



**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**La modernización del Estado en Chile basada en la NGP en los
gobiernos de la concertación.**

Estudio del caso del Sistema de Alta Dirección Pública (2003-2014)

Alumno: Alfaro Carvajal, Andrés Alejandro
Profesor guía: Zúñiga San Martín, Pablo Omar

**Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política y Relaciones
Internacionales**

Tesis de grado para optar al Título Profesional de Cientista Político

Santiago de Chile, 2015

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por su incansable e incondicional apoyo y su confianza: Mirza, Fernando, Dina y Yanireth, esto es para ustedes.

También quiero agradecer a los entrevistados: Don Rodrigo Egaña, Dieter Koch, Mauricio Espinosa, Juan Valeria, y doña Rosanna Costa, por disponer de parte de su tiempo que fue vital para el proceso de construcción de esta tesis.

Finalmente, pero no menos importante, a todos los profesores que fueron parte de mi formación académica y a mi profesor guía Pablo Zúñiga por su apoyo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I: METODOLOGÍA	8
1.1 Problema de investigación	8
1.2 Preguntas de investigación	10
1.3 Hipotesis	11
1.4 Variables	13
1.5 Objetivos	15
1.6 Diseño y alcance	16
1.7 Recolección de información	16
1.8 Justificación y viabilidad	17
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	20
CAPITULO III: DESARROLLO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA	48
3.1 Contexto	48
3.2 Políticas de Modernización de la Gestión Pública	59

3.3 PMGP en Chile basada en la NGP	64
Patricio Aylwin (1990-1994)	64
Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000)	72
Ricardo Lagos (2000-2006)	88
Michelle Bachelet (2006-2010)	95
CAPITULO IV: EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA	95
4.1 Contexto e historia.	95
4.2 Institucionalidad	108
4.2.1 Dirección Nacional de Servicio Civil	108
4.2.2 Consejo de ADP	110
4.3 Cobertura	113
4.4 Características del sistema	116
4.4.1 Concurso y nombramiento	118
4.4.2 Remuneración	120
4.4.3 Remoción	121
4.5 Convenio de desempeño	125
4.6 Balances y propuestas	128
4.7 Proyecto de Ley	133
CAPITULO V: CONCLUSIONES	135

Bibliografía referencial	145
Anexos	150
Pauta Entrevistas	150
Índice alfabético de siglas	152

INTRODUCCIÓN

El proceso de modernización de la gestión pública en Chile no ha sido producto de un solo lineamiento político, las circunstancias históricas en las que se ha desarrollado han hecho que este proceso tenga momentos de mayor desarrollo que en otros.

La búsqueda de esta tesis es dar cuenta de cómo ha sido este proceso en los gobiernos de la concertación de partidos por la democracia (11 de marzo de 1990-11 de marzo de 2010). Principalmente se decide este periodo porque existe una linealidad en cuanto a que es un solo bloque político con cuatro presidencias y también porque 20 años parece un tiempo suficiente para hacer un análisis de cómo se llevó a cabo y qué características posee este proceso.

Es por esto que se hizo un análisis sobre cuáles fueron los actores y las instituciones que tuvieron mayor compromiso con la modernización y cómo influyeron para que haya transcurrido de esta manera el proceso, repasando las etapas de mayor y menor protagonismo que tuvo el tema en la agenda de estos mismos.

Por otro lado se da cuenta también de como este proceso modernizador se ve influido por las tendencias mundiales, en específico me refiero a lo que se ha

denominado como Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management, el cual pasaré también a explicar en detalle.

Como punto aparte y siendo quizás el mejor ejemplo de la Nueva Gestión Pública en Chile, se analizará como estudio de caso el Sistema de Alta Dirección Pública por lo renovador y ambicioso que ha sido este proyecto, y por lo controversial que ha resultado en sus once años de funcionamiento.

Es necesario recalcar que este último análisis (Sistema de Alta Dirección Pública, en adelante SADP) trasciende al marco delimitado de los gobiernos de la concertación (1990-2010) pero fue allí donde se instauró. Me tomo esta discrecionalidad por que considero que para analizar el sistema y como ha respondido en cuanto a sus metas, es necesario ver como ha sido influido por los cambios de coalición política para su desempeño.

La investigación se desarrollará en cinco capítulos: Marco Metodológico, Marco Teórico, Desarrollo de la Modernización de la Gestión Pública, el Sistema de Alta Dirección Pública y finalmente las Conclusiones o reflexiones finales del estudio.

Y finalmente, a modo de conclusión preliminar respecto al SADP, quiero indicar que las principales tensiones se dan entre lo que se espera del servicio (Directivos permanentes, despolitizados y de excelencia, entre otros) y el modelo de ADP adoptado (facultades y reglas), sumado a la cultura de nombramientos por filiación que hace del aparato estatal un “botín de vencedores”.

CAPITULO I: METODOLOGÍA

1.1. Problema de Investigación

Lo que busca analizar esta investigación en definitiva es cómo se ha manifestado el proceso de modernización estatal en Chile desde el retorno a la democracia, las circunstancias que han afectado a su desarrollo y que la han catapultado a tener un nivel mayor o menor de importancia en la agenda de los gobiernos de la concertación.

Estas modernizaciones de la gestión pública han contenido elementos, en algunos casos más evidentes que otros, propios de lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública (NGP). En que medida han influido estas ideas en los gobiernos de la concertación es lo que trataré de abordar.

En cuanto al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en específico, que es el estudio de caso elegido para ejemplificar esto, por ser una de las políticas que considero más ambiciosas y emblemáticas enmarcado en las ideas de la NGP, es un caso que muestra una ambivalencia importante de destacar. Debido a que por un lado es una de las reformas más reconocidas políticamente tanto nacional como internacionalmente en materia de gestión pública y gestión de personal, en tanto ha introducido el valor del mérito a través de la concursabilidad como filtro de selección en el personal de “gerencia” pública en Chile.

Pero por otro lado, también no ha estado exento de críticas que lo han llevado a ser cuestionado en cuanto a su existencia misma, a través de los medios de comunicación incluso por la clase política, quienes no critican tanto su esencia pero si la forma en que se ha implantado y los costos que le ha significado al erario público.

Para quienes trabajan en el servicio público, sobre todo en los niveles de primer y segundo nivel jerárquico (que serán los analizados) y que puedan ser elegidos a través de este sistema debería representar en teoría un gran avance en términos de **incentivos económicos** y **estabilidad laboral**, en un área tan sujeta a las vicisitudes de la política electoral en la cual los despidos no basados en el propio desenvolvimiento laboral del personal han marcado la tónica siendo removidos en cambio por cercanías de filiación política.

Para los usuarios de los servicios públicos en tanto, contar con administradores de excelencia sin duda representaría un mayor nivel de confianza y mayor agilidad en los trámites, lo que otorgaría mayores niveles de **satisfacción**.

Mientras que para el gobierno sin duda que contar con profesionales mejor calificados representaría mayor nivel de **legitimidad** y niveles de **eficiencia** superiores que se pueden eventualmente expresar en mayores grados de aprobación por parte de la ciudadanía en su rol de usuarios.

¿Pero qué tan acabado ha sido ese cumplimiento de expectativas del SADP?, si bien es una reforma a la que pocos se pueden oponer en cuanto a su misión,

muchos pueden plantear que no se ha podido desenvolver de la manera óptima en cuanto a sus metas autoimpuestas, y ha tenido que enfrentarse a problemas por un sistema e historia que le preceden en cuanto a la cultura organizacional, un desarrollo burocrático a medias, una estructura rígida preexistente y un esquema presidencialista fuerte como el nuestro con dos coaliciones preponderantes que ha hecho que los altos cargos públicos del poder ejecutivo se hayan conformado como verdaderas bolsas de trabajo para los prosélitos y una consiguiente fidelización política de los funcionarios, dando como resultado una alta rotatividad de estos cargos que pese a ser técnicos son cargos de confianza. Confianza que al menos se pone en tela de juicio para funcionarios de distinto color político al de quienes detentan el poder por la escasa neutralidad que se cree tienen los funcionarios según lo que se analizará en el transcurso de esta tesis.

El SADP sería un modelo sui generis, pues no es calco y copia de un modelo preexistente, desentrañar tanto los orígenes del sistema como sus cualidades y el desenvolvimiento que ha tenido a lo largo de su existencia es el modo que utilizado para plantear sus principales debilidades como sus posibles soluciones.

1.2 Preguntas de Investigación

¿Qué características posee la modernización de la gestión pública en Chile y qué elementos posee de la Nueva Gestión Pública?

¿Cuáles han sido los principales avances del SADP y sus debilidades?

¿En qué medida el SADP ha contribuido en los niveles de eficiencia que se esperan de un modelo basado en la NGP?

1.3 Hipótesis de investigación

En principio se consideró que la modernización de la gestión pública en Chile ha estado expuesta a los vaivenes y circunstancias políticas, los que han influido en su grado de importancia en la agenda del ejecutivo. Las circunstancias históricas, el perfil de los presidentes, las tendencias internacionales y las crisis político-institucionales han moldeado no sólo la forma y rapidez en que se gestaron estas políticas sino que también la esencia valórica o ideológica que poseen.

En este sentido como diría uno de los entrevistados (Juan Valeria) no se puede desligar la NGP del neoliberalismo, pese a que son dos áreas diferentes tanto teórica como práctica, como en cuanto a fines, hacen parte de una misma lógica de proceder que veremos en los capítulos que siguen.

El Sistema de Alta Dirección Pública en tanto, dentro de toda esta ola modernizadora de los gobiernos de la concertación basados en las ideas de la NGP ha sido una de las reformas en donde se ha enfocado la mayor atención por el cambio importante de paradigma que se ha centrado principalmente en el capital humano, a diferencia de otros cambios basados en la NGP que tienen que

ver más con un aspecto mas tecnológico, procedimental o de administración científica.

Por esta razón (factor humano) es que se afirma en esta investigación que el SADP ha estado en ocasiones tensionado con mayor fuerza y por el tema valórico (ideológico) que esconde detrás. Porque, si bien existe un componente ideológico neoliberal en cuanto a procesos y el tratamiento de los funcionarios públicos, no hay ningún actor social o político que no desee altos directivos públicos que sean eficientes y que lleguen a esos puestos por mérito propio (al menos públicamente). Es por esta condición del SADP que se han armado grandes expectativas respecto al sistema, expectativas que dicho sea de paso, no han sido cumplidas a cabalidad, y que han deslegitimado el sistema mismo, que si bien es transparente en cuanto a su concurso o procedimiento se han usado mecanismo o subterfugios legales que afectan negativamente en sus resultados.

Por otro lado, según lo expresado por Cristóbal Aninat¹, se señala la existencia de al menos tres modelos de ADP respecto a la autonomía o dependencia del órgano a cargo de la ADP (Westminster, Estados Unidos y Mixto), a través de esto se pudo percibir como el involucramiento político principalmente en el tema de despido de los altos directivos se daba con más fuerza en sistemas presidenciales y en tanto que los sistemas más neutrales y con un servicio civil más autónomo se

¹ Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011, organizada por el Consejo de Alta Dirección Pública y el Servicio Civil de Chile

daban en regímenes parlamentarios y he aquí para mi la génesis de la disfunción del sistema en Chile, que posee un sistema mixto de ADP en donde la autoridad tiene amplias facultades en el nombramiento y remoción, y que sumado al estar en un sistema presidencialista en el cual de facto operan dos coaliciones que si bien no están polarizadas ideológicamente, mantienen una cultura de cuoteo político, estas prefieren indemnizar a los altos funcionarios seleccionados a través del sistema en vez de trabajar con ellos a sabiendas de sus méritos (al fin y al cabo son arcas fiscales y no privadas),

1.4 Variables

Como podemos observar, se puede dividir el estudio en dos partes que serían la modernización de la gestión pública como tema propiamente tal y el estudio de caso (SADP), por lo tanto tenemos distintas variables:

Caso 1

Variable Dependiente 1 (VD1)

La modernización de la gestión pública: Como categoría analítica sería la primera variable dependiente y hace referencia a “cambios en el conjunto de reglas y rutinas institucionales que atraviesan la acción del gobierno” (Olavarria Gambi, Navarrete y Figueroa, 2011, p. 110). La modernización de esta manera sería un proceso de cambio que se vería afectada por una serie de factores externos (variables independientes).

Variables independientes (VI)

(VI1.1) Crisis político institucional: Hace referencia a situaciones en que un grave desperfecto en la estructura estatal hace impostergable un cambio que lo solucione y abre una posibilidad para el cambio.

(VI1.2) Perfil del Presidente: Esta variable hace referencia a la disposición del Presidente de la República por generar cambios relativos a la modernización de la gestión pública

(VI1.3) Proactividad: Esta variable tiene relación con una actitud anticipada por parte del ejecutivo para optar por modernizar, viendo en este proceso obtención de beneficios valorables en niveles de eficiencia

(VI1.4) Presión internacional: Esta variable en cambio señala qué factores internacionales sean determinantes en la adopción de una determinada modernización de la gestión pública.

Caso 2

Variable Dependiente 2 (VD2)

Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública

Variable Independiente 2 (VI2)

(VI2.1) Cumplimiento de las reglas: Esta variable quiere dar cuenta de si existe el cumplimiento de las reglas y si esta incide en el buen desempeño del SADP

(VI2.2) Modelo de ADP adoptado: En esta variable quiero demostrar si existe una relación entre el modelo de SADP adoptado en Chile con el buen desempeño que tenga este mismo.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

El objetivo general es

- 1- Determinar cómo los elementos de la NGP influyen en el proceso de modernización llevado a cabo en Chile en el periodo señalado.
- 2- Realizar un análisis del diseño, ejecución y resultados entregados por el SADP en términos de logros y debilidades.

1.5.2 objetivos específicos

Los objetivos específicos tienen que ver con

- Profundizar en si han incidido los elementos de la NGP presentes en Chile en mayores grados de eficiencia.
- Comprender y realizar un análisis para ver si es que existe una relación directa entre el modelo de ADP adoptado y la calidad del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Evaluar si el SADP en específico ha influido en mayores niveles de eficiencia.

1.6 Diseño y alcance de la investigación

En cuanto al alcance de la investigación, es un análisis descriptivo, pues la recolección de datos va enfocada en describir cómo es el proceso de modernización de la gestión pública en Chile, y cómo es influida este proceso por los elementos de la NGP. Para finalmente ver cómo funciona u opera el SADP, cuales son sus principales características o propiedades y ver qué rasgos hacen distintivo al sistema, para plantear finalmente cuáles son sus grandes avances y debilidades y en lo posible ofrecer una solución en la medida de lo posible.

Es además un diseño no experimental de tipo transversal pues se hará en un periodo de tiempo determinado en el que no se alteran ninguna de las variables.

1.7 Recolección de información

Dado que es un estudio cualitativo de tipo deductivo, es necesario señalar que el proceso de recolección de información es principalmente el bibliográfico utilizando para este caso libros, PDF's o revistas académicas y páginas institucionales. Por otro lado, realicé entrevistas semiestructuradas a expertos en el tema de la Administración Pública. Los 5 expertos son

-Rodrigo Egaña: Actualmente se desenvuelve (desde el 11 de marzo del 2014) como Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública. Licenciado en Economía PUC.

-**Rosanna Costa:** Impulsora del SADP, Consejera por 6 años del Consejo de Alta Dirección Pública. Licenciada en Economía PUC. Subdirectora en Instituto Libertad y Desarrollo.

-**Dieter Koch:** Asistente social de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Magíster en Gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Director de Análisis institucional y desarrollo estratégico en UTEM.

-**Mauricio Espinosa Cerpa:** Administrador Público de Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Magíster en gerencia pública de Universidad de Academia de Humanismo Cristiano. Académico y Jefe de carrera vespertina de la carrera de la Administración Pública de la Universidad Academia de humanismo Cristiano.

- **Juan Valeria Quilapán:** Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Administrador Público en Universidad Academia Humanismo Cristiano. MBA en IEDE.

1.8 Justificación y viabilidad

Este trabajo es útil en la medida que nos muestra el cambio de paradigma económico post keynesianismo que implicó un nuevo rol en el funcionamiento del Estado, y cómo éste cambio de paradigma, no sólo significó una jibarización del Estado y el rol que cumple éste en la sociedad, sino que además indirectamente

en la forma cómo operacionaliza ese funcionamiento a nivel interno, entiéndase por esto a su personal como así también en cuanto a procesos.

