

Ciudadanía e Integración Social en los Procesos de Modernización del Estado

RESUMEN

Aldo Meneses Carvajal

El predominio sociocultural de un imaginario neoliberal en nuestro continente ha contribuido a acentuar la heterogeneidad estructural y las diferencias sociales con un efecto directo en el plano de la desintegración social. Sin embargo, este proceso se ha visto acompañado por un crecimiento económico relativamente sostenido y una disminución paulatina de la inflación y el desempleo, lo cual debiera reflejar una sensación de mayor bienestar entre las personas.

El último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo por su parte en abril de 2000 consigna por el contrario, una creciente sensación de miedo e inseguridad generalizada entre el ciudadano común.

Para enfrentar este desfase entre progresos sociales cifrados y subjetividad colectiva, los gobiernos se han orientado a promover acciones encaminadas a facilitar la cohesión e integración social para lo cual, algunos con mayor progreso que otros, han creído descubrir en la modernización de los servicios públicos, una herramienta eficaz para recomponer el tejido social desarticulado, proceso que amenaza agudizarse en virtud de la celeridad que adquiere por su parte la globalización y la internalización de la economía.

El artículo revisa algunos cambios en la perspectiva con que el Estado intenta enfrentar la disminución de la cohesión social a través de nuevas formas de relación con el ciudadano.

<MODERNIZACION> <ESTRUCTURA SOCIAL> <SERVICIOS PUBLICOS> <REFORMAS ADMINISTRATIVAS>

ABSTRACT

Within our Region, the sociocultural prevalence of neoliberal imaginary has contributed to emphasize structural heterogeneity and social differences with a direct effect in social split. However, this process has been accompanied by a relatively sustainable economic growth and by a progressive decrease of unemployment and inflation, both reflecting a better social situation.

UNDP's april last report shows on the contrary, a growing fearful and unsafe situation among average citizens.

To confront the gap between coded social progress and collective subjectivity, governments have pointed to promote public policies facilitating both social integration and cohesion. Hence, some of these governments find public services modernization as an efficient tool to mend broken social tissue produced by an accelerated globalization process, especially in economics. The article analyses the State attempts to face social cohesion decrease through citizen's new way of relationship.

Los procesos de modernización en que se ven comprometidos nuestros estados y que comprenden en general aspectos relativos a un replanteamiento de su rol, de la función de las políticas públicas y de los modelos de gestión o administración de lo público, se han orientado a buscar nuevas formas de integración social, valorando la diversidad propia de las manifestaciones culturales peculiares que componen cada una de nuestras realidades locales

El predominio sociocultural del pensamiento neoliberal en nuestro continente ha acentuado un efecto singular que se repite constantemente en distintas realidades de América Latina. Se trata de los diversos avances que alcanzan los procesos de heterogeneidad estructural y de diferenciación social que se pueden reconocer en los distintos países del continente, con su consiguiente efecto en el plano de la desintegración social.

Sin embargo, este proceso se ha visto acompañado por un crecimiento económico y una disminución de la inflación y el desempleo en nuestros países todo lo cual debería reflejarse en una sensación de mayor bienestar entre las personas. Esta lógica conclusión contrasta con lo recogido en los estudios realizados por el Programa de Desarrollo Humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), donde se pone en evidencia recientemente (abril de 2000) y por segunda vez consecutiva (la primera vez fue en marzo de 1998), la creciente sensación de miedo e inseguridad generalizada que experimentan nuestros conciudadanos.¹

Para enfrentar este desfase entre progresos sociales cifrados y subjetividad colectiva, los gobiernos se han orientado a promover acciones encaminadas a facilitar la cohesión e integración social para lo cual, algunos con mayor progreso que otros, han creído descubrir en la modernización de los aparatos públicos, una herramienta eficaz para recomponer el tejido social desarticulado por la aplicación de políticas de corte neoliberal y el predominio creciente de las estrategias de mercado en las diversas esferas de la vida social, funcionales a los procesos de globalización e internacionalización de las economías y del comercio en particular.

Los procesos de modernización en que se ven comprometidos nuestros estados y que comprenden en general aspectos

relativos a un replanteamiento de su rol, de la función de las políticas públicas y de los modelos de gestión o administración de lo público, se han orientado a buscar nuevas formas de integración social, valorando la diversidad propia de las manifestaciones culturales peculiares que componen cada una de nuestras realidades locales.

