoso supone la conservación de algunas tradiciones y logros que conviene mantener, so pena de caer en el vacío y de saltarnos nuestra propia sombra.