La Nueva Gestión Pública hace parte de esta lógica en la que se disminuye la participación del Estado y a la vez se debe enfrentar las diversas demandas sociales, por lo que cobra gran valor la búsqueda de la eficiencia. En el caso chileno no podemos hablar de una adaptación completa de las ideas que encierra la NGP, pero sin embargo que hay elementos que coinciden y han marcado el proceso de modernización en el país, uno de los casos más destacados del último tiempo, sería el Sistema de Alta Dirección Pública

El tema si bien toca lo administrativo, es en esencia un tema politológico, de cómo opera el Estado en la actualidad en su búsqueda por mejorar en cuanto a servicio y cómo ese proceso ha cambiado la relación tanto contractual como procesal para el personal del Estado y, por ende, modificando las relaciones de poder al interior del Estado y los outputs que entrega a la sociedad.

El uso de mecanismos que eran propios de la empresa privada sobre todo en materia del personal, sin duda representa un quiebre con el modelo burocrático clásico.

Si bien a primera vista parece ser un tema demasiado ambicioso, creo que es un objetivo posible y abordable, en tanto existen fuentes de información a nivel bibliográfico, estudios teóricos y profesionales que conocen desde cerca el

funcionamiento del SADP y que resultaron fundamentales al momento de construir esta tesis.

CAPITULO II: MARCO TEORICO

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

El límite entre lo público y lo privado, el tamaño y el rol del Estado, son discusiones que se ha dado a nivel teórico prácticamente desde los inicios del Estado moderno. Pero es en el siglo XX donde se aprecia con mayor claridad cómo conviven y disputan una diversidad de experimentos estatales concretos que tuvieron repercusiones mundiales y que forman parte de la cultura e historiografía occidental. De esta manera tuvieron vida y compartieron en este siglo proyectos disímiles y hasta contrapuestos unos de otros. A principio de siglo XX y sobre todo en el mundo desarrollado existe una hegemonía de las Repúblicas Liberales clásicas las cuales se caracterizaban por, entre otras cosas, estar concentradas principalmente en administrar la provisión de bienes públicos convencionales como la justicia, la defensa, seguridad ciudadana y las relaciones internacionales, todo esto a través de la recaudación de tributos (Marcel, 2002, p 218).

Posteriormente, al proceder clásico de las Repúblicas liberales aparecieron los Estados de Bienestar para hacer frente a la crisis económica de la Gran Depresión dentro de esta misma órbita capitalista pero con serias diferencias con el proyecto liberal clásico sobre todo desde la perspectiva del rol del Estado respecto a la economía y la relación con la ciudadanía. Mientras que por otro lado, se

expandían por el mundo los Estados e ideas Socialistas desde la Europa oriental marcando la pauta de lo que sería la disputa global posterior a la II Guerra Mundial, que dicho sea de paso fue el escenario en donde se vio cómo surgió y cayó otro proyecto ideológico como el de los Fascismos tanto italiano como alemán (Nacionalsocialismo) los cuales fueron una posibilidad real y alternativa de Estado y sociedad planteada en este siglo también.

Y finalmente, en las postrimerías del siglo XX, emerge el neoliberalismo en un escenario donde la bipolaridad de la Guerra Fría había decaído dando como vencedor al bloque capitalista por sobre los socialismos reales.

Todas estas ideas totalizantes recientemente mencionadas, en donde se plasman los intentos de imponer una visión de lo qué *es* y *debe ser* el Estado, y como correlato la sociedad, marcaron un siglo turbulento, violento y de mucha experimentación que repercute directamente en la actualidad.

Es un siglo convulsionado como ya sabemos y de experimentación en todo ámbito. Los investigadores sociales y sus trabajos cobran valor práctico en las industrias y los grandes centros de pensamiento. Se analiza en profundidad el comportamiento humano no sólo en cuanto a su individualidad sino que también en su relación con la sociedad, ya sea esta una comunidad o una organización. Es así que con estudios pioneros en la administración como los de Henry Fayol

(1916) y Frederick Taylor (1911)² en los que se analizan la estructura de la organización, el método y herramientas de trabajo principalmente, se busca mejorar la calidad de los servicios y la eficiencia en las organizaciones principalmente de carácter privado con el fin de obtener mayores beneficios económicos, tratando de minimizar todo tipo de costos. Estos estudios sobre organización y administración científica que podían ser extrapolables influyeron profundamente en el sector privado durante el siglo XX y buscaron cambiar la forma de generar bienes y servicios reemplazando las ineficiencias del trabajo industrializado como había sido llevado a cabo hasta ese momento, dinámicas que siendo propias del ámbito empresarial, posteriormente también influirían de manera indirecta en la esfera de la administración del servicio público y en el trato al personal que lo compone.

La administración del sistema público sin embargo, se asume que posee cualidades específicas que difieren de la administración privada, es por ello que durante el siglo XX la influencia y paradigma predominante del modelo administrativo público provenían de otra fuente, las ideas weberianas de la burocracia³.

² Para mas información ver Fayol, Henry (1916) *Administration Industrielle et générale* y Taylor, Frederick (1911) *The Principle of Scientific Management*

³ Petrella (2007) señala que en esta materia (burocracia) los principales aportes de Weber se encuentran en su libro *Economía y sociedad* (1922) y también en parte *Ética protestante y espíritu del capitalismo* (1920)

No obstante esta diferenciación, existen patrones de semejanza entre las ideas de Fayol (1916), Taylor (1911) y Weber (1922). Lo que da cuenta de un proceso que no es del todo rupturista y que se nutre para poder analizar las organizaciones formales sean estas, públicas o privadas.

Los tres teóricos de la administración se ocuparon – en mayor o menor medida – de los componentes estructurales de la organización, pero lo hicieron con enfoques muy diferentes. Taylor buscaba medios científicos, métodos para realizar el trabajo rutinario de las organizaciones fabriles. Su mayor contribución fue para sistematizar la gerencia y el control de las operaciones. Por su parte, Fayol estudió fundamentalmente las funciones de dirección. Su mayor contribución fue sentar las bases para mejorar la dirección de las organizaciones. Finalmente Weber se preocupaba por las características esenciales y las consecuencias de la burocracia. Su mayor contribución fue considerar la organización en conjunto, atendiendo a sus estructuras de poder y patrones de comportamiento. (Petrella, 2007, p.6)

Basado en el análisis de las administraciones públicas y privadas de la Europa continental capitalista, Max Weber acuñó el término burocracia para identificar a las organizaciones formales que eran complejas y hacían parte de una sociedad moderna, la burocracia es desde esta óptica “una estructura organizativa

caracterizada por procedimientos regularizados, división de responsabilidades, jerarquía y relaciones impersonales” (Petrella, 2007, p. 9). Consecuente con esto, la burocracia sería la organización eficiente por excelencia según la visión de Weber.

A riesgo de pecar de extremo reduccionismo para los fines de este trabajo, el modelo burocrático ideal se caracterizaba por poseer un esquema **rígido en cuanto a normas escritas** y un **ordenamiento altamente jerarquizado**, **objetivos claramente definidos y formalizados**, **atribución expresa de responsabilidades**, **procesos formalizados de transmisión y conservación de información** y en el cual además se estructura un **personal civil tecnificado**, despolitizado y basado en el mérito, el imperio de la legalidad y la estricta separación de los poderes públicos, según lo planteado por Marcel (2002). Todo esto queda muy bien esquematizado en la siguiente tabla que nos entrega Waissbluth (2006)

Tabla N°1:

Las reglas weberianas

LAS REGLAS WEBERIANAS	
1- ESTRUCTURA JERÁRQUICA	A través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras “Superior – Subordinado”
2- UNIDAD DE COMANDO	En que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta.
3- ESPECIALIZACIÓN DE TRABAJO	Con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de funciones, atribuciones y responsabilidades.
4 EMPLEO Y	En que cada funcionario es seleccionado estrictamente en

PROMOCIÓN BASADA EN MÉRITOS	base a sus conocimientos y experiencias, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros
5 CARGOS DE TIEMPO COMPLETO	De manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses
6 DECISIONES BASADAS EN REGLAS IMPERSONALES	De manera de evitar al máximo la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.
7 TRABAJO REGISTRADO Y MANTENIDO	En archivos escritos de manera que siempre pueda constatarse el cumplimiento de las reglas y normas
8 DISTINCIÓN CLARA ENTRE LA VIDA PRIVADA Y LAS REPOSNSABILIDADES PÚBLICAS	Del funcionario, por lo cual este debe ser bien remunerado para evitar la corrupción.

Fuente: Tomada de Waissbluth (2006) “La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso”

De esta manera el trabajo está tan finamente determinado en cuanto a sus funciones y ubicación de la cadena de mando que los funcionarios aunque sepan y deseen actuar, ejecutar o cambiar alguna imperfección, están restringidos a sus exclusivas funciones asignadas, y deben cumplir con muchos conductos regulares siendo muy poco deliberantes respecto a temas de la organización que no sean de su exclusiva función.

Son estos principios inflexibles los que empiezan a ceder ante una serie de éxitos paralelos en el sector privado en materia organizacional y administrativa, dando cabida a pensar nuevos modos de organización y administración, sobre todo posteriormente con el advenimiento de la lógica neoliberal a nivel mundial.

Siguiendo esta misma línea Waissbluth, M (2006) agrega que

Como lo describe lúcidamente Tompkins, la adopción rígida de estos principios suele llevar a los directivos públicos a la trampa de la ortodoxia weberiana, una suerte de creencia doctrinaria de que las organizaciones eficientes deben ser altamente centralizadas, con una cadena clara de comando de arriba abajo, con gran énfasis en el control, y trabajo rutinizado. El peligro inherente es llevar a los directivos a ni siquiera considerar reformas que pudieran alejarse de los sagrados principios, abortando así la innovación desde su inicio. La irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas organizacionales que ya se están adoptando en muchas partes del mundo, están haciendo resquebrajar varias de las reglas de este modelo, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participatividad, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual.(p.17)

Pero no todo fue negativo en el modelo burocrático, anterior a este modelo la asignación de cargos era un privilegio exclusivo del grupo en el poder como nos indica Marcel, siendo relegada la importancia de las capacidades propias de los administrativos. La valoración positiva que se desprende de Max Weber es que la legitimidad de la autoridad en la burocracia descansa sobre el imperio de la ley y

por lo tanto son normas impersonales a diferencia de las autoridades que tienen su legitimidad en base a las tradiciones o el carisma. Además con el paulatino desarrollo de un servicio civil, progresivamente fue disminuyendo la corrupción y el nepotismo en el Estado de Derecho que fue tomando cada vez más fuerza junto al derecho administrativo y la objetividad en la toma de decisiones por parte de la autoridad con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia del Estado (Marcel, 2002).

Respecto a esto mismo, el sentido de la palabra burocracia según Doña (2006), ha cambiado según el periodo, hace cien años la burocracia representaba un significado y valoración positivo en cuanto era un método de organización racional y eficiente, el cual mediante la organización jerárquica y la especialización funcional permitió emprender tareas amplias y complejas. Mientras que la concepción actual de burocracia y su valoración social es sinónimo de lentitud, centralización y excesiva preocupación en las reglas, procedimientos y guiados por una estricta cadena de mando.

Es necesario también no obviar que es principalmente en los países desarrollados, en donde mejor se logra este ideal burocrático altamente tecnificado y con solidez institucional, mientras que en los países en desarrollo persistían, o aun persisten, Estados pre-burocráticos que deben lidiar constantemente y con mayor fuerza con problemas de clientelismo, corrupción, tráfico de influencias y con un personal en ocasiones no calificado, motivo por lo cual hay una gran disparidad en cuanto a las etapas o estadios de desarrollo entre los países desarrollados y los países en

desarrollo que nos impiden hablar de metas comunes a nivel global en el servicio público, ya que mientras los países desarrollados luchan contra las rigideces de la institucionalidad burocrática, en los países en desarrollo aun se busca un mayor grado de institucionalidad dentro de la administración pública para combatir los problemas (Marcel, 2002).

Volviendo con el desarrollo histórico, posterior a la gran crisis de 1929 se desarrollaron los Estados Benefactores, que en definitiva aumentaron el gasto público y con ello la administración pública creció en dimensiones y capacidades lo que implicaba un aparato público con una gran cantidad de trabajadores y con una mayor masa de recursos fiscales para llevar a cabo sus actividades, pero según Barzelay (2003) pese a que existía un crecimiento enorme en este aspecto, la administración pública pasó a situarse como un mero fondo dando mayor cabida y preocupación a los temas clásicos de gobierno (seguridad nacional, logros económicos, seguridad social, salud, previsión).

Recordemos que con los Estados Benefactores se marcó una diferencia en la relación entre las personas y el Estado. La ciudadanía comenzó paulatinamente a demandar derechos económicos y sociales como señala Marcel (2002)

Desde su rol de ciudadanos y a través del sistema político éstas pasaron a demandar derechos económicos y sociales, protección frente a las contingencias y seguridad frente a la enfermedad y la vejez, desarrollándose

una nueva noción de ciudadanía social, expresada en derechos explícitos en materia de salud, educación y seguridad social. La concepción científica de la administración sirvió entonces para adecuar las organizaciones burocráticas a la producción de servicios en gran escala. La estandarización de normas, procedimientos y estructuras según la racionalidad tayloriana se transformó en una herramienta de gestión, destinada a facilitar la prestación de servicios masivos y uniformes. (p.219)

Con el ocaso de estos Estados Benefactores, que al igual que la burocracia weberiana se desarrolló más a cabalidad en los países desarrollados, y con el debilitamiento de la orbe socialista, irrumpe en la escena estatal las ideas de Milton Friedman para hacer frente al mal generalizado de déficit fiscal de los Estados Benefactores. Estas ideas que suele ser denominada como “Neoliberalismo”⁴ o monetarismo, se caracterizan por proponer una reducción del Estado a un carácter más subsidiario y no dinamizador económico como lo habían sido los Estados Benefactores. Y entre otras cosas también era necesario reducir en gran medida el gasto público lo que tuvo una repercusión directa en la administración pública y el personal de gobierno, cambiando toda la lógica que existía en ese entonces, respecto a esto Araya y Cerpa (2009) señalan:

⁴ Apunto entre comillas por que quienes adhieren a estas ideas suelen no estar de acuerdo con este nombre crítico post keynesianismo, y no ven que estas ideas difieran del liberalismo clásico.

Los principios sobre los que yacían las antiguas formas de administrar las organizaciones públicas, tales como la preeminencia de la idea de lo público, el rol de la política, la ética del bienestar, el modelo burocrático de organización, entre los más relevantes cedieron lugar a formas notoriamente diferentes, para algunos más flexibles y dinámicas, similares a las técnicas empleadas por el mercado y la empresa privada en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad. (p.2)

Es en ese contexto de decaimiento del Estado de Bienestar y surgimiento del Neoliberalismo, que a mediados y fines de los 80's se iniciaron una serie de reformas a la administración pública, principalmente en el Reino Unido bajo la dirección de Margareth Thatcher, que bajo esta misma lógica de reducir el "intervencionismo" del Estado y reducir el gasto público fueron lentamente introduciendo mecanismos que hasta ese entonces eran absolutamente privados o empresariales. Esto, llamó la atención de distintos gobiernos y fueron marcando la agenda por aquel entonces de países como Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Japón, bajo la idea de que se necesitaba una administración pública que cueste menos en un contexto de preeminencia del Mercado por sobre el Estado (Araya y Cerpa, 2009, p.13).

Las políticas llevadas a cabo fueron diversas y fueron perfilando lo que hoy conocemos como políticas de la Nueva Gestión Pública (NGP), y buscaban

cambiar “un amplio espectro de las reglas institucionales de gobierno a través de las cuales se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública” (Barzelay, 2003, p.10).

Existía como ya podemos apreciar, una idea latente que precedió al surgimiento de la NGP y era que las organizaciones gubernamentales eran ineficientes y por ello era preciso modificarlas.

En cuanto a los cambios introducidos en el Reino Unido, Barzelay (2003) nos indica que en su papel de emprendedora política y mientras oficiaba como primera ministra “Tatcher llevó adelante cambios en las políticas de gestión pública en áreas tales como **organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación, y contratación**” (Barzelay, 2003, p.15). Todas estas políticas de gestión tuvieron un lugar importante en la agenda gubernamental de su sucesor John Major⁵ y poseían características que la diferenciaban del proceder clásico de la burocracia, lo que habla por cierto de una continuidad pero no por ello necesariamente de un modelo o tendencia. Barzelay (2003) respecto a esto último, precisamente por conocer el tema en profundidad es escéptico al momento de hablar de una tendencia o modelo y prefiere analizarlo de manera desagregada: “Los especialistas en

⁵ Evidencia de esto último según Barzelay (2003) fueron, la Iniciativa de los próximos pasos (Next Steps Initiative), Iniciativa de la Carta Ciudadana (Citizens Charter Initiative), Iniciativa de Responsabilidad y Diseño Presupuestario de Recursos (Resource Accounting and Budgeting), y la Iniciativa de **Financiamiento Privado** (Private Finance Initiative)

general coinciden en que la NGP existe; sin embargo, qué cosa “significa realmente” la expresión, es materia de controversia” (Barzelay, 2003, p.9). Pero pese a que no se aventura a hablar de un modelo o tendencia como tal agrega que la Nueva Gestión Pública es una fórmula sintética “utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública que tomaron la delantera durante las dos últimas décadas, especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda” (p.9). Estos patrones distintivos que menciona, serían para este autor rutinas innovadoras puestas en práctica a fin de mejorar los resultados de los programas ya sean de cumplimiento voluntario o coercitivo.