En este contexto emerge la tendencia a ver en los servicios del Estado, una expresión de respeto al ciudadano en tanto sujeto de ciertos derechos, a través de cuyo ejercicio se hace posible la satisfacción de sus necesidades básicas. Esta satisfacción eficiente, reflejaría o constituiría la forma que permitiría reconocer el grado de integración social de los ciudadanos en la sociedad, independiente del «mérito» del sujeto. De allí entonces que, la eficiencia de los servicios públicos para llegar al usuario o cliente viene a representar el medio a través del cual el Estado favorece la actualización de derechos ciudadanos y por su intermedio, la integración de estos al beneficio generado por la comunidad entera.

Si lo anterior permite constatar la legitimidad valórica que sustenta la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos, optimizar la satisfacción del cliente por su parte constituye la legitimidad operativa del servicio. En este segundo aspecto donde la capacidad de innovación y de relación con el cliente juegan un rol primordial queremos detenernos un instante.

LEGITIMIDAD OPERATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO

Si bien la lógica predominante en la oferta de servicios públicos, al igual que en el ámbito de la producción industrial consiste en la alianza «producción de masas = consumo de masas», la nueva lógica que vemos emerger en su reemplazo se simboliza en la alianza «alta tecnología - servi-

¹ El informe inquiere: humanamente hablando, ¿estaremos, humanamente fallando? El Mercurio, abril 2000. Stgo. de Chile, D 26.

cios». La imperiosa necesidad de optimizar el instrumental tecnológico como las propias técnicas operativas de servicio al cliente, ponen de manifiesto, la necesaria movilización de recursos humanos para elaborar las innovaciones indispensables en orden a sobrevivir legitimado en tanto servicio público. Al respecto podemos distinguir 4 elementos esenciales que permiten reconocer el surgimiento de esta nueva lógica.

En primer lugar está la capacidad de innovar pero en una triple dimensión: en el producto, en la técnica y sobre todo, en la relación con el cliente. La mantención y reproducción creciente de esta capacidad exige poner atención especial en el recurso humano disponible como en las posibilidades que ofrece la técnica en el plano instrumental y operativo, orientada al acto creativo fundamental.

El segundo elemento consiste en el reemplazo de la búsqueda de la cantidad por la búsqueda de la calidad. La nueva lógica del servicio se funda sobre la calidad dada la preeminencia que adquiere el avance tecnológico en el presente y porque es allí donde radica ahora la importancia de la innovación. Si la calidad del servicio es buena en el sentido del interés que suscita y de su reproductibilidad, esta calidad generará la cantidad.

El tercer elemento es la renovada importancia que adquiere el factor humano. En la antigua lógica de la producción de masas = consumo de masas el recurso humano es parecido en cuanto a su número y a su adaptabilidad a la lógica producti-

vista. La innovación técnica supone en cambio, un medio abierto, capaz de comunicar y de relacionarse adecuadamente con el cliente, el cual por su parte también cambia su rol: ya no es el simple consumidor sino también puede ser visto como «recurso humano» en tanto sus capacidades de aprendizaje deben ser valorizadas.²

Finalmente, si apostamos a la capacidad de innovar y de desarrollar nuevas y más eficientes formas de ofrecer servicios, la inversión no debe centrarse en recursos materiales sino inmateriales es decir, en la personas, en los sistemas de relaciones, en la cultura de la organización. El reclutamiento de personal a través de test sicotécnicos o centrado exclusivamente en los exámenes y diplomas disminuyen en importancia en relación a la formación, a la experiencia de cooperación por medio de fórmulas de delegación, de descentralización. El concepto clave en este campo es el de «aprendizaje».³ En esta nueva lógica el hombre unidimensional, que sabe hacer muy bien solamente una cosa debe sustituirse por aquel que decide y se compromete, pero que también y sobre todo es reconocido como un ser capaz de aprender individual y colectivamente y que aprendiendo, cambia en sí mismo.⁴

¿USUARIOS O CLIENTES?

Desde una perspectiva general, el estilo de gestión de los servicios públicos en Chile puede caracterizarse por tres aspectos fundamentales.

Por un lado se percibe una clara centralización.⁵ Los servicios deben realizar

2 Esto se refiere al aprendizaje que efectúa el cliente o usuario cuando enfrenta nuevas formas de acceso a los servicios solicitados. En el caso chileno por ejemplo, frente a la descentralización del registro civil o ante las instrucciones impartidas por los servicios de salud respecto a las actuales formas de atención primaria en los sectores marginales.