Por otro lado, en Estados Unidos en los años noventa la gestión pública fue un tema importante también con ciertos rasgos parecidos a lo acontecido en Reino Unido en los ochenta, y bajo el gobierno de Bill Clinton se incluye el “lanzamiento de la **Revisión de Desempeño** Nacional (National Performance Review) y la suscripción del Acta de Desempeño y Resultado del Gobierno (Government Performance and Results Act)” (Araya y Cerpa, 2009, p.5). Estas propuestas en el gobierno de Bill Clinton fue liderada por Al Gore y tuvo como lema: Por una Administración Pública que “haga más y cueste menos”.

Despertó el interés no sólo de los gobiernos ya mencionados sino que también de intelectuales que vieron en este nuevo modo de operar en la gestión de la administración pública unos valores relativamente similares que encajaban bajo

una misma lógica. Especial es el caso de Christopher Hood ampliamente señalado como fundador teórico y quien logró esquematizar, sintetizar y conceptualizar lo que se venía haciendo en reformas de este tipo, a la cual denominó en su libro “A public Management for all seasons” (1991) como New Public Management (NPM), que vendría siendo lo que hoy conocemos en el mundo TML parlantes como Nueva Gestión Pública o Nueva gerencia Pública (NGP) y que vino a dominar la agenda en materia de reforma administrativa a nivel mundial hasta el día de hoy, con una serie de cuestionamientos y alabanzas. Otro autor en esta idea de que estaríamos frente a un modelo o tendencia internacional según Barzelay (2003) sería Peter Aucoin el cual según el autor sostiene que

Aucoin describe la NGP como una red de postulados, entre los que se incluye éste: los ejecutivos elegidos debería resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas públicas a fin de describir de antemano lo que quieren que sus funcionarios realicen en un lapso determinado; las funciones de formulación de políticas y las de operaciones deberían asignarse a organizaciones diferentes, con organizaciones operativas encabezadas por funcionarios que sean versados en la gestión, mientras que los sistemas administrativos centralizados deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad hacia abajo en la línea jerárquica. Aucoin sostiene que las

políticas diseñadas de acuerdo con estos lineamientos son adecuadas para vencer los problemas de fragmentación ejecutiva y centralización administrativa, que fueron impedimentos clave para el ejercicio del gobierno y el desempeño del sector público durante los años setenta. (p, 20)

Además, en esta misma línea sostiene que estos postulados son consistentes con las normas para gobernar burocracias públicas en los sistemas de Westminster, lo que nos da cuenta de una corriente que en cuanto a sus propuestas e innovaciones, provino de la práctica en sí misma y fueron el resultado de políticas diseñadas por y para vencer los problemas gubernamentales en un modelo político específico.

Es necesario recalcar que el discutible “modelo” en cuanto a sus propuestas e innovaciones, provino de la práctica en sí misma, como señalé anteriormente, y no de centros de investigación, utilizando mecanismos que eran manejados y provenían del sector privado. La teorización y conceptualización surgiría a posteriori como resultado de un análisis de ciertos rasgos comunes.

La NGP para llevarse a cabo tuvo que enfrentar diversas trabas para ser aceptado y definir claramente cuáles eran las necesidades para reformar el sistema público tal como era concebido y cuáles eran las propuestas para hacerlo, según Fleury (1999) lo que debió enfrentar este nuevo modelo para remplazar el modelo burocrático clásico es que

Desde la perspectiva que se denominó New Public Management (NPM), las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la **separación de las funciones políticas de las administrativas** (el diseño de las políticas de su ejecución); la **distinción entre las actividades exclusivas del Estado** (formulación de las políticas ,recaudación, regulación) de las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la **atribución clara de responsabilidades** y la definición de las formas de **rendición de cuentas** (accountability). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor. (p.18)

Pero todo lo antedicho no nos deja claro ¿Qué es específicamente la Nueva Gestión Pública? ¿Cuáles son sus objetivos?, García Sánchez (2007) en esta línea nos entrega un interesante análisis y lo sintetiza de la siguiente manera

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una **administración eficiente y eficaz**, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al **menor coste posible**, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de **competencia** que

permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de **sistemas de control** que otorguen una plena **transparencia** de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (p.8)

A lo que agrega que sus objetivos son:

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un **sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado** y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, **compite o colabora con el sector privado**, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus **ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público**. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a **eliminar la burocracia**, a la adopción de procesos más racionales, a una **mayor autonomía en la gestión**, etc. (p.2)

Mientras que Araya y Cerpa (2009) en esta misma línea de sintetizar la NGP lo enumera de la siguiente manera:

*“Esfuerzos por **disminuir** o revertir el **crecimiento del gobierno** en lo referente a **provisión de personal y gasto público**.

*El cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la **subsidiariedad** de la provisión de servicios.

*El desarrollo de la **automatización**, particularmente en **tecnologías de la información**, producción y distribución de servicios públicos, y

*El desarrollo de una amplia **agenda internacional**, enfocada e incrementada en los grandes temas de Administración Pública, diseño de políticas, **estilos de decisión** y cooperación internacional”. (p.4)

Lo recientemente enumerado de Araya y Cerpa (2009) es esencial en cuanto menciona 2 cosas que pasa por alto García Sánchez (2007) o para ser más justo, relega su importancia a una condición inferior que para esta investigación son vitales. En primer lugar, la automatización en tecnologías de la información en el servicio público, es un tema importantísimo dentro de la Nueva Gestión Pública, primero por que haciendo uso de sus virtudes reduce los tiempos de operatividad (eficiencia), por otro lado acerca la información y la transparencia a la alcance de cualquier ciudadano promedio (transparencia y orientación al usuario) y finalmente en cuanto a costos de papeleos, que si bien puede parecer menor no deja de

implicar un tema financiero. Y en segundo lugar, si bien no está señalado de manera expresa, se alude a que se busca una homogenización global, en ocasiones promovida por organismos internacionales, de cómo hacer políticas públicas en los marcos de un Estado desarrollado a sabiendas de la disparidad y heterogeneidad que existe en los países ya sea por historia, institucionalidad existente o cultura organizativa, lo que le vale ser objeto de críticas por la inaplicabilidad de estas “recetas”.

La siguiente tabla de Araya y Cerpa (2009) sobre las propuestas que ofrece la NGP según Hood, resulta ilustrativo, para entender la novedad que entrega esta nueva forma de operar en el aparato público según este autor.

Tabla N° 2:

La NGP de Hood según Araya y Cerpa

N°	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACIÓN
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (Accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (Accountability) requiere claridad en la declaración de metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner más atención en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión

	público.	y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.
7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos “hacer más con menos”.

Fuente: Tomado de Araya y Cerpa (2009) La Nueva Gestión Pública y las reformas en la Administración Pública chilena.

Es claro según todo lo visto que existe un criterio que opera en esta nueva lógica y es la de concebir el servicio público como una institución que brinda un *producto* y el ciudadano es considerado más bien en su función de consumidor o usuario. El Estado en tanto, debe delegar funciones en la medida de lo posible a los privados sean estas empresas trasnacionales o PYMES y restringir su participación societal a los lugares donde el mercado no las puede solucionar, diferenciando internamente sus organismos ejecutores de los que formulan las políticas; este se podría decir que es el fin u objetivo “ideal” para pasar a una administración pública más gerencial, lo que vale para que algunos autores que se oponen a este paradigma o modelo como Omar Guerrero (2005) señalen que “aunque la nueva

gerencia ostenta como apellido el vocablo público, nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado.” (Guerrero, 2005, p.3). Lo que prematuramente y sin ser un apologista del modelo me parece un tanto desmesurado.

Por otro lado, en cuanto a los antecedentes teóricos, la NGP posee una amalgama de al menos cuatro corrientes, según Morales Casetti (2011):

Esta corriente combina elementos del **nuevo institucionalismo económico (NIE)**, **la teoría de la elección pública**, **la teoría económica de la burocracia** y **el gerencialismo** –en el cual la gestión es vista como una disciplina genérica, racional y científica con similares demandas y características tanto en el sector público como privado -. Del **gerencialismo** adopta ideas como la importancia de la **libertad de gestión** y el **cambio en el foco de atención desde insumos y procesos, a resultados**. Desde la **teoría de la elección pública** y reconociendo la existencia del comportamiento autointeresado de políticos y burócratas, se considera necesario modificar la arquitectura institucional del sector público mediante: i) desagregación, es decir, la separación estructural del diseño y la implementación de políticas, y ii) la introducción de competencia ya sea a través del mercado, de la creación de quasi mercados y de la provisión de servicios mediante alianzas público-privado. Por último, a partir del **NIE** y de **la teoría económica de la burocracia**, se asume que los individuos poseen racionalidad limitada y que

pueden actuar de manera oportunista por lo que se hace necesario establecer claramente los derechos de propiedad mediante contratos e implementar sistemas de evaluación para minimizar el problema de agencia, incorporando el uso de incentivos que permitan recompensar a los funcionarios del gobierno en relación a su desempeño. Así, se reconoce que la NGP basó sus reformas en tres líneas de acción: **desagregación, competencia e incentivos.** (p.46)

De la misma manera pero articulado de forma distinta para Christopher Hood, siguiendo a García Sánchez (2007) esta nueva “filosofía” sería un Matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional (Neo Tayloristas). Del **Nuevo Institucionalismo**, toma principalmente la **Teoría de la Elección Pública** (como parte del NIE a diferencia de Morales Casetti) , la **Teoría de los Costes de Transacción** y la **Teoría de la Agencia**, “todas doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control” (García Sánchez, 2007, p. 3).

Respecto a la Teoría de la Elección Pública (Public Choice theory) y sus aportes a la NGP señala

Sus hipótesis, aunque basadas en la necesidad de contratar servicios en el exterior para incrementar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia,

consideran que no se alcanzan por la simple conversión de lo público en privado mientras se mantiene el régimen de monopolio, sino en la introducción de mecanismos de mercado, independientemente de si la producción es de titularidad pública o privada”

“Las medidas que proponen para evitar el monopolio burocrático pueden resumirse en las siguientes:

- Más competencia en el desarrollo de los servicios públicos.

- Privatización o contratación externa para reducir el gasto.

- Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados.

- Controles más estrictos sobre la burocracia. (García Sánchez, 2007, p.4)

Como podemos observar esta teoría es una crítica implacable a la burocracia administrativa y al monopolio estatal al que están sujetos.

Respecto a la Teoría de los Costes de Transacción difiere de la anterior en cuanto para la Public Choice la competencia es vista como la panacea para la resolución de los problemas burocráticos mientras que para esta teoría, la competencia puede generar costes adicionales que podían estar ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios.

Es decir, si los costos de transacción externas son mayores será mejor producir dentro de la misma organización y la estructura organizativa óptima se realizará en función de esto, por ello se deberán implementar mecanismos de control al interior de la administración que aseguren que esto sea efectivamente así.

Respecto a la Teoría de la Agencia se señala que existe una relación contractual en cualquier tipo de organización. Existiendo alguien que contrata (principal) y otro que es contratado (agente) para una tarea específica a la cual se le delegan responsabilidades. Si analizamos el sector público se dan distintas formas de relación entre principal y agente. En este sentido los ciudadanos a través del voto delegan responsabilidades a los políticos y estos a su vez delegan responsabilidades a los gestores públicos quienes son los que ejecutan finalmente. En este sentido debería existir un adecuado sistema de control (Accountability en el caso ciudadano-político) y una delimitación de responsabilidades de los agentes para que exista un buen proceso de rendición de cuentas.

En cuanto al Neo Taylorismo, la causa de la mala gestión tiene que ver con la administración en sí misma, desde la visión del neo taylorismo se carece de un sistema de gestión adecuado y el perfil de los gestores públicos son el problema. Se necesita una reinención del gobierno para mejorar la eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad para innovar. Esto se logra cambiando los propósitos, incentivos, responsabilidad, estructura de poder y cultura.

Las técnicas propuestas por esta teoría son fundamentalmente:

- Separación entre política y gestión.
- Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a los órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor.
- Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales.
- Introducción de mecanismos incentivadores para premiar logros y sancionar fallos. (García Sánchez, 2007, p.5)

Sin embargo y para ir finalizando, hay especificidades de Latinoamérica que no son cubiertas, en principio por que no estamos con una institucionalidad democrática sólida como los países anglosajones desde donde nace el concepto ni tampoco existe una plena profesionalización de la burocracia. Por ello, las necesidades son distintas también y plantean una forma híbrida del concepto ya que es necesario en primer momento consolidar la democracia, reducir la brecha con los países desarrollados y aumentar la equidad dentro del país. Por todo esto resulta atingente lo señalado por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y según la cual la NGP en Latinoamérica

costraría un matiz distinto dadas las peculiaridades latinoamericanas según lo señalado por Araya y Cerpa (2009)

“La NGP a partir de los planteamientos del CLAD no concibe el desmantelamiento del aparato gubernamental ni de la burocracia, por el contrario, propone una nueva burocracia profesional, bien remunerada y meritocrática, en donde las funciones accesorias sean llevadas a cabo por servicios externalizados y que la acción ejecutiva del gobierno se lleve a cabo con transparencia en base a los principios de la democracia y del control ciudadano.” (p.11)

La siguiente tabla siguiendo este lineamiento, ilustra cuales serían las propuestas de una nueva gerencia pública para el caso latinoamericano

Tabla N° 3:

Propuestas NGP CLAD

PROPUESTAS NGP DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)
Profesionalización de la Alta burocracia
Administración Pública Transparente y responsabilización ante la ciudadanía de los administradores
Descentralizar la ejecución de los Servicios Públicos
Delegación de funciones a los organismos descentralizados
Orientación hacia el Control de los Resultados más que al de procedimientos
Mayor Autonomía Gerencial de las agencias y de sus gestores, la cual debe ser completada con nuevas formas de control, como por ejemplo, control por resultados (indicadores de desempeño)
Transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al Espacio Público No-

Estatual y regulación de este
Generación de un Estado en red, es decir, equilibrar marcos institucionales del Estado, Mercado y del Espacio Público No-Estatual
Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario
Mayores grados de responsabilización del servidor público frente a la sociedad, a los políticos electos en términos de la democracia y a los representantes formales e informales de la sociedad

Fuente: tomado de Araya y Cerpa (2009) La Nueva Gestión Pública y las reformas en la Administración Pública chilena.

Como hemos podido apreciar existen distintos autores para analizar la NGP y cada cual le otorga mayor o menor atención a ciertos puntos de lo que se considera construyen esta nueva forma de actuar. En este sentido la investigación relativiza la idea de Barzelay (2003) de que no estamos ante un modelo o tendencia internacional, por que si parece serlo, pero de una forma no finalizada o en constante proceso de construcción.

Tomando todo esto en consideración la NGP sería una corriente o un cuerpo de ideas de carácter internacional que buscan principalmente mejorar la eficiencia y eficacia del aparato público tratando de reducir al máximo posible los costos de los servicios. Para lograr esta eficiencia es necesario reducir procedimientos, formalismos y rigideces de la burocracia y cambiar el foco hacia los resultados.

Siguiendo las ideas del Public TML debe existir además una colaboración o competencia con el sector privado (externalización) y definir claramente la división entre el diseño y la implementación de políticas (separación de funciones). Es necesario incluir también en la administración para el logro de la NGP

mecanismos de competencia y sistemas de control en este sentido la mejor manera de expresarlo sería a través de indicadores de desempeño los cuales cumplen con la triple función de ser una guía de actividades, un incentivo financiero por el cumplimiento de metas y un proceso de rendición de cuentas o evaluación de logros.

También se espera que existan mayores niveles de transparencia en los servicios públicos como mecanismo de rendición de cuentas y de retroalimentación en este sentido es necesario generar mecanismos para que el usuario o ciudadano sea más activo y tenga niveles de participación y control e influya en las mejoras de los servicios, en esta área cobra especial interés la implementación de tecnologías de la información y comunicación para tener procesos más eficientes y transparentes. Y finalmente, en cuanto a las ideas del gerencialismo, y esto cobra mucha importancia para este trabajo en particular, se necesitan “gerentes públicos” que posean un grado de especialización profesional y capacidades específicas para que tengan mayor libertad de gestión en cuanto a control de personal y financiero.