3 En este sentido adquiere gran importancia la revisión de los programas de formación de managers centrados en la repetición memorística de fórmulas o técnicas operativas solamente. Sin duda que el acento deberá ponerse en aquellos métodos y técnicas que facilitan el aprendizaje más que la acumulación enciclopedista de datos contenidos en «manuales de procedimientos».

4 Crozier, M. *L'entreprise a l'ecoute*. Pints, Paris. 1994.

5 Ello se refleja en el manejo unificado de las finanzas públicas que se expresa en la prohibición constitucional de destinar impuestos a fines específicos. Esto está en relación con la definición acerca del destino predeterminado o difuso de los impuestos que recolecta el Estado. Las actitudes centralistas se perciben también en la preeminencia de la autoridad presidencial, que se manifiesta en la iniciativa exclusiva del ejecutivo en materias presupuestarias.

La existencia de una normativa rígida e inflexible aplicada con severidad por el funcionario público, es la expresión de una cultura organizacional que superpone su aceptación acrítica y coercitiva a la satisfacción de quienes utilizan los servicios públicos

aquello definido por el poder central en detrimento muchas veces de requerimientos formulados por los demandantes del servicio.

En segundo lugar, si bien se perfilan políticas destinadas a potenciar el desarrollo profesional de los recursos humanos, ello coexiste con; una falta de incentivos ligados al desempeño individual de los funcionarios (ascenso automático en la carrera funcionaria sin considerar la competencia individual o el mérito)⁶, una imposibilidad de remoción o inamovilidad en el empleo, escasa inversión en capacitación orientada a la reconversión profesional o polifuncionalidad, existencia de sistemas uniformados de remuneraciones a través de escalas genéricas de cargos aplicadas a toda la administración.

En tercer lugar, existe un funcionamiento rígido y formalizado de las funciones que privilegia el cumplimiento de normas. Ello como consecuencia del alto nivel de institucionalización con que opera la administración pública (cualquier cambio requiere de una norma o ley).⁷

La existencia de una normativa rígida e inflexible aplicada con severidad por el funcionario público, es la expresión de una cultura organizacional que superpo-

ne su aceptación acrítica y coercitiva a la satisfacción de quienes utilizan los servicios públicos. El objetivo dominante del servicio en estos casos se orienta de manera preferente a la reproducción del propio sistema, soslayando con ello los estímulos del ambiente y los diversos cambios ocurridos en este ámbito. Es la preeminencia del anonimato que produce el aislamiento institucional sobre la valoración del demandante y sus necesidades. El Estado así aparece volcado hacia sí mismo, perdiendo con ello su capacidad y deber de servicio y garantía de los derechos ciudadanos.⁸

La mirada y actitud autorreferente del Estado nos plantea la interrogante acerca de si es posible el ejercicio de una verdadera «ciudadanía» entre quienes se ven marginados de sistemas o formas de pertenencia social garantizados solamente por la función de un Estado implicado en el devenir de los más desfavorecidos.⁹

El convencimiento de los gobiernos acerca de que es el momento de orientar con calidad y eficiencia la mirada del Estado dirigiéndola ahora hacia quienes deben verse favorecidos prioritariamente por sus servicios, ha llevado a potenciar una estrategia de reforma de la gestión públi-

6 La introducción de estos nuevos criterios de evaluación del funcionario son a menudo rechazados por sus diversas instancias de representación colectiva en la medida que perciben en éstas, amenazas a la estabilidad laboral.

7 Desde una perspectiva sicosocial, esto último sirve para securizar al funcionario por varias razones: en primer lugar percibe que en el respeto a la norma el resguardo de su pertenencia a la organización (no respetar la norma significa ponerse al margen del «orden» del cual forma parte). Además dicho respeto sirve también para garantizar el orden jerárquico del cual forma parte y de donde nace su prestigio intraorganizacional. Por último, respetando el orden normativo asegura su lento ascenso en la jerarquía de la propia organización con lo que ve estabilizado el progreso de su estatus como funcionario.

8 Este es un fenómeno normal en los procesos de institucionalización principalmente de orden burocrático, pues en la medida que la cultura del «apego al párrafo» se constituye en el leit motiv de la conducta funcionaria, el respeto del reglamento o las normas suplantando la importancia que debiera tener el fin para el cual fueron elaboradas que consiste más bien en salvaguardar la obtención de los objetivos de la organización.

9 Se sabe que la construcción de identidades supone una cierta memoria individual y colectiva construida a través de una historia grupal, de clase o nación en su sentido más general. Siguiendo la hipótesis de Carretero, la memoria en este caso no se construye a partir de una tradición histórica compartida sino de manera fundamental a través de la conciencia del sufrimiento común basado en la marginalización experimentada que se expresa en las luchas de la sobrevivencia cotidiana. De esta manera el pasado es reconocido por el sufrimiento colectivo o por el reconocimiento común en una ideología defensiva orientada a banalizar las situaciones que recuerdan la precariedad de la vida. ¿Cómo pensar entonces la ciudadanía de quienes adscriben a valores diferentes de aquellos que adquieren globalidad y predominan en la vida social? «Souffrance et projet de vie», en *Sociologie Clinique. De Gaulejac, V. Reconnaissances, Paris, 1993.*

ca centrada en el llamado «enfoque de clientes», concepto cooptado desde los sistemas de administración privados, el cual tiene dos propósitos esenciales.¹⁰

Por un lado se persigue construir entre los funcionarios, una nueva visión de la administración pública que favorezca un cambio en la cultura subjetiva y, por tanto, también en el plano organizacional. Esta visión reconoce que la finalidad del servicio público no consiste en cumplir procedimientos burocráticos como una finalidad en sí mismos, sino reconocer en esta función, la realización y ejercicio de los derechos ciudadanos. Es la figura del ciudadano la que reemplaza ahora la tradicional cultura intraorganizacional hegemónica por los procedimientos y las normas.¹¹

Este cambio sin embargo no es mecánico ni automático en las personas. En tanto cultural, es decir referido a formas o instrumentos materiales o ideacionales a través de los cuales el sujeto se inserta, relaciona y desarrolla en su medio, se sustenta sobre un trasfondo afectivo-existencial que a menudo actúa impidiendo la aceptación o adaptación al cambio. Esto ocurre especialmente en ocasiones cuando un cambio actitudinal y de creencias supone reemplazar un conjunto de certezas y habilidades que legitiman la funcionalidad y seguridad del sujeto en la organización, generando con ello una pérdida de estabilidad emocional en el sujeto, despertando en éste angustias que provocan su rechazo íntimo a los cambios introducidos.

El segundo propósito del nuevo «enfoque de clientes», consiste en crear instancias en que los ciudadanos participen, exigiendo transparencia y eficiencia al

aparato estatal, se trata de trasladar o aportar capacidad «de evaluación» al ciudadano. Como señala Lira, en este sentido los clientes se transforman en un mecanismo de control del funcionamiento de las organizaciones del Estado. Esto último merece una atención mayor.

Como podemos apreciar, la preocupación de ofrecer servicios adecuados al cliente en tanto expresión del respeto por sus derechos no es meramente discursiva. Por el contrario, ella se traduce en conductas concretas pero que requieren mayores responsabilidades también por parte del «cliente».

La participación del ciudadano adquiere así una gran importancia, debiendo expresarse en varios planos.

Diversas experiencias analizadas por Crozier, coinciden en que las distintas reformas en la gestión del Estado fueron implantadas a partir de numerosas consultas realizadas a quienes solicitaban y a la vez ofertaban servicios en tanto funcionarios del Estado.¹² Ello imprimió realismo, credibilidad y por sobre todo confianza en las decisiones adoptadas para reformar los sistemas de atención pública. Estas acciones fueron ampliamente difundidas para evitar su desconocimiento al momento de ser implementadas. De paso hay que destacar que esta operatividad permitió que tanto funcionarios como usuarios se sintieran partícipes del proceso de cambios institucionales.

Conocer las transformaciones realizadas, comprendiendo su sentido y utilidad a través de la participación activa en ellas permite a los usuarios exigir una

¹⁰ En esto seguimos principalmente el esquema de J.G.Lira en «Participación local y desarrollo de las organizaciones públicas y privadas» Meneses, A. Editor. Esc. de Gob., Gestión Púb., y C. Política, U. de Chile. Stgo., 1997.

¹¹ Este reemplazo de la preocupación burocrática centrada en la norma, supone una vigilancia permanente de los procedimientos pues su mayor flexibilidad puede abrir espacios de corrupción. Es por ello que estos cambios deben ir acompañados de otros similares orientados a reforzar la ética del funcionario, revitalizando para ello el sentido del servicio público y un adecuado aumento en las remuneraciones, ello en conjunto podría evitar posibles actitudes al margen de lo establecido desde un punto de vista moral.