CAPITULO III:

DESARROLLO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

3.1 Contexto

Tras la vuelta a la democracia, el Estado chileno debió sufrir una metamorfosis institucional, con una ciudadanía que había sido disminuida a su mínima expresión en los aproximadamente diecisiete años de dictadura militar y de la mano del desmantelamiento de la matriz sociopolítica estatal-nacional-popular⁶, nos encontrábamos de esta manera con una nueva sociedad carente de una cultura cívica democrática básica.

Es por ello que en términos administrativo-institucionales, los gobiernos de transición tuvieron que adaptarse en primera instancia a una revitalización del mismo Estado, para luego enfrentarse al desafío de ser un creador de una nueva institucionalidad que por aquel entonces se manifestaba tímidamente democrática, en pos de la gobernabilidad y estabilidad de la incipiente democracia. Esta débil institucionalidad democrática de principio de la década del 90, se debió en gran medida a la posibilidad de retorno a la dictadura y el poder de facto que aun

⁶ Para mayor profundización del tema ver Garretón, M. A. (2009) "Transformación de las matriz sociopolítica y desarrollo en Chile". Podemos adelantar que la matriz sociopolítica es un concepto que alude a la relación social y cultural que se da entre el Estado, la estructura de representación político-partidaria y la base socioeconómica de sociedad civil, todos estos mediados institucionalmente por el Régimen político al que estén circunscritos.

poseía el poder militar que recientemente había entregado el gobierno y que quedó de manifiesto en eventos como el ejercicio de enlace y el boinazo⁷ (Waissbluth, 2006, p. 23), que nos dan cuenta de un gobierno tutelado y restringido en sus capacidades.

Es importante destacar la peculiaridad del retorno a la democracia, porque si bien es un fenómeno extraño que una dictadura entregue el poder de forma pacífica, el costo que esto significó fue tener que aceptar no sólo los amarres institucionales que perduraron constitucionalmente hasta la reforma constitucional de Lagos (o siguen perdurando si es que así se quiere ver) sino que aceptar también a el ex dictador como Comandante en Jefe del Ejército hasta el año 1998, que lo investía de poder institucional mas allá del poder fáctico e incluso social que poseía ⁸.

⁷ En 1990 tras filtrarse a la prensa el caso de corrupción denominado Pinocheques, que involucraba directamente a Augusto Pinochet Ugarte y su hijo, con Augusto Pinochet aún como Comandante en Jefe del Ejército, ordena éste un acuartelamiento de tropas para presionar al gobierno de Aylwin a que no iniciara acciones legales, este suceso se conoció como Ejercicio de Enlace. Posteriormente en 1993 ante una nueva intervención de la prensa que señalaba que se reabría el caso de Pinocheques, motivó a Pinochet a volver a presionar esta vez con soldados en los alrededores de la Moneda obligando nuevamente a ceder a Aylwin, finalmente el caso fue cerrado por Frei aduciendo razones de Estado. Para más información ver nota de BBC Mundo: *Los conflictos de la familia Pinochet* de Gilberto Villarroel. 11-08-05.

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4140000/4140804.stm

⁸ Según la nota *La historia del plebiscito y que realmente se votó hace 25 años* de José Morgado, en el plebiscito de 1988 se definiría la posible continuidad hasta 1997 de el Régimen Militar (SI) o la posibilidad de terminar con la dictadura y tener nuevamente elecciones parlamentarias y presidenciales al año siguiente (NO). Con una altísima participación ciudadana gana la opción del NO con un 55,99%, mientras que la opción del SI obtiene un 44,01% del total de votos validamente emitidos. Esto nos muestra de cierta forma una alta aprobación al régimen y la figura de Augusto

Mientras que se buscaba por un lado, la reorganización y el fortalecimiento administrativo-institucional, por el lado económico en tanto, podemos ver que existe una continuidad que provenía de los cambios propuestos por los *Chicago boys* en dictadura y que en síntesis lo que buscaba era superar el subdesarrollo y combatir el desempleo a través de una apertura económica y una liberalización del mercado con el fin de volverse un país más atractivo para el gran capital internacional y así se pudieran inyectar recursos extranjeros sin la necesidad de gastar recursos de las arcas fiscales para poder reactivar la economía y hacer a Chile más competitivo en la escena internacional. Valenzuela, A (2010) lo sintetiza de la siguiente manera “La meta de los tecnócratas era abrir a Chile a la economía mundial, reduciendo de forma drástica los aranceles proteccionistas, los subsidios gubernamentales y el tamaño del sector público”.

De esta misma manera se pretendía por un lado mantener reducido el gasto público y el costo de esta nueva ideología implantada en la dictadura cívico-militar se materializó en parte en una ola de despidos masivos en el aparato público, en un escenario donde además se habían privatizado empresas del Estado y se buscaba concesionar en diversas áreas, con el fin de disminuir la carga estatal, en tanto el mercado por si mismo se pensaba revitalizaría y dinamizaría la paupérrima condición económica en la que se encontraba el país hasta al menos

Pinochet. Para mas información acudir a <http://www.24horas.cl/politica/la-historia-del-plebiscito-y-que-realmente-se-voto-hace-25-anos-870979>

el año 1985. Ante este nuevo modelo económico y nuevo rol del Estado Weissbluth (2006) señala que

En este modelo, la creación de empleos se considera más importante que la seguridad en el trabajo (la cual se lograría indirectamente a través de las elevadas tasas de crecimiento), las grandes disparidades de ingreso son toleradas, se procura privatizar la educación y la salud, los impuestos se reducen, en suma, el Estado “benefactor” se reduce al mínimo indispensable, bajo el supuesto de que eso detonará el crecimiento. (p. 13)

El discurso desde los altos mandos en dictadura hacia la sociedad era claro: el Estado era ineficiente, sostendría Olavarria Gambi, Navarrete y Figueroa (2011), en solucionar los problemas económicos y sociales y debía irrumpir sólo allí donde el mercado no tenía incentivo económico de participar. Este mensaje ideológico buscó y consiguió fructíferamente establecer una cultura cívica, como sabemos, sumamente despolitizada. En la siguiente tabla que nos entregan Araya y Cerpa (2009), podemos ver muy grosso modo, los principales cambios económicos mencionados y que influyeron en el Estado y la administración pública post dictadura.

Tabla N° 4:

Reformas económicas estructurales de la dictadura

Reformas Estructurales Básicas de la Economía Chilena. Década del 70

Situación en 1972-73	Post- 1973
1.Privatización	
El Estado controla más de 400 empresas y bancos	En 1980, 45 empresas(incluyendo un banco) pertenecen al sector público
2.Precios	
Control generalizado de precios	Precios libres (Excluyendo salarios y tipo de Cambio).
3. Régimen Fiscal	
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la compraventa • Elevado empleo público • Elevado déficit públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto al valor Agregado(IVA) • Reducción del empleo público • Superávit públicos (1979-81)
4.Régimen Laboral	
<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos poderosos con gran poder de negociación • Ley de inamovilidad • Reajustes salariales obligatorios • Altos costos laborales no salariales (40% de los salarios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Atomización sindical con nulo poder de negociación • Facilidad de despido • Drástica reducción del salario real • Bajos Costos laborales no salariales (3% de los salarios)

Fuente: Tomada de Araya y Cerpa (2009) La Nueva Gestión Pública y las reformas en la Administración Pública chilena.

Respecto a la administración pública específicamente, Waissbluth (2006) nos señala que

También fue objeto de reformas en el período militar. Se aprobó la escala única de sueldos de los funcionarios; las bases legales de la administración pública chilena; el estatuto laboral de los funcionarios públicos; y la descentralización administrativa, “regionalizando” el país. También se inició la modernización emblemática del Servicio de Impuestos Internos. El empleo público se redujo en un 30% de manera radical y brusca. (p.22)

A esto es necesario agregar lo que Armijo (2002) señala en cuanto al empleo en el sector público, el cual se ve deteriorado y caído en los salarios reales en un 47% en el periodo de 1979-1990⁹, además es necesario agregar que existían escasas oportunidades de capacitación y desarrollo para los funcionarios, sumado a carencia de incentivos para el logro de mejores desempeños, y el desprestigio de la función pública la cual era sinónimo de una cultura organizacional orientada a cumplimiento de normas y procedimientos más que a la búsqueda de resultados. Finalmente es necesario considerar la inexistencia de el status legal para agruparse o sindicalizarse en el periodo dictatorial; lo que a fin de cuentas nos daba como resultado un aparato burocrático menoscabado y cada vez menos atractivo para desenvolverse laboralmente.

En este nuevo escenario ideológico el Estado al que se aspira sea el óptimo, no cumple ya el rol de proveedor directo en el desarrollo económico como lo hizo en el periodo estatal-nacional-popular, sino que ahora es un facilitador, un catalizador o un socio del mercado, reina así y desde entonces el principio de subsidiariedad estatal. Marcel (2002) respecto a esto mismo plantea que

⁹ Marianela Armijo señala que durante el gobierno de Patricio Aylwin se niveló esta situación con 4 reajustes de remuneraciones para el sector público en los meses de diciembre de 1990(25%), 1991(18%), 1992(14%), 1993(15%), logrando un proceso de recuperación gradual y sostenido de la totalidad de las remuneraciones reales del sector publico(pag271)

Se exige que el estado haga más con menos recursos, motivando ajustes estructurales, reducciones de personal, reformas tributarias y severos recortes presupuestarios. Las preocupaciones de la administración pública, en este contexto, cambian radicalmente desde la planificación y programación de mediano plazo hacia el control del gasto y los ajustes de corto plazo. La racionalización administrativa, allí donde llega a aplicarse, se vuelve sinónimo de despidos, reducciones salariales y redefinición de funciones. A partir de mediados de los 80 comienza a gestarse una nueva fase, alimentada por el desarrollo de los mercados, la competencia, la información y el progreso tecnológico que, al entregar a las personas una mayor soberanía en cuanto consumidores, las vuelve también más exigentes como usuarios de los servicios públicos. Coincide este fenómeno con la descomposición de las estructuras de clase y el consiguiente auge de grupos transversales (mujeres, jóvenes, tercera edad), lo que acarrea una demanda marcada por la solución a los problemas individuales, en una sociedad más heterogénea y compleja. (p. 219)

Irrumpe de esta manera de forma paulatina junto a los cambios políticos y económicos mencionados, una cultura cada vez mas individualista y postmaterialista en el país, basadas en la autorrealización y participación, y se extienden las Tecnologías de la Información y Comunicación, lo que trae consigo nuevos tipos y mayor cantidad de demandas más atomizadas o específicas como

diría Marcel (2002), con un Estado que debe hacer frente a estas nuevas demandas con una condición reducida en funciones y relegada a ser casi un mediador y juez entre el Mercado y la ciudadanía, cobra en este contexto –y como correlación lógica- mayor valor, la búsqueda de **Eficiencia**.

Es bajo estas condiciones que había que recomponer el aparato estatal y dinamizarlo a través de un largo proceso con una gradualidad que para muchos, por ese entonces fue más lenta de lo esperada, sintetizada en la vapuleada y celebre frase de “en la medida de lo posible”. En aquel contexto, no sólo Chile y Latinoamérica había cambiado, sino que el mundo en sí mismo cambió, y ya no existía esta bipolaridad global de la Guerra Fría que marcó la segunda mitad del siglo XX, o al menos se había atenuado de tal manera que la concepción del mundo fue distinta, social, cultural, política y económicamente.

Por otro lado, los imperativos democráticos no fueron solo una presión que provenía desde la ciudadanía (de abajo hacia arriba), afectaba también a la diplomacia interestatal y la relación con los organismos y comunidad internacional, en un mundo donde se afianzaba la universalización de los derechos y deberes de las democracias liberales con la economía de libre mercado de la mano. Respecto a este punto Valenzuela, A (2010) señala que “A fines de la década de 1980, la dictadura militar se vio enfrentada a presiones internacionales con el objetivo de que Chile retomara la senda democrática. La visita del papa Juan Pablo II en 1987 fue el detonante para que Pinochet llamara a elecciones”.

Es así que la comunidad internacional, requería de standards mínimos para entablar el diálogo con este “nuevo” país que emergía y recuperar así la confianza en la nación, lo que se traduce en préstamos, mejor status para negociar, etc. Un tema no menor si tomamos en consideración cómo organismos internacionales influyeron profundamente en la política nacional de países latinoamericanos, para bien o para mal, a través de mecanismos de monitoreo y sistemas de evaluación debido a sus préstamos.

Todo este proceso de idea-mundo “homogéneo” que se pretendía en cuanto a standards se refiere, TML distintas capas de la sociedad siendo una de las más importantes la referente a la institucionalidad, funcionamiento y rol del estado, como se dejó manifiesto anteriormente.

Se puede observar de esta forma que la Nueva Gestión Pública, no casualmente emerge en un contexto donde existe una crisis económica que apremiaba y una nueva concepción ideológica del Estado, mientras que surge en paralelo una ciudadanía más empoderada y clientelar, fortaleciéndose sobre todo desde una nueva óptica más relacionada a su autoconcepción de individuos que se relacionan como usuarios y contribuyentes con el Estado¹⁰.

¹⁰ Marcel señala que podemos identificar al menos cuatro perspectivas distintas desde las cuales las personas se relacionan con el Estado. En primer lugar, en un régimen democrático las personas se relacionan con el Estado como **ciudadanos**, titulares de la base de toda legitimidad de éste y, por lo tanto, con poder de decisión. Las personas se relacionan con el estado también en cuanto **súbditos**, sometidos al imperio de la ley y a la autoridad conferida a los organismos

Y es en este contexto en que vale recalcar lo que menciona Marcel (2002) en cuanto a la relación existente entre los individuos para con el Estado, en tanto: ciudadanos, súbditos, contribuyentes y usuarios. El autor señala que:

En general, podemos argumentar que cuando se impone la visión de **ciudadanos y súbditos**, las reformas se orientarán a incrementar la **transparencia** en la acción del estado. Por el contrario, cuando priman las visiones de **contribuyentes y usuarios**, las reformas promoverán una **mayor efectividad** de la gestión pública (Marcel, 2002, p.216).

Esto nos deja de manifiesto cómo se va generando un nuevo individuo con este nuevo modelo económico y cómo de esa manera éste va interactuando con el Estado en un intercambio recíproco que cambia las relaciones para ambos, siendo cada vez más importante la efectividad, eficiencia y la transparencia para la consolidación democrática a la que se aspira.

Una vez concluidas estas reformas estructurales, destinadas a circunscribir el rol del Estado como facilitador en el fortalecimiento del mercado como asignador de los recursos, posteriormente la atención a reformar las instituciones estatales se

públicas. En su carácter de **contribuyentes**, las personas ceden parte de sus ingresos para financiar la acción del estado. Finalmente, el rol de las personas en cuanto **usuarios**, esto es, demandantes de bienes y servicios públicos provistos por las instituciones públicas que satisfacen necesidades individuales.(Pág. 216)

manifestaba en la búsqueda de un aparato público que fuese fuerte, eficiente, transparente y creíble, un Estado que esté dirigido al ciudadano y al ejercicio de sus derechos. Según Fleury (1999):

La segunda generación de reformas demanda medidas de fortalecimiento institucional para reducir la corrupción, garantizar los contratos, regular la producción y preservar la competencia entre los agentes económicos, crear mecanismos de protección de los consumidores, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo, etc. Reformas de la administración pública, justicia, legislación laboral, de antimonopolio y de mercados de capitales, pasan a ser consideradas prioritarias para alcanzar un mejor desempeño de la economía (P 61)

Al igual que la pirámide de Maslow en este sentido, es necesario pasar por ciertos estadios, etapas o niveles y una vez satisfechos estos se avanza a un siguiente escalafón. De igual manera el Estado con sus ajustes estructurales macroeconómicos no se podía conformar con haber cumplido los dictámenes internacionales y haber avanzado en la superación de la pobreza, era necesario también ser eficientes con las progresivamente reducidas arcas fiscales y avanzar así en la imagen internacional de ser un país serio y seguro a nivel comercial y con estabilidad político-económica preocupado de ir encaminado en la

autosuperación para lograr los standards de la vanguardia internacional sin despreocupar la imagen al interior del país, es decir, un Estado que fuese “moderno”.