¹² Crozier, M. *Cómo reformar el Estado*. FCE. México, 1992.

mayor transparencia y eficiencia en el uso de los diversos recursos comprometidos en los servicios demandados. De esta forma el cliente actúa como instrumento de control sobre el funcionamiento de los servicios que ofrece el Estado. La evaluación y control del funcionamiento de estos ya no depende sólo de mecanismos intraorganizacionales conocidos por sus creadores y ejecutores, sino que se produce un traspaso de responsabilidades hacia el cliente. La eficacia del servicio público ahora depende también de la asertividad e información que el usuario disponga respecto del producto requerido y de los procesos, objetivos y metas del servicio público que debe proveerlo.

En este sentido y como lo hemos señalado anteriormente, los cambios y transformaciones en los sistemas de servicios estatales que han podido realizarlos, provocan una mutación cultural significativa en la medida que no sólo modifican comportamientos y creencias entre los funcionarios, sino también entre los ciudadanos que toman conciencia de sus derechos como tales. Sin duda que ello requiere un tiempo tal vez de «longue durée» para ver sus frutos.

Sin embargo, el «enfoque de cliente» si bien revitaliza la noción del respeto a los derechos del ciudadano, tiene a la vez una connotación de corte libremercadista.

Hablar de «cliente» supone reconocer la existencia de un sujeto que demanda la satisfacción de una necesidad, en virtud de un precio cancelado. Esta constatación supone que sólo podrían demandar servicios o productos del Estado, quienes han pagado por ellos. La misma lógica legitimaría aquellos servicios con mayor demanda y a la vez, quienes pagan más por estos deberían recibir productos de mejor calidad. La

contra argumentación consiste en reconocer que desde esta perspectiva cualquier persona tendría derecho a demandar servicios al Estado, pues todos los ciudadanos pagan sus impuestos; en el caso chileno incluso los más pobres lo hacen a través del impuesto denominado IVA, que se agrega a cada producto ofrecido en el mercado.¹³ Con ello, aunque fuese de manera indirecta, cada ciudadano tendría asegurado el acceso a dichos servicios.

Tal vez son estas críticas a dicho enfoque, lo que recomienda utilizar para estos efectos el concepto «usuario» en su reemplazo, el cual reconoce el derecho de cualquier ciudadano a reclamar para sí la utilización de un bien público, aunque no con exclusividad, apropiación privada o fines de lucro individual.

Este concepto parece estar más cerca de una concepción del Estado subsidiario, no tanto como expresión de un compromiso para producir aquellos bienes que los particulares no pueden procurarse por sí mismos, sino más bien en lo referente a llenar aquel gran vacío que deja el funcionamiento del mercado, principalmente en lo que a brindar servicios de primera necesidad se refiere.

En este aspecto es importante destacar que si bien en Chile no existe prácticamente analfabetismo (4 %, la tasa más baja en América Latina corresponde a Uruguay con un 1,2 %), es preciso reconocer que existen dos calidades de educación muy definidas; la privada, financiada por los particulares sin ayuda del Estado y la pública, de considerable inferioridad cualitativa aunque mucho más masiva en sus niveles básico y medio especialmente.¹⁴

Un fenómeno similar ocurre con los servicios de salud los cuales en general

13 Esta lógica sin duda que resulta irreal en la medida que, como sabemos, el Estado no sólo ofrece servicios de naturaleza monopólica sino también productos como la seguridad nacional u otros que requieren para su sustento una visión global como nación y no responden a una determinación lucrativa ni menos de apropiación privada.

14 Mientras el 80 % de la educación básica en Chile se realiza en el sector público, sólo el 20 % es ofrecido por el sector privado. A nivel universitario, el 70 % de sus alumnos proviene del sector privado y sólo el 30 % del sector educacional público.

brindan asistencia en un primer nivel a toda la población, aunque también con grandes diferencias respecto de similares prestaciones en el espacio privado. El empleo ofrece un ejemplo similar. Con una desocupación cercana al 5% como promedio en años recientes, el problema esencial consiste no tanto en crear nuevas plazas de trabajo como en capacitar al trabajador para desempeñar un trabajo de mayor calidad, mejorando a la vez las condiciones que aportan calidad a la función laboral.

La utilización del concepto «usuario» tiene implicancias a la vez para los funcionarios de la administración pública pues les fuerza a cambiar el eje de sus preocupaciones y la finalidad de sus funciones. Las decisiones referentes a la gestión de los servicios en este enfoque deben adoptarse menos en función de la sobrevivencia del sistema en sí, que orientado a identificar las necesidades fundamentales de los usuarios y la forma más eficiente para satisfacerlas. Esto exige escuchar con más atención a los ciudadanos, considerar sus puntos de vista y opiniones, lo cual debe servir como información evaluativa de la labor desempeñada por el funcionario. Al respecto, una forma eficaz para lograr este objetivo consiste en obtener una identificación real acerca de cuales son los intereses de los usuarios, mediante estudios que sean reveladores de estos mismos.¹⁵

La preocupación por optimizar la satisfacción del usuario en el servicio solicitado tiene también una dimensión ética.

Normalmente, cuando se hace referencia a estos aspectos en la función pública se relacionan con el cumplimiento honesto y virtuoso de la función para la cual fue encomendado el funcionario y, principalmente, con el rechazo de aquellas conductas reñidas con la ética como la aceptación de «sobornos», el manejo de influencias (utilización de amistades o relaciones personales para asegurar cargos, responsabilidades o privilegios específicos) y la honestidad de los actos en general.

Sin embargo, un enfoque del Estado que incorpore un nuevo sentido de la función coincidente con el deseo de infundir eficiencia y eficacia en el servicio público considera también, además de lo anterior, una concepción de la ética que exige preguntarse permanentemente si estamos haciendo todo lo necesario para realizar bien nuestra labor.¹⁶ El fundamento de esta autoexigencia funcionaria radica en la conciencia de que el servicio ofrecido expresa o refleja el valor que se le acuerda a los derechos del ciudadano.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como señalamos en los inicios de este documento, Chile se ha transformado en una sociedad de avanzada heterogeneidad, entre otras formas principalmente en el plano estructural.¹⁷

Lo anterior junto a la irrupción del mercado como asignador de recursos, han generado un modelo social altamente diferenciado y estamentario, que encuentra

15 La búsqueda de satisfacción del usuario o cliente no se limita a la consulta referente a la entrega del servicio o producto final solamente, sino más bien a revitalizarla a través de la valorización de aspectos sicosociales que la perfeccionan. Entre estos se pueden mencionar la calidad del ambiente que acoge al usuario, el lenguaje de atención por parte del funcionario, la sensación de confianza y tranquilidad que se puede transmitir a quien demanda el servicio, etc. Todo ello concurre a sugerir estudios interdisciplinarios que sirvan de apoyo para quienes deben adoptar decisiones directivas en los servicios públicos. En este aspecto se pueden recomendar dos enfoques organizacionales. Uno de Flores contenido en «Creando organizaciones para el futuro» (Stgo., 1994) e «Inventando la empresa del siglo XXI» (Stgo., 1991). El otro de Porras, J. «Análisis de flujo: método para diagnosticar el cambio organizacional». México, 1988.

16 Discurso del Pdte. de la República E. Frei R.-T. «Encuentro sobre Modernización del Estado». Stgo., mayo de 1996.

17 Esto se refleja en una gran diversidad de clases, en las formas y estilos de consumo correspondientes a una pluralidad de grupos y en la estructura productiva en particular.

expresión en el acceso a las necesidades básicas y en la calidad de satisfacción de las mismas (educación, salud, vivienda por mencionar algunas), pero que como resultado, han provocado también marginalidad y exclusión social de variados grupos respecto de los beneficios producidos por la sociedad en su conjunto.

La revitalización de los derechos del ciudadano persigue por intermedio de un servicio público eficiente, extender aquellos beneficios de calidad a quienes no tienen acceso a los bienes de necesidad básica, favoreciendo con ello la integración social y la equidad en la distribución del beneficio social. Una sociedad progresivamente integrada por medio del acceso equitativo al beneficio producido, constituye un eficaz resguardo para la legitimidad y seguridad de los sistemas democráticos.

Con altos y bajos, el proceso modernizador del Estado y la gestión pública han dado pasos significativos en este plano. No exento de dificultades como cualquier transformación estructural del Estado y de las relaciones con la sociedad civil, orientado a resguardar derechos mínimos de los más pobres para hacer más efectiva la calidad «ciudadana» de los chilenos, el proceso en curso se encuentra rodeado de condiciones sistémicas que favorecen y otras que entorpecen su desarrollo.