3.2 Políticas de Modernización de la Gestión Pública

En cuanto a las Políticas de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) propiamente tal, que es lo que apunta en definitiva esta tesis, Olavarria, Navarrete y Figueroa (2011) nos señalan que

De acuerdo con Barzelay, las políticas de gestión pública son un **conjunto de reglas y rutinas institucionales que atraviesan la acción del gobierno**, y que no sólo se refieren a **personas, organizaciones y procedimientos**, sino también a la **planificación, ejecución, auditoría y revisión del gasto público**. Así, dado que “las políticas de gestión pública tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo”, su efecto en los resultados que alcanzan otras políticas públicas es apreciable. Por esto, cualquier reforma sobre ellas tiene importantes efectos sobre los diferentes sectores de actividad del gobierno y sobre otras reformas que se emprendan. (p.2)

A esto agregan también que la PMGP “es una política transversal de alta incidencia para el resultado final que alcanzan las políticas públicas, para el éxito o el fracaso de las reformas que en diversos ámbitos se emprenden y, en último término, para la efectividad del Estado y la satisfacción de las demandas ciudadanas” (Olavarria et. Al. Op. Cit., 2011, p.5).

Esto nos deja entrever que avanzar en la modernización de la gestión pública no es sólo deseable y necesario para evitar despilfarro, ineficiencias, etc; sino que además es condición *sine qua non* para hablar de la existencia de un Estado dinámico y ágil ante la realidad vertiginosamente cambiante, es decir son cambios influyentes para un Estado que se encuentre en forma ante potenciales reformas que se quieran generar, tengan éstas o no que ver con la administración pública como fin propiamente tal. Además se da un atisbo de que estas políticas trascienden la acción y lineamientos de un gobierno de paso, son políticas de Estado para su propio mejoramiento independiente del partido o coalición que se encuentre en ejercicio, lo que nos habla de reformas que son de antemano concensuadas y transversales.

Por otro lado, Olavarria et al. (2011), agregan que “Lo interesante de esta política es que no surge de expresas demandas ciudadanas, aunque sus resultados generan consecuencias sobre la efectividad del aparato administrativo del Estado y, finalmente, sobre la satisfacción ciudadana por las intervenciones del Estado”. (p.2). Esto último nos manifiesta una condición incómoda para las PMGP, pues

por un lado si bien inciden considerablemente en la calidad de la gestión pública y por ende en los outputs que entrega el gobierno; claramente no son reformas que tenga una alta incidencia *per se* en la sensibilidad social para con los usuarios y ciudadanos, que son los que entregan su voto como premio o castigo según sea su apreciación de cómo se manejó el partido o coalición al mando, ni son estos mismos los que la exijan con vehemencia. Esto nos hace reflexionar sobre la importancia y prioridad programática que toman estas políticas en los gobiernos de turno, pues pensándolo fríamente habrán algunos políticos más cautos que buscarán hacer las cosas con las reglas y formas preestablecidas y dar mayores muestras en políticas como seguridad ciudadana, empleo, y otros temas de mayor interés social; sobre todo si se ve a la ciudadanía como un gran mercado electoral. Entonces cabe preguntarse ¿Porqué llegan a marcar la pauta del gobierno las Políticas de Modernización de la Gestión Pública (PMGP) pese a su poca incidencia en la sensibilidad o interés social? ¿Cuál es el gran incentivo para que llegue a ser un tema prioritario en la agenda de un gobierno sabiendo que son políticas de largo aliento y se pueden tardar mucho más de 4 o 6 años para observar sus resultados?. Planteado así, para Waissbluth (2006)

La profundización de la reforma, al menos en mi opinión, es de vital importancia para la competitividad del país, la calidad de vida de sus ciudadanos, la transparencia, la consolidación de la democracia y la

participación, y el ahorro y buena asignación de recursos públicos, que en definitiva, pertenecen a los ciudadanos y en particular a los más desposeídos. (p.7)

Olavarria, Navarrete y Figueroa (2011) señalan en cambio que

La importancia del esfuerzo modernizador del aparato administrativo del Estado es bien recogida por Stein al señalar que “una administración pública fuerte y técnicamente competente **puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales** (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) **se apropien de los beneficios de las políticas públicas.** (p. 5)

Mientras que para Marcel (2002) en cambio ve que las reformas (modernización) a la gestión del Estado en muchos países es el resultado de situaciones de crisis que hicieron impostergable el cambio.

“Profundos desequilibrios fiscales, la percepción de graves ineficiencias, ingobernabilidad, o situaciones inmanejables de corrupción y clientelismo, han generado el sentido de urgencia que requiere el sistema político para

vencer la inercia institucional y la resistencia de los grupos de interés al cambio en el estado. (p. 225)

Es decir, que generalmente la fuente de cambio proviene más como reacción ante situaciones, por sobre una proactividad propiamente del gobierno en ejercicio. A lo que agrega una ambivalencia o paradoja interesante de tener en cuenta para el caso de Chile que pasaremos a revisar:

El positivo desempeño del estado chileno en las comparaciones internacionales así como el constante crecimiento de los recursos públicos producto de la expansión sostenida de la actividad económica desde 1985 constituyen importantes fortalezas para la gestión pública, pero también una de sus mayores debilidades. En ausencia de una crisis inminente, el sentido de urgencia para la reforma del Estado en Chile sólo puede provenir de otras dos fuentes: la percepción de grandes oportunidades involucradas y una presión externa, ejercida por la comunidad. Como veremos, ambos factores tienen vigencia en el caso de Chile (Marcel, 2002, p. 27)

Como vemos existen varias visiones de por qué es necesario reformar el aparato público, desde un enfoque sistémico, a un enfoque más ligado a la gobernanza¹¹,

¹¹ Si bien es un concepto muy utilizado desde 1990 y discutido aun en cuanto a sus implicancias por términos de operabilidad nos quedaremos con la acepción de la RAE 2009 que señala que la

como también un enfoque ligado a la ingeniería y auditoría, sin embargo todos apuntan a un solo lugar, la mejora en la calidad de políticas públicas.

Como punto aparte en ocasiones trato de manera indistinta reforma del estado con modernización del mismo, debido a que los autores lo tratan de esta manera, sin embargo Olavarria, Navarrete y Figueroa (2011) se explaya sobre la distinción que ven entre ellas¹².

3.3 PMGP en Chile basada en la NGP

Patricio Aylwin (1990-1994)

Ramírez (2001) nos señala que existen al menos 2 fuentes claras de donde proviene el proceso modernizador en Chile al retornar a la democracia: la primera se encontraría en las bases programáticas del Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia para el periodo 1990-1994, y la segunda en el Informe de Misión 1990 de PNUD.

Bajo el mandato del Presidente **Patricio Aylwin** los objetivos o focos programáticos eran diversos, por un lado estaban centrados en el crecimiento económico,

gobernanza es el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”

¹² “La modernización constituye un ámbito más restringido de la reforma, pues se trataría de un “rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico” que no supone, por si mismo, un cambio en las orientaciones del Estado o en las relaciones de poder dentro de él”. (Olavarria, Navarrete y Figueroa, 2011, p. 7)

mientras que a nivel gubernamental se buscaba reestructurar la institucionalidad del aparato estatal recuperando su capacidad operativa y nivelar a condiciones democráticas básicas. Para estos efectos se crearon nuevas instituciones como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES)

“cuyas funciones principales fueron de staff asesor de la presidencia y ministerio coordinador de las relaciones interministeriales; estaba encargado de apoyar al Presidente de la República en la formulación de políticas y la toma de decisiones, velar por la conducción y continuidad de la agenda programática y legislativa del gobierno y las prioridades fijadas por el Presidente, dar seguimiento a las metas definidas y mantener las relaciones del Gobierno con el Congreso y los partidos políticos” (Armijo, 2002, p. 271)

Además se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUUV), la Corporación Nacional del Desarrollo Indígena (CONADI), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Todo esto en tanto se democratizaron los Municipios a través de procesos electorarios y se buscó fortalecer a las regiones con la creación de los

Gobiernos Regionales¹³, reformas que hacían parte y se indicaban expresamente en el programa de la Concertación para el periodo 1990-1994.

Siguiendo esta línea, el gobierno de Aylwin fue mucho más que una marcha blanca, la creación de instituciones es una forma de expresarlo, si bien en políticas públicas es sabido que la sola creación de instituciones no soluciona los problemas que pretenda atacar, pero si, al menos, organizacional e institucionalmente representa un esfuerzo en cuanto a ordenamiento y marca así las directrices que hacen que se detecten de mejor manera los problemas, cómo solucionarlo y en qué lugar solucionar el defecto a atacar como un posible defecto organizacional o sistémico. Cobraron vida legal de esta manera, entidades que en funcionamiento preexistían pero de manera difusa o disfuncional y arreglar aquello era una tarea impostergable que estaba pendiente desde la dictadura.

Respecto a este traspaso de régimen dictatorial a uno democrático es que el Informe de Misión de PNUD manifiesta los principales desafíos a los que se enfrentará el primer gobierno de retorno a la democracia en materia de administración pública:

1. Disfunciones en la coordinación global de políticas.
2. Problemas de funcionamiento interno de los Ministerios.
3. Deficiencias en el ámbito de los Recursos Humanos.

¹³ Bajo la Ley N° 19.097

4. Ausencia de Mecanismos de Planificación y Control de Gestión.
5. Insuficiencias en el Proceso de Descentralización y Participación Ciudadana. (Ramírez, 2001, p. 7)

Y propone a su vez para superar esta situación

1. Fortalecer la Coordinación de las Políticas Públicas.
2. Mejorar la eficiencia en el funcionamiento interno de los Ministerios.
3. Desarrollar los Recursos Humanos en la Administración Pública.
4. Perfeccionar el Proceso de Descentralización.
5. Impulsar el Proceso de Modernización de la Gestión Pública. (Ramírez, 2001, p. 7)

Con respecto a la modernización de la gestión pública o del aparato administrativo, que es lo que nos atañe, no existía un plan maestro o una prioridad en la agenda gubernamental, las prioridades como se ha señalado anteriormente estaban enfocadas en fortalecer la incipiente democracia lograda y solucionar el grave problema económico que tenía a una alta tasa de chilenos viviendo bajo la línea de la pobreza y/o desempleados¹⁴. También fue planteado el problema de

¹⁴ Según los datos del Ministerio de Desarrollo Social (2012) la tasa de pobreza en 1990 era de un 38,3%, mientras que el desempleo según datos otorgados por DIPRES (2003) alcanzaban el 7,4%

las violaciones a los Derechos Humanos ocurridas en dictadura y realinear el balance de poder con las fuerzas armadas, cosa que como se documentó no tuvo grandes avances bajo el gobierno de Patricio Aylwin debido al poder que aun poseían las FFAA y la figura de Pinochet principalmente.

Los esfuerzos por modernizar la administración pública, parafraseando a Olavarría Gambi (2010), fueron en un principio aislados, o como diría Weissbluth (2006) de *intraemprendedores*. Fueron reuniones informales en las cuales administradores compartían experiencias sobre innovaciones realizadas en sus propios servicios pero sin que hubiera un mandato político jerárquico y explícito, Olavarría Gambi (2010) lo deja de manifiesto muy claramente en uno de sus entrevistados el cual señala

“[...] fue una opción personal que yo tomé. Nadie me ordenó hacer la modernización. Nadie me instruyó. En ese momento, el ministro con quien se relaciona el Servicio, ni siquiera verbal ni por escrito, me dio alguna instrucción. No hubo nadie que me dijera ‘señora, la instruyo a que modernice el Servicio’” (entrevista a ex directiva pública, pionera del proceso de modernización)”. (p. 60)

si bien había una superación del desempleo existía la preocupación por los niveles de desempleo alcanzados del año 1987 hacia atrás.

Olavarria Gambi, M. (2010) indica a la vez, que los principales organismos públicos que iniciaron esfuerzos modernizadores eran el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Instituto de Normalización Previsional (INP), el Servicio del Registro Civil e Identificación y posteriormente el Fondo Nacional de la Salud (FONASA). Cabe agregar que en estas reuniones participaba también la Tesorería General de la Republica, según lo señalado por los mismos *intraemprendedores* entrevistados por Olavarria Gambi, los cuales a su vez se habían desenvuelto con anterioridad de manera exitosa en el ámbito privado y académico tanto nacional como internacional, y es necesario también recalcar que ya para ese entonces se habían afianzado las ideas del Gerencialismo y la Nueva Gestión Pública como lo más vanguardista y moderno para la administración pública, tanto académicamente como en términos prácticos y no eran un tema desconocido para estos impulsores de la modernización.

Pero no es sino hasta el año 1993 en que todo este proceso de impulso modernizador embrionario que se venía gestando desde los propios administradores públicos de algunos servicios, pasa a ser un tema del que se pronuncia la Presidencia. Especial énfasis se pone en el último discurso de cuenta pública del Presidente Patricio Aylwin del 21 de mayo de 1993 ante al Congreso, en el que sentencia:

Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente [...] [A] la administración pública chilena podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aun, en muchos casos, ineficiente, pero no de falta de honradez [...] [Por ello] es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad” (Aylwin, 1993).”

(Olavarria et al, 2011, p. 15)

Este discurso se identifica sin duda, como un punto de inflexión en lo que respecta a esta materia pues anterior a esto no existía ni un comunicado, ni un mandato, ni una voluntad clara que emanara de el Gobierno, a fin de cuentas era un reconocimiento oficial de el problema. Influyó en la importancia que se le dió al tema, el ejemplo de las instituciones impulsoras de la modernización las que paulatinamente se apreciaban favorablemente por parte de la ciudadanía, lo que fue un aliciente para dinamizar este proceso (Olavarria Gambi, 2010, p 62).

Es en este mismo año (1993), que bajo el gobierno de Aylwin y finalizando su mandato, se inicia un **Programa Piloto de Mejoramiento en la Gestión de los Servicios Públicos** a cargo del Ministerio de Hacienda, centrándose en el desarrollo de ejercicios de planificación estratégica al interior de los servicios

públicos. Esto se traducía en identificar la misión institucional de cada servicio, el público objetivo y los productos que éstos entregaban, para posteriormente realizar proyectos de modernización en las instituciones y un sistema de información de la gestión empezando en una primera etapa a aplicarse a 5 servicios públicos, que ya venían trabajando el tema con anterioridad a los que se agregaron 5 más el año siguiente y todos terminaron el año 1995 (Bresser-Pereira, 2001).

Los objetivos de este plan o programa piloto fueron definidos como

(a) Promover una nueva visión sobre la gestión pública, cambiando el foco de atención desde los procesos hacia los resultados.

(b) Desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión en los servicios públicos, como planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión.

(c) Lograr mejoras en la eficiencia operacional y una mejor asignación de los recursos.

(d) Redefinir la relación DIPRES-Servicios, incorporando la fijación de metas y la evaluación de resultados. (Doña, 2006, p.19)

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

Posteriormente y junto a la nueva Presidencia concertacionista de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se busca dar continuidad a esta idea de modernizar el Estado pero con mucha mayor fuerza. Para ello era indispensable tener una figura institucional que se encargara de este proceso, es por ello que se crea en 1994 el **Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública**(CIMGP) integrado por los Ministros de Interior, Ministerio de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia (este último en calidad de Presidente), y cuya misión era “impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia y los instrumentos necesarios para su implantación, seguimiento y evaluación”. (Doña, 2006, p. 20)

La estructura de dicho comité contaba con una Secretaría Ejecutiva y una Secretaría Técnica integrada por especialistas en materias de gestión y desarrollo organizacional. Al mismo tiempo, dentro del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), existe una **División de Modernización** que era dirigida por el mismo Secretario Ejecutivo del Comité (Claudio Orrego) y estaba encargada del rediseño institucional, mientras que bajo la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES) se crea la **Subdirección de Racionalización Administrativa** (Mario Marcel) caracterizada por su mayor pragmatismo debido a que su función era lograr mejoras a los servicios públicos,

para lo cual fue necesario construir indicadores de gestión, realizar experiencias piloto, entre otros (Olavarria Gambi, Navarrete y Figueroa, 2011, p. 125).

De esta manera el nuevo diseño institucional queda como podemos observar en la figuras 1 y 2 a continuación:

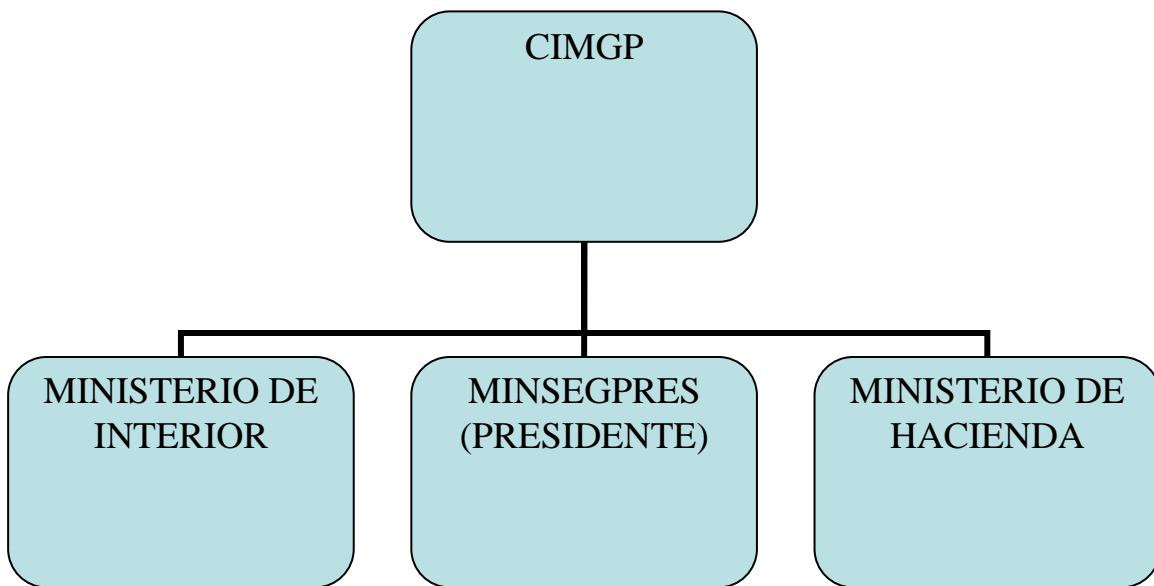


Figura 1: Organigrama del Comité Interministerial de Mejoramiento de la Gestión Pública, Elaboración propia. *Fuente:* Olavarria Gambi, Navarrete y Figueroa (2011).

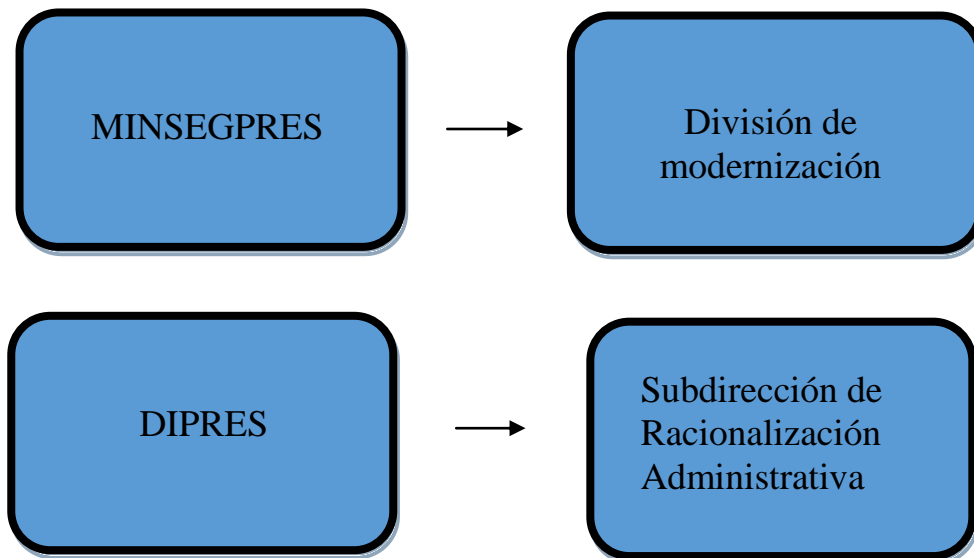


Figura 2: Nueva Institucionalidad encargada de la Modernización, Elaboración propia. *Fuente:* Olavarria Gambi, Navarrete y Figueroa (2011)

Navia (2004) en tanto, nos señala que “Uno de los objetivos más ambicioso del Comité era la creación de una institucionalidad que permitiera el desarrollo de un Servicio Civil en el sector público para cargos gerenciales y puestos que no requieren de exclusiva confianza política de aquellos en el gobierno” (P.7), lo que consideramos como el primer esfuerzo concreto por lo que se logró el año 2003 bajo la presidencia de Ricardo Lagos y que pasaremos a revisar en el siguiente capítulo.

Por otro lado los objetivos propios del Comité recién señalado serían:

*Constituir una red estable de servidores públicos que lidere y se comprometa con un Estado al servicio de la gente.

*Mejorar continuamente la accesibilidad y calidad de las atenciones que deben prestar los servicios a la ciudadanía.

*Garantizar la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.

*Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público.

*Priorizar el logro de los resultados, estimular el uso eficiente de los recursos humanos, financieros y tecnológicos incorporando una cultura de evaluación.

*Posicionar en la agenda pública y al interior de los servicios del Estado, el sentido y las proyecciones del proyecto de modernización y generar el compromiso y la participación de todos los sectores involucrados. (Navia, 2004, p. 8)

El comité tenía una estrategia gradualista y su función era fundamentalmente coordinadora entre los Ministerios y tendría como tarea proponer al Presidente de la República líneas de acción para ejecutar las iniciativas de los servicios, es decir, fue un apoyo técnico-político tanto para el Presidente como para los servicios que deseaban implementar modernizaciones, incentivaba de esta manera a redes de colaboración y buscaba un cambio cultural en la gestión pública.

De este modo las líneas de trabajo del Comité fueron esencialmente las siguientes:

- (a) Generar políticas de recursos humanos.
- (b) Entregar calidad en la prestación de los servicios.
- (c) Introducir transparencia y probidad en el aparato estatal.
- (d) Implementar planes de informatización del Estado y un sistema de gestión estratégica por resultado.
- (e) Fortalecer la institucionalidad reguladora.
- (f) Crear una política comunicacional, elaborando y distribuyendo libros, series metodológicas, seminarios, entre otros. (Doña, 2006, p. 23)

Es así que para el año 1994, cuarenta y tres servicios se adhieren a la iniciativa de **firma de compromiso** basada en cinco módulos de aplicación: 1) desarrollo de planificación estratégica, 2) escrutinio interno, 3) desarrollo de proyectos de modernización, 4) diseño e implementación de un sistema de control de gestión y 5) el establecimiento de convenios de desempeño según lo expresado por Bresser-Pereira (2001).

Ya para el año 1998, ochenta y un servicios habían incorporado **indicadores de gestión** (se venían trabajando desde 1993) y ciento veintiocho servicios habían

suscrito 374 **compromisos de Modernización**, dichos compromisos serían luego incorporados a los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

Otra de las principales tareas que se le asignó al Comité fue elaborar el **Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000**. Este plan desde la mirada de Armijo (2002) marca un hito importante en tanto que asume el liderazgo de la modernización el MINSEGPRES (a cargo de Juan Villarzú) a través de la División de Modernización donde radicaba la Secretaría Ejecutiva del Comité. El rasgo distintivo según la autora radica en que por primera vez se incorporan las líneas de acción y las iniciativas dentro de un plan de trabajo estratégico, y no existió hasta 1997 un documento que guiara qué se hacía, porqué se hacía y cuáles eran los objetivos del proceso de modernización. Correspondería al CIMGP, específicamente a su secretaría ejecutiva asesorar y apoyar técnicamente el proceso de modernización de los Ministerios y Servicios. Los principios bajo los que se articuló este plan eran: Probidad y responsabilidad, Igualdad y no discriminación, Transparencia, Accesibilidad y simplificación, Gestión participativa, Eficiencia y eficacia.

Este nuevo plan se centra en que la modernización esté enfocada a la calidad de atención al usuario y con un intento de que fuese participativo, sin menospreciar el hecho de que se busca un cambio cultural en el aparato público, que como bien sabemos es un tema de largo aliento y que no se puede implantar sólo con el cambio de leyes o instructivos.

En cuanto a los resultados los desglosaremos en seis TML distintos siguiendo la pauta de Ramírez, A (2001): 1) Recursos humanos, 2) calidad de servicio y participación ciudadana, 3) transparencia y probidad, 4) gestión estratégica, 5) descentralización e institucionalidad, y 6) eficiencia y aplicación de nuevas tecnologías de información en la administración pública.

Desde el ámbito o ítem de los **Recursos Humanos (1)**, podemos ver que se desarrollaron **incentivos vinculados a la calidad de la gestión** a través de la Ley N° 19.553 se realizaron por vez primera incentivos salariales que estén vinculados a los resultados tanto institucionales (PMG) como a los individuales, con metas previamente establecidas según el acuerdo de gobierno con la ANEF en 1997 (Ramírez, 2001, p. 14).

Además, se desarrolló y trabajó en la creación de un **Sistema de Gerencia Pública** la que no llegó a materializarse en el periodo de Frei Ruiz-Tagle pero sin duda este esfuerzo junto a los estudios desarrollados por CEP, fueron la base de lo que se materializó en el año 2003 con la creación del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública.

Por otro lado se destinaron mayor cantidad de recursos para la **Capacitación** de los funcionarios públicos, llegando incluso a ofertar grados de magíster financiados por el Estado, que sin duda resultó ser un gran incentivo para los trabajadores públicos para su propio perfeccionamiento y su seguridad ante un mercado laboral inestable como lo es el servicio público (Ramírez, 2001).

En cuanto al ítem de **Calidad de los Servicios y Participación Ciudadana (2)** se buscó y logró **simplificar trámites** lo que significó menores tiempos de espera para los usuarios, tanto en las respuestas como en los procedimientos, un gran logro en la atención y que estimuló al usuario a realizar los trámites de mejor manera y ahorrándole tiempo. En principio noventa y un servicios se comprometieron a eliminar y simplificar 303 trámites en sus procedimientos en 1999.

En al menos 12 servicios se establecieron **Cartas de Derechos Ciudadanos** que también fueron un aporte para el reconocimiento de los usuarios de los derechos que poseen en un Estado de Derecho, valga la redundancia, y que en definitiva ayuda a la consolidación de una cultura democrática y participativa. Y finalmente, en este ítem los **Premios Nacionales** en cuanto a **la calidad de los servicios públicos** por un lado y a la **Innovación en la Gestión Pública** lo cual se adjudicaban las instituciones, pero claramente significan un aliciente para mejorar la calidad del servicio por parte de los funcionarios públicos y un prestigio valorable en caso de buscar y cambiar de trabajo por las vicisitudes de la política, sin desmerecer el hecho de que se aprecie el trabajo realizado con algo más que una recompensa monetaria representa un valor de reconocimiento a el trabajado realizado y una motivación para los funcionarios públicos.

En cuanto a la **Transparencia y Probidad (3)** El año 1994 se crea una Comisión Nacional de Ética Pública, debido a diversos casos de denuncia de corrupción en municipios, empresas estatales y servicios públicos, este proceso concluyó en la

“ley N° 19.653 de **Probidad Administrativa** “aprobada en diciembre de 1999 legislando temas como el **tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada, conflicto de intereses, inhabilidades y enriquecimiento ilícito**”.

(Rehren, 2008, p. 5)

Por otro lado, al igual que en los otros ítems, juega un valor importante la inserción de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En materia de transparencia se crea el **Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas** a través del portal Web www.compraschile.cl, el cual se inició con 11 servicios. Actualmente la Dirección de Chilecompra es la institución que administra el sistema de Compras Públicas de Chile a través de su plataforma www.chilecompra.cl, y comenzó a operar formalmente desde agosto de 2003 bajo la ley de Compras Públicas N° 19.886 relacionada con el Ministerio de Hacienda y bajo la supervigilancia del Presidente de la República. La Dirección de Chilecompra administra la plataforma de licitaciones del Estado, www.mercadopublico.cl, a través de la cual más de 850 organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones y participan activamente más de 100.000 empresas. Estas compras incluyen desde material de oficina, medicamentos hasta servicios de transporte o Consultorías.

Se crea también un órgano asesor del Presidente de la República que coordina una red de auditores Ministeriales encargados del control interno de la administración desde una óptica preventiva y de apoyo a la gestión, este es el

Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno creado en 1997 mediante el Decreto Supremo N°12 y modificado por Decreto Supremo N°147 el año 2005.

Se implementan las **Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)**, las que actualmente se encuentran presentes en todas las distribuciones gubernamentales de Chile y que han significado, sin duda, un acercamiento para la ciudadanía en su relación con las direcciones de los servicios de manera más formal y además de hacer más comprensible y amable los procedimientos para realizar trámites.

Se crea un **Portal del Estado**, con el fin de que la ciudadanía pueda acceder a los servicios e información de las actividades gubernamentales, para transparentar y entregar libre acceso a la información pública, actualmente Chile lidera en Latinoamérica los rankings de gobierno electrónico. El mismo año que se crea el portal, 1999, se crea a través de Decreto Supremo N° 5996 la intranet del Estado y ya para el año 2000 se crea el Portal Web *trámite fácil*.

En cuanto a la **Gestión Estratégica (4)** uno de los temas mas controvertidos ha sido la implementación de los **PMG (ley 19.553)**. Desde 1998 todos los servicios públicos se han comprometido con el desarrollo de esta herramienta la cual

Busca incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones públicas y lograr mayor eficiencia y eficacia de sus resultados, mediante la suscripción de compromisos de desempeño que premian con un incentivo

económico institucional el cumplimiento de objetivos de gestión anual. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño, el cual se formaliza mediante un Decreto Supremo en que se establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional para todo el personal del servicio en sus remuneraciones durante el año siguiente, pagadero acumulativamente cada tres meses, de un:

- 3% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento del servicio es mayor o igual a un 90%;
- 1,5% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento es mayor o igual a un 75% e inferior al 90%; y
- 0%, si el grado de cumplimiento es menor al 75%.(Ramírez, 2001, p. 11)

Este Programa es controvertido pues ha sido bien valorada en tanto entrega un reconocimiento al desempeño que se manifiesta en dinero al personal de la institución que logre las metas, pero esta misma condición ha hecho que el Programa esté diseñado para cumplirse más que guiar el logro de metas corporativas, ante esto Marcel, M (2002) sintetiza muy bien

La aplicación de los PMG representó un brusco escalamiento en el volumen de información sobre desempeño en el sector público, contándose anualmente con cerca de 1200 indicadores y/o metas de gestión, a partir de cuyo cumplimiento se otorgan beneficios económicos concretos a decenas de miles de funcionarios del gobierno central. Dicho escalamiento, sin embargo, no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, pues el monumental volumen de información resultó imposible de procesar eficientemente para los organismos coordinadores del sistema. Como resultado, el 95% de los funcionarios públicos terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño colectivo sin poder determinarse con certeza hasta qué punto ello refleja mejoras reales y sustantivas en cada institución.

(p. 27).

También se crea el **Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (EPG)** en el año 1997 y su objetivo es evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de los programas y el proceso de asignación de recursos, es una evaluación ex post de programas públicos.

Los **Planes pilotos** buscaron transformar el sistema de gestión presupuestaria existente en algunos servicios, ya que antes estaba enfocada exclusivamente a la ejecución del gasto, la idea era tener un nuevo sistema que contemplara los

cumplimientos de programas y planes de desarrollo, estos cumplimientos deben estar en concordancia con las metas ministeriales al que los servicios sean subordinados, todo esto bajo la responsabilidad y coordinación del MINSEGPRES y la DIPRES, según lo planteado por Ramírez (2001).

Los Indicadores de Desempeño por otro lado, tienen su origen en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de los Servicios Públicos del año 1993. En un principio participaron 5 instituciones y la idea era obtener una herramienta que otorgara información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución. Según la propia DIPRES

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, así el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o subproductos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio de su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, requerir de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter

pública (Indicadores de desempeño, 2015, DIPRES, p.
<http://www.dipres.gob.cl/572/w3-article-36280.html>)

Según los mismos datos otorgados por la DIPRES

El Balance de Gestión Integral (BGI), en tanto, tiene por objetivo principal informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios como cuenta pública al Congreso Nacional. Los principales aspectos que comprende este balance institucional son:

- i) Presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución,
- ii) Identificación de la institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos,
- iii) Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos,
- iv) Desafíos para el año siguiente, entre otros aspectos.

De conformidad con lo dispuesto en el decreto de Hacienda N°47 de 1999 y sus modificaciones y el artículo 52 del DL N° 1263, los servicios e instituciones públicas regidos por el Título II de la Ley N° 18.575 deben presentar anualmente el Balance de Gestión Integral.

Los Balances son elaborados por los propios Servicios Públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos define el Ministerio de Hacienda,

a través de la Dirección de Presupuestos. (Balance de Gestión Integral, 2015, DIPRES, p. <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-article-36293.html>)

En cuanto a la **descentralización e institucionalidad (5)** se puede mencionar en un primer término los avances logrados en el periodo de Patricio Aylwin en materia de democratización de municipios y fortalecimiento de las regiones a través de la creación de los gobiernos regionales. Se suscribieron por otro lado, en el año 1998 Compromisos de desconcentración por todos los Ministros de Estado, según los planteamientos del Comité a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) referente a la desconcentración de los servicios públicos.