Entre los avances alcanzados se puede señalar, el hecho refrendado en una ley, de mantener vigente una real preocupación por el resguardo de una tradición de probidad administrativa.

El país dispone también de un estado de las finanzas públicas bastante sa-

neado y una disposición de los funcionarios para avanzar en su profesionalización, mediando incentivos reales que estimulen estas actitudes.

El momento ofrece también ciertas oportunidades especiales como la estabilidad político-social del país junto a la alta valoración acordada a la educación para el desarrollo. A ello debe agregarse la tendencia del bloque político en el Gobierno para asegurar la gobernabilidad.

Existen también factores adversos al proceso. Por una parte salta a la vista el excesivo burocratismo que caracteriza la cultura organizacional de la administración pública chilena. Respecto a las políticas de personal se destaca la inamovilidad en el empleo y las restricciones legales para flexibilizar esta situación.

La escasez de recursos y los salarios estandarizados impiden contratar o mantener en los cargos a profesionales con alto grado de especialización en sus materias. A pesar de los intentos por descentralizar, el país sigue dependiente de definiciones presupuestarias centralizadas, lo que impide adoptar decisiones con criterios locales o regionales.

Respecto a la sociedad civil cabe destacar su bajo nivel de coordinación, organización y por tanto de participación en las decisiones que les competen. Ello unido a un alto nivel de desigualdades especialmente en el plano de los ingresos.

Por último cabe destacar una baja tendencia a enfrentar los temas valóricos que surgen en la discusión pública en concomitancia o como resultado de un creciente desencanto por el acontecer propio del espacio público.¹⁸

18 Cabe la duda en este sentido si este desapego por la discusión valórica en el ámbito público responde al desencanto actual por lo público o más bien es la consecuencia de la creciente levedad con que se tratan temas éticos o morales ya sea por la dificultad intelectual que éstos entrañan en la medida que exigen cuestionar esquemas mentales que han sustentado nuestras vidas individuales donde su reemplazo por otros diferentes podría desestabilizar las certezas que constituyen nuestras seguridades cotidianas o, simplemente para evitar plantearnos cuestiones fundamentales en detrimento de llevar una vida «light», centrada en la acumulación y consumo de bienes materiales cargados de estatus.

La reforma del Estado sin duda que entraña en sí una «modernización». Esto último en la medida que los cambios introducidos en las reformas de la gestión pública permiten reconocer la preeminencia centrada en el individuo. También porque existe una preocupación por transformar los medios materiales y sistemas de información. Por otra parte, los cambios descansan en una revitalización efectiva de la responsabilidad del Estado por el bienestar de los más pobres, lo que hace pensar en un reencuentro con alguno de los principios fundadores del Estado subsidiario.

Sin embargo, por otro lado enfatiza lógicas de mercado y en particular del sector privado en lo que a modelos de gestión se refiere. La lógica «eficientista» de los resultados «productivos», parece transformar no solamente los modelos burocráticos de gestión (norma y procedimiento), sino que la constante preocupación por el ascenso en base al mérito cambia en pro-

fundidad la lógica de los comportamientos hasta ahora vigentes.

Se opera a la vez un cambio sociocultural de grandes dimensiones. Por una parte se refuerza la vitalidad de los derechos ciudadanos y por otra, ya no es el conocimiento basado en la acumulación lenta de largos años de experiencia lo que legitima el ascenso en la carrera profesional, sino más bien el mérito basado en un conocimiento adquirido a través de la capacitación y profesionalización constante, que se refleja en la optimización de los recursos para elaborar un producto de mayor calidad. En síntesis, estamos en presencia de un vuelco del Estado hacia la comunidad para escudriñar sus verdaderas necesidades, renunciando a la tradicional introspección institucional orientada sólo a satisfacer sus propias necesidades de autorreproducción. Esto expresa sin duda un cambio en la cultura política de nuestra sociedad. 



ALDO MENESES CARVAJAL

Profesor de Historia y Geografía, Universidad Católica de Valparaíso; Licenciado en Desarrollo, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales; Magíster y Doctorado en Sociología por la Universidad Católica de Lovaina; Magíster en Psicología Universidad Andrés Bello.

Contacto con el autor, e-mail: ameneses@uchile.cl.