Finalmente en el Ítem **Eficiencia y aplicación de nuevas tecnologías de información en la administración pública (6)** se crea una **Comisión Nacional para las nuevas tecnologías de información y comunicación** encargada de elaborar una propuesta con lineamientos estratégicos y acciones para la difusión de nuevas tecnologías y redes a lo largo del país. También a través de decreto supremo se valida el **documento electrónico y firma digital en el Estado** al interior de la administración pública. Y por último pero no menos importante se crea una **intranet gubernamental** que significa una serie de ahorro tanto material como de tiempo, la inserción de tecnologías ha sido vital para el país en materia de modernización del Estado, aquí se dan los primeros pasos.

Es un periodo que se caracteriza, como se puede apreciar, por ser bastante experimental y muy bien evaluado tanto nacional como internacionalmente pues

paso de los lineamientos a las acciones, pero este proceso no fue inmediato ya que en el periodo que va de 1994 a 1996 señala Armijo (2002) el impulso y liderazgo de las iniciativas se genera desde la DIPRES del Ministerio de Hacienda y en una segunda etapa 1997-99 dirigido por el MINSEGPRES. Esto es importante de destacar pues en una primera etapa si bien la modernización era un tema importante, en términos prácticos avanzó menos que lo logrado en la segunda parte del periodo, quizás por que se preparó lo que se haría para la segunda mitad del periodo de Frei Ruiz-Tagle o quizás por el cambio de institucionalidad que tomó la iniciativa en la modernización.

Lo cierto es que bajo el gobierno de Eduardo Frei R.T., comienza la modernización real del Estado en Chile y es donde existe una formalización de las políticas de modernización de la gestión pública. Y esta prioridad vino dada, según lo planteado por Olavarria Gambi (2010), por el perfil de ingeniero del presidente y sus asesores tecno-políticos, por las ventajas que representaba reordenar la gestión del aparato público, y no por una situación de inminente crisis política.

Hay que recordar que por otro lado se avanzaba y se desplegaban las principales fuerzas en avanzar en la Reforma Procesal Penal, los Tratados de Libre Comercio, la Reforma Educativa y la Infraestructura y conectividad del país (concesiones), por lo que la modernización fue un tema importante pero dentro de una agenda bastante diversificada

Ricardo Lagos (2000-2006)

Se Plantea que el gobierno de el presidente Ricardo Lagos Escobar en un primer momento de su gobierno bajó la intensidad en cuanto a la prioridad que se le venía otorgando a la modernización de la gestión pública, siguiendo lo planteado por Olavarria Gambi (2010). A modo de ejemplo desaparece el año 2000 el Comité Interministerial y la División de Modernización de la Gestión Pública del MINSEGPRES y nace en su reemplazo a partir del instructivo presidencial N° 011 el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), enfocado en la estructura del gobierno. Según las entrevistas realizadas por este mismo autor (Olavarria Gambi) tanto un ex ministro del MINSEGPRES como un académico participe y muy involucrado con el proceso de modernización; la modernización no era un tema que estaba dentro de las prioridades de el programa de Ricardo Lagos, y el impulso que se dio en esta área se encontraba más bien orientado a la implementación de las TIC. Es necesario tener en cuenta que en la búsqueda de simplificación de el organigrama gubernamental se redujeron instituciones como el caso de dos biministros y un triministro en un intento de simplificación o rediseño institucional que luego se desvanecería(Olavarría Gambi, 2010, p. 71).

El PRYME era una división del MINSEGPRES (luego traspasado a DIPRES del Ministerio de Hacienda) y contemplaba un Comité compuesto por el Ministro Secretario General de la Presidencia en calidad de Presidente, Ministerio de Interior, Hacienda y SEGEOB. Las líneas de trabajo estaban contempladas en

- (a) Rediseño institucional.
- (b) Descentralización.
- (c) Modernización de la Gestión.
- (d) Gobierno electrónico.
- (e) Participación ciudadana en la gestión.
- (f) Transparencia.

Su tarea era ser la institución “encargada del seguimiento de la Agenda de Modernización fijada en el Acuerdo Marco Gobierno Oposición y del seguimiento de Gobierno Electrónico a partir de las recomendaciones emanadas del Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico del 21 de mayo del 2000”. (Doña, 2006, p. 26)

Según documentos entregado por la Subsecretaria del Ministerio de Secretaría de la presidencia (2007) no existe documentos formales que den cuenta de la definición del foco del PRYME, ni documentos que den cuenta de sus transformaciones a lo largo de su historia. Fue acumulando funciones en base a las circunstancias, por ejemplo el 2003 tras el acuerdo de oposición y gobierno asumió que sus esfuerzos estaban enfocados en el gobierno electrónico.

La reinstalación de las políticas de modernización de la gestión pública en este sentido volvieron a tener una prioridad en la agenda gubernamental esta vez no

desde una proactividad o de una ventana de oportunidades como en el caso del gobierno de Frei Ruiz Tagle, esta vez fue una gran crisis político institucional la que catapultó a la modernización como un tema relevante para el gobierno.

El segundo semestre del año 2002 fue un punto de quiebre importante, desde allí en adelante surgieron numerosas denuncias de corrupción que dieron cuenta de una diversidad de casos de Irregularidades administrativas cometidas tanto por altos funcionarios del gobierno de Ricardo Lagos en Ministerios y Subsecretarías, como en el poder legislativo también.

Entre estas irregularidades figuraban las que siguen en el siguiente cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Casos de corrupción Chile 2002-2003

1-Sobresueldos: Se llamó caso sobresueldos a la práctica de pagar a los ministros de Estado un suplemento mensual que se entregaba en efectivo, en un sobre cerrado. El fundamento que se esgrimió fue que las remuneraciones de estas autoridades eran bajas. Luego se argumentó que esos montos tenían la finalidad de cubrir gastos de representación, aunque no debía presentarse rendición de ellos. El caso se conoció por la mención que el ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz —quien a la fecha era investigado por los casos mop-Gate, mop-Ciade y mop-Idecon— hiciera sobre el tema en una entrevista que dio al diario *El Mercurio* (2002). Los medios de comunicación asociaron esos pagos con ingresos extra por el ejercicio del cargo y, por ello, fueron popularmente denominados como sobresueldos (*El Mercurio*, 2007).

2-Caso Coimas El caso “coimas” consistió en gestiones que hizo un grupo de diputados para que personal del Ministerio de Transportes autorizara la instalación de una planta de revisión técnica

de automóviles. Por esas gestiones, los diputados recibieron un pago por parte del dueño de la planta. Por este caso cinco diputados fueron destituidos de su función parlamentaria, se procesó al dueño de la planta y al subsecretario de Obras Públicas, quien luego de un largo juicio fue sobreesido.

3-Casos MOP-Gate, MOP-Ciade, MOP-Idecon: Los casos mop-Gate, mop-Ciade y mop-Idecon fueron casos en los que el Ministerio de Obras Públicas (mop) pago por servicios cuya total realización no se acreditó y que dieron origen a procesos en los tribunales de justicia. En el primero de los casos, la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A. (Gate), propiedad del ex Seremi de Transportes de la Región Metropolitana de Santiago (1990-1993), Héctor Peña Véliz (militante socialista), fue acusada de fraude al fisco por 1 253 millones de pesos chilenos (1 753 968 dólares), por abultamiento en el valor de los contratos y triangulación de dineros para el pago de sobresueldos para el personal del Ministerio (*La Tercera*,2008) y para financiar campañas electorales (Peñailillo, 2004, p. 6; Instituto Libertad, 2007).

Los otros dos casos correspondieron a pagos que el mop hizo al Centro de Investigaciones Aplicadas para el Desarrollo de la Empresa (Ciade) y el Instituto de Economía (Idecon), ambas dependencias de la Universidad de Chile. La acusación en estos dos casos señaló que se producían triangulaciones para pagar sobresueldos a personal del mop

4-Caso Banco Central El caso del Banco Central hace referencia a la sustracción de información reservada que hizo la Secretaría desde el computador del presidente del Banco Central, la que transfirió a la empresa de inversiones financieras Inverlink. Por el caso, hubo un proceso judicial y cárcel para la Secretaría y los máximos responsables de Inverlink. El presidente del Banco Central renunció a su cargo al poco tiempo de conocerse los hechos públicamente

5-Caso CORFO Inverlink En el caso Corfo-Inverlink, la empresa de inversiones atravesaba por una crisis de liquidez y para enfrentarla el presidente de la empresa, en connivencia con el jefe de Tesorería de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), tomó instrumentos financieros de Corfo valuados en 107 millones de dólares y los ingresó a las arcas de Inverlink. El caso derivó

en procesos judiciales en los tribunales y cárcel para los implicados. El máximo ejecutivo de Corfo —yerno del presidente Lagos— renunció a su cargo.

Nota: fuente de Olavarria Gambi, M (2010). Elaboración Propia.

Estos escándalos públicos reconocidos como la gran crisis político institucional de la Concertación, como es de esperarse provocó un amplio rechazo de la ciudadanía y de la oposición política afectando la legitimidad y estabilidad del gobierno. Esto obligó al gobierno a tomar cartas en el asunto y agilizar el proceso de modernización institucional que se había ralentizado durante los primeros años de gobierno (Navia, 2004).

Es por ello que el 16 de enero del 2003, en una situación que sorprendió a muchos tanto en gobierno, oposición, medios de comunicación y ciudadanía; es que se reúne en la sede de gobierno el Presidente Ricardo Lagos desde su despacho, con el por ese entonces presidente de la UDI Pablo Longueira. Esto con el fin de negociar una salida a esta situación que en definitiva no sólo afectaba a la coalición gobernante, sino que ponía en cuestionamiento todo lo que se había logrado en términos institucionales desde el retorno a la democracia. El diálogo continuó con el ministro del Interior de aquella época José Miguel Insulza y Pablo Longueira. Diversos autores sostienen (Olavarria (2010), Waissbluth (2006)) que por aquel entonces se señalaba que Longueira le tiró un salvavidas a Lagos en vez de capitalizar su fracaso como oposición dejándolo caer, en una visión a largo

plazo. En palabras de Weissbluth (2006) se trato “sortear la crisis por arriba y no por el precipicio” (p25).

Todo esto es lo que se conoce como el acuerdo Insulza-Longueira en donde el gobierno se vio obligado a realizar reformas que debido a su condición en la negociación en parte terminó aceptando reformas que provenían y venía trabajando la derecha. Este proceso culminó con un paquete de medidas (49 medidas)¹⁵ que se denominó los **Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento**, que debido a las circunstancias se apresuró para que antes del 21 de mayo de 2003 existiera una respuesta concreta.

Este Acuerdo en cuestión se pensó desarrollar en al menos tres áreas como lo indica su nombre: 1) Modernización del Estado y de la Gestión Pública, 2) Transparencia y, 3) Promoción del crecimiento.

En materia de modernización del Estado y de la gestión pública, 23 de estas medidas estaban distribuidas en Gestión Pública (simplificación de trámites administrativos y controles de calidad de gestión), Gestión de Recursos Humanos (creación de la DNSC y el SADP), Gestión Financiera (Compras públicas, Transparencia fiscal) y Descentralización.

En cuanto a transparencia y probidad las medidas estaban enfocadas en arreglar la situación de financiamiento de las campañas, labor parlamentaria,

¹⁵ Disponibles en <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/19>

Institucionalidad y probidad (modernización de Contraloría, participación y derecho ciudadano, fortalecimiento ética funcionaria).

Y Promoción del Crecimiento dentro de las cuales las más importantes estaban ya incluidas en la Agenda Pro Crecimiento.

Aunque el acuerdo abarcaba una gama importante de temas, las medidas de mayor significación para este caso tuvieron relación con la creación del Servicio Civil como la institucionalidad que permite implementar en los servicios públicos la nueva política de personal, y además un sistema de selección para el personal directivo al que se denominó Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) (Ley N° 19.882 de Nuevo trato).

En el ámbito de la salud existe un rediseño de la institucionalidad en 2005 entra en vigencia la nueva Ley de Autoridad Sanitaria y la Ley de Garantías Explícitas en Salud (AUGE), que son considerados los pilares fundamentales del nuevo sistema de Salud chileno.

Se crea también el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes que entra en funcionamiento el 23 de agosto del 2003 bajo la Ley N° 19.891 con una autoridad máxima en calidad de Ministro.

En materia de descentralización también existieron avances, en cuanto a proyectos se ingresa un proyecto para democratizar los CORES (consejeros regionales) y para crear nuevas regiones, los municipios se incorporan a

Chilecompras, aumentan los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal.

En materia de gestión y transparencia, el año 2003 se instala un marco normativo para el sistema de compras públicas que queda reflejada en la Ley N° 19.886. Se promulga por otro lado la Ley que regula el gasto electoral estableciendo los mecanismos a cumplir para transparentar el financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos, la Ley N° 19.884 y podemos incluir la Ley N° 19.885 sobre donaciones que incluye dentro de estas a entidades de carácter político, ambas leyes promulgadas el año 2003. También el año 2002 se promulgo la Ley N° 19.799 de Documentos electrónicos y firma electrónica, que representan un gran avance contra los papeleos.

Michelle Bachelet (2006-2010)

El sello de este gobierno estaba en la protección social, pero en materia de modernización de la gestión pública Michelle Bachelet se enfocó principalmente en la transparencia, la consigna en este aspecto era la de establecer un gobierno ciudadano. Uno de los primeros esfuerzos para avanzar en ese sentido fue en el año 2006, en donde se emite el Instructivo Presidencial N° 008 sobre transparencia activa y publicidad de la información de la administración del Estado, en este instructivo se determinan los contenidos mínimos que deben ser incorporados a las paginas Web de los organismos del Estado, la idea de esto era

acercar la información a las personas de manera gratuita y expedita sin necesidad de requerimiento alguno (principio de transparencia activa). Este instructivo sería el primer paso para la promulgación en el año 2008 de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. “Todos los ciudadanos, con un clic en su computador, pueden hoy tener acceso a la información del Estado y saber lo que hacemos, controlarnos, fiscalizarnos, cuestionarnos y demandar respuesta” (Mensaje presidencial 2009, Michelle Bachelet disponible en http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes_presidenciales) señalaría la Presidenta en su último discurso de cuenta pública ante el congreso el año 2009, en lo que definiría como uno de sus más grandes logros en materia de transparencia.

En cuanto a la institucionalidad modernizadora vemos un nuevo cambio debido a que el año 2008 se elimina el proyecto PRYME. En este mismo sentido se puede señalar que hay una desintegración institucional de la modernización, a modo de ejemplo quien lleva ahora la modernización y es sindicado como el gestor modernizador de este periodo es Edmundo Pérez Yoma en la segunda mitad del gobierno desde el Ministerio del Interior (2008-2010), este es un tema importante por que aparece una nueva institución, distinta de las que habían tomado la iniciativa de la modernización en los sexenios de Frei R.T., y Ricardo Lagos (Navarrete, 2010, p. 104). El ministro en cuestión venía trabajando a título personal este tema desde antes en el think tank ProjectAmérica. Es importante destacar que con el nuevo tiempo que cuentan las presidencias desde aquí en

adelante, esta reducción hace replantearse el planeamiento estratégico de los gobiernos en todas las materias.

En materia de descentralización se crean bajo la Ley N° 20.174 la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio, y bajo la Ley N° 20.175 la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá, generando un nuevo organigrama gubernamental que reorienta las políticas. También en términos institucionales se crean dos nuevos Ministerios finalizando el gobierno, los Ministerios de Energía y de Medio Ambiente.

El año 2009 se promulga la Ley N° 20.414 de declaración de intereses y patrimonio para las autoridades de Presidencia de la República, Ministerios, Diputados, Senadores, y otras; resolviendo además las condiciones para el manejo de su patrimonio e intereses, bajo el ejercicio de su cargo.

Otra ley aprobada en el año 2007 es la que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, la Ley N° 20.205.

Se Incorporan también nuevos cargos al Sistema de Alta Dirección Pública del área de la salud (normas especiales) a través de la Ley N°20.261.

Además, como medio de incentivo al buen desempeño se modifican las leyes 19.553 y 19.882 a través de la Ley N° 20.212.

Y finalmente a nivel de control se crea el 2008 la línea de Evaluación de Programas Nuevos (EPN) que busca elaborar diseños de evaluaciones de impactos para programas nuevos relevantes desde sus inicios.

CAPÍTULO IV:

EL SISTEMA DE ALTA DIRECCION PÚBLICA

4.1 Contexto e historia

En todos los gobiernos, nos señala Meneses y Guzmán (2002),

...es posible clasificar a los altos directivos del sector público en dos grandes categorías, de acuerdo a la función que desempeñan predominantemente: por un lado están los altos directivos que desempeñan funciones eminentemente políticas, y por otro, aquéllos que desempeñan principalmente funciones ejecutivas y operativas. Este segundo grupo, a cargo de la administración de los recursos públicos en la administración central, en agencias del gobierno o en las empresas del Estado, es lo que comúnmente se entiende por gerencia pública. (p. 161)

Definir la línea que divide el ámbito de acción netamente político (formulación de política) del administrativo (ejecutivo u operativo) ha sido una de las tareas difíciles que han tenido que sortear los distintos Estados y Gobiernos democráticos del mundo para llevar a cabo una modernización del aparato público y para crear un sistema de altos directivos públicos o alta gerencia pública , debido a que en

términos prácticos los actores que componen y dirigen los servicios públicos (ejecución) suelen tener que tomar decisiones en ocasiones tanto técnicas, como en otras políticas, al igual que los Ministerios (formulación de políticas). Esta situación de imprecisión y débil definición de funciones genera además problemas en temas como control, evaluación, ambigüedad y confusión en las tareas y labores, falta de rendición de cuentas y ausencia de retroalimentación (Drago y Ross, 2009).

Esta situación era aún más fuerte y palpable en el caso chileno en los años que antecedieron a la creación del SADP. Solucionar estas imprecisiones en cuanto a las funciones y atribuciones de los altos directivos principalmente, ha sido un primer paso al que se debe enfrentar un gobierno que busca la excelencia en los recursos humanos que componen el aparato estatal y sobre todo en países donde no hubo una consolidación burocrática profesional que haya precedido.

Por otro lado, en sociedades cada vez más participativa se vuelve menos tolerable para la ciudadanía y el buen desempeño gubernamental temas como el nepotismo, la corrupción, el abuso de poder, el cuoteo político, etc. Por ello es que para combatir estos eventos se busca restringir cada vez más los nombramientos debido a cercanías políticas y que se vaya favoreciendo, a su vez, constantemente más la idoneidad de los servidores públicos en cuanto a sus propios valores de mérito, especialmente en el área administrativa o ejecutiva del gobierno, que dicho sea de paso son los únicos actores estipulados al momento de crear un sistema

de alta dirección pública, excluyendo a los encargados de realizar o formular las políticas.

Es por ello que se busca que la politización partidaria vaya paulatinamente desapareciendo del sector **administrativo** en la medida que se respeten la voluntad de los gobiernos democráticamente electos de cumplir sus programas, lo que implica tener discrecionalidad política para ciertos puestos claves en la dirección política, sean estos ministerios o subsecretarías u otros; mientras que, por otro lado, se busca que exista una selección de personal meritocrática en lo ejecutivo para encausar de manera más eficiente las decisiones políticas, dispuestas a no interferir o ser un impedimento con la dirección de un gobierno. En términos simples, lo que se busca es un capital humano de excelencia que opere lo mejor posible y con la mayor neutralidad política en áreas que son ejecutivas u operativas dejando un margen para la plena confianza política.

Es por todo esto que previo al momento de instaurar el Sistema de ADP según Lambertini y Silva (2009):

... se definió como objetivo prioritario la **profesionalización de la función pública**, y se utilizó el criterio básico de distinguir entre los **funcionarios que definen políticas** y **aquellos que ejecutan los planes y acciones**. Se estimó que aquellos que definen políticas debían mantenerse dentro del ámbito de designación directa del Ejecutivo, mientras que aquellos directivos que tienen

un rol fundamentalmente ejecutivo debían ser designados a través de un mecanismo diferente, basado en el mérito y la independencia. (p. 317)

Es decir, lo que se busca no es eliminar “la política”, pero sin duda que el acotar o restringir los nombramientos en base a cercanía política por un sistema que incluyan la concursabilidad y el mérito inciden directamente en la discrecionalidad a la que estábamos acostumbrados en esta materia, en la entrevista realizada a Dieter Koch para el efecto de esta tesis, éste nos señala que “por principio básico, casi filosófico, sólo se puede fortalecer el SADP quitándole prerrogativas al sistema político, no hay otra forma. Este es un juego de suma cero si uno gana el otro tiene que perder algo, no es posible que queden felices los dos” (D. Koch, comunicación personal, 24 de Septiembre del 2015), es decir, no puede ganar espacio la meritocracia y ganar espacio la discrecionalidad política a la vez al momento de referirnos del tratamiento de personal, esta es la principal razón por la cual puede considerarse controversial el sistema y que en entrevista con don Rodrigo Egaña, este sentencia “No solo es que el Presidente de la República entrega poder, sino que también los partidos que entran a la coalición de gobierno ven disminuido su poder” (R. Egaña, comunicación personal, 08 de Junio del 2015) a lo que agrega “es bastante contracultura” y un tema complejo.

En la medida que se busca que esta discrecionalidad política se restrinja cada vez más en los roles ejecutivos de la dirección pública, el mérito en los directivos de

excelencia, como contraparte, se espera sea el valor que predomine al momento de seleccionar y que estas virtudes trasciendan las vicisitudes y vaivenes de la política eleccionaria y partidista, y sean estas mismas virtudes un aporte para un potencial nuevo gobierno, independiente del color político que representen o programa que busquen, y exista de esta manera una linealidad en una política de Estado referente al personal y que ésta sea un aporte en la búsqueda de la eficiencia y eficacia de los outputs que entregan los gobiernos democráticos.

Respecto a esto mismo y la situación chilena previa al Sistema de Alta dirección Pública, Lambertinni y Silva (2009) nos indican que ‘El diagnóstico compartido señalaba que existía un exceso de directivos designados a través de mecanismos de exclusiva confianza, en desmedro de mecanismos competitivos y selectivos por mérito’ (p.317), dejando en claro que era de conocimiento público de distintas esferas de la sociedad y la política, la situación excesiva en la que se encontraban los altos cargos basados exclusivamente en la confianza para el caso chileno. A lo que Weissbluth y Costa (2007) agregan “Chile cuenta aproximadamente con 250 directivos públicos de exclusiva confianza por cada millón de habitantes, cifra exagerada si se compara con 30 en Estados Unidos, con gobierno presidencial, o con 1.3 en Inglaterra, con gobierno parlamentario” (p. 6). En este mismo sentido en nuestra entrevista doña Rossana Costa agrega que

“La mayoría de los países desarrollados parlamentarios y presidencialistas tienen muchísimos menos cargos de exclusiva confianza que nosotros. Y nosotros estamos acostumbrados a una tradición en que ve mucho el Estado como botín y eso es malo porque el gobierno tiene que tener una estructura que tiene que saber trabajar para el gobierno que llegue y no tiene que abanderizarse con ese gobierno cuando está y cuando no está. El aparato del gobierno no es de quien gana las elecciones, es del país y tiene que saber funcionar profesionalmente a lo que le pidas, y en eso tenemos que avanzar” (R. Costa, comunicación personal, 19 de junio del 2015).

Esta limitación de nombramientos en base a exclusiva confianza de los altos cargos ejecutivos que se buscaba contrarrestar con la creación de un sistema de mayor competitividad, es un planteamiento al cual la mayoría de los actores políticos se adscribe al menos públicamente, aunque en términos prácticos se busquen resquicios legales para no respetar estos filtros.

Es por esto mismo que buscar una mejor forma de seleccionar directivos más allá del dedo político, incentiva y justifica la creación de nuevas formas de selección y estructuras cada vez más complejas y neutrales políticamente para obtener estos directivos que se desea posean características de “profesionalismo, capacidad técnica, orientación a los resultados y su prescindencia política” (Meneses y Guzmán, 2002, p.161).

Mayor rendición de cuentas, información clara y disponible de los servicios públicos, delimitar responsabilidades, transparencia y un uso razonable del erario público son algunas de las tendencias para el buen proceder de los Estados modernos y para lograr aquello es preciso poseer un personal público o capital humano de excelencia a la altura de las nuevas exigencias de la administración pública de gobiernos democráticos.

Debido a todo esto es que en Chile, se trabajó y pensó desde el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, a través del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, en un sistema que acorde a la institucionalidad preexistente, filtrara a los altos directivos basados en una concursabilidad y perfiles explícitos tratando de atraer capital humano de excelencia tanto del sector público como privado. Para ello era necesario crear una institucionalidad como lo sería la Dirección Nacional del Servicio Civil, que velara con exclusividad por la calidad de los funcionarios públicos y sus beneficios e instaurar así una serie de incentivos tanto monetarios como de estabilidad laboral para ir reduciendo el exceso de directivos designados por exclusiva confianza y evitar la fuga de personal capacitado al ámbito privado.

Importantes también fueron en este esfuerzo del proceso de formulación de la idea de esta institucionalidad y el sistema (ADP) los think tanks, especialmente del Centro de Estudios Públicos CEP que trabajó este tema a través de su Comisión

de Reforma del Estado y aportó en la institucionalidad que Chile actualmente posee y que es la encargada de ejecutar el sistema en cuestión.

Para lograr este sistema que con diferencias existía ya en otros países, debían cumplirse en mayor o menor medida ciertos criterios básicos. Todas estas experiencias previas a nivel mundial fueron utilizadas como insumos de información para el sistema que se instaló, y se podía ver que existía un patrón común en estos distintos casos de sistemas de gerencia pública, como describe Meneses y Guzmán (2002) en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2

Principales elementos de un sistema de gerencia pública

Principales elementos de un sistema de gerencia pública

A-Reclutamiento y selección

Se refiere a los procesos empleados para incorporar profesionales a los cargos de gerencia pública. Son procesos públicos y transparentes y se permite la postulación y participación de los profesionales que cumplan con los requisitos que el cargo necesita el mecanismo de selección es de concurso en la selección de los profesionales que llenaran los cargos pueden ser centralizados o descentralizados dependiendo del cargo y los concursos pueden ser abiertos en donde todos pueden concursar a los concursos cerrados desde dentro de la administración. Existen perfiles claros de los cargos para la selección de candidatos. Para mayor neutralidad u objetividad se utiliza el método de contratar consultoras externas para que realicen la tarea de selección

B-Flexibilidad en el empleo

Estos sistemas suelen tener condiciones contractuales o de vinculación especiales para los cargos en cuanto a la flexibilidad específicamente. La permanencia del gerente en el cargo puede estipularse por un plazo determinado o estar sujeta al cumplimiento de ciertas metas o estándares de desempeño y a los resultados o evaluaciones

C-Movilidad

Permiten o fomentan la movilidad al interior de la administración pública entre

funciones o cargos similares pudiendo desarrollar una carrera transversal y no solo al interior de una institución en específica

D-Remuneraciones

Como los perfiles de los cargos son de profesionales con experiencia están derechamente relacionados a un nivel de remuneraciones mayor tratando de equipararse a cargos similares en el mercado, condiciones contractuales especiales para evitar fuga de profesionales capaces al ámbito privado. Como añadidura debido a su condición de flexibilidad y falta de estabilidad se asocian sistemas de indemnizaciones especiales ante una eventual desvinculación, bonos por productividad y desempeño

E-Evaluación del desempeño

Los gerentes están sometidos a evaluaciones periódicas de su desempeño ya sea por metas establecidas en la organización que tiene a cargo como a su desempeño individual, estas evaluaciones no son excluyentes.

F-Normas de conducta

Este ítem hace referencia a que al ser responsables del manejo de recursos públicos, los gerentes están sujetos a normas específicas que buscan preservar la independencia y probidad de su conducta. Temas como deducción exclusiva a la administración pública, prescindencia política(no participación), uso de información privilegiada, declaración de patrimonio restricciones e inhabilidades para hacer negocios o tener intereses económicos en empresas, no discriminación además de los códigos de ética que atañen a la generalidad de los funcionarios públicos

G-Mayor autonomía en el manejo de los recursos

Flexibilidad en Administración de recursos financieros y del manejo del personal para descentralizar las decisiones y a alivianar los controles

H-Contratos de desempeño

Especialmente para los primeros niveles de decisión se establecen como cláusula del contrato el logro de ciertos resultados en la respectiva institución en la que dirige el cumplimiento o logro establecería pago de bonos u otro estímulo mientras que el incumplimiento desembocaría en la desvinculación.

Nota: Fuente en Meneses y Guzman (2002), creación propia.

Sin embargo, no es sino hasta el año 2003 que estos esfuerzos precedentes logran materializarse en gran medida debido a una gran crisis político institucional

(MOPGATE) en la que se presentó una oportunidad para lograr rápidamente un acuerdo de modernización que culminaría con la creación de la Ley N° 19.882 conocida también como Ley de Nuevo Trato Laboral, en el cual se crea entre otras cosas el Sistema de Alta Dirección Pública, una de las reformas que como ya se ha señalado anteriormente ha sido una de las más ambiciosas y controversiales del último tiempo en materia de modernización de la gestión pública chilena y: “cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad” (Sistema de Alta Dirección Pública, 2015, Dirección Nacional de Servicio Civil, p. <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-0>).

Es necesario insistir en que este proceso no se puede analizar excluyendo las circunstancias peculiares en las que fue gestada, es decir, de no haber sido por una gran crisis político institucional y sin los esfuerzos anteriores los resultados hubiesen sido completamente distintos. La crisis generó que existiera o se buscara un amplio consenso entre las coaliciones en primer término, en segundo lugar, que tomara prioridad nuevamente el tema de la modernización de la gestión pública especialmente visto desde la óptica de los recursos humanos; y finalmente que se apresurara la implementación del sistema. Pero la eventualidad surgida no necesariamente se traduce en propuestas claras y concretas, y sin los estudios y

trabajos anteriores tanto de gobierno como de los centros de pensamiento esta circunstancia no habría pasado de ser un output de declaración de buenas intenciones o letra muerta, o en otro caso una ley bastante improvisada.

4.2 Institucionalidad

4.2.1 Dirección Nacional de Servicio Civil

Para llevar a cabo el sistema de ADP se precisó de un nuevo diseño institucional y para ello se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) que depende del Ministerio de Hacienda y a través del cual se relaciona con el Presidente de la República.

En cuanto a su estructura el Servicio Civil cuenta con dos Subdirecciones para cumplir su quehacer:

- Subdirección de Alta Dirección Pública, cuya función es desarrollar e implementar acciones para el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y la selección y reclutamiento, mediante concursos públicos y transparentes, de directivos de excelencia e idóneos para ejercer los más altos cargos del Estado e implementar –con eficacia y eficiencia- las políticas públicas definidas por la autoridad. Asimismo, esta subdirección promueve el desarrollo y acompañamiento de los altos directivos y facilita y presta apoyo

administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para que éste pueda dar cabal cumplimiento de sus funciones.

- Subdirección de Desarrollo de las Personas, es la encargada de supervisar, coordinar y perfeccionar la Gestión de Personas en la Administración Civil del Estado, mediante el diseño de políticas en este ámbito, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías a autoridades de gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, equidad, participación y productividad, en el marco de una implementación descentralizada.

Se suman además las áreas de apoyo: División de Gestión y Desarrollo Institucional, División Jurídica y de Asuntos Institucionales, Área de Comunicaciones y Participación Ciudadana, Secretaría Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública, Unidad de Auditoría Interna y Gabinete de Dirección. (Que es el servicio civil, 2015, Dirección Nacional de Servicio Civil, p. <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/5>)

4.2.2 Consejo de Alta Dirección Pública

La Subdirección de Alta Dirección Pública sería de esta manera la división encargada con exclusividad al SADP dentro del Servicio Civil. Además el sistema contempla la existencia de un Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) el cual está integrado por 5 miembros que cuentan con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en administración de personal y/o políticas públicas. De estos 5 miembros el Director de la DNSC es miembro y Presidente del Consejo y su designación directa le corresponde al Presidente de la República, mientras que los otros cuatro son designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado con un quórum de 4/7. Respecto a este punto Weissbluth y Costa (2007) indican que contradictoriamente al nuevo sistema de concursabilidad los altos directivos de este servicio, no están sometidos a este sistema, pero sin embargo como logramos apreciar se necesita de una aprobación del Senado para 4 de los consejeros lo que entrega mayor legitimidad al Consejo.

En cuanto a su función “La función del Consejo ADP es conducir y regular – coordinadamente con el Servicio Civil- los procesos de búsqueda y selección de directivos y cautela los principios de mérito e idoneidad, transparencia, no discriminación, confidencialidad, entre otros.”(Consejo de Alta Dirección Pública, 2015, Dirección Nacional de Servicio Civil, p <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/7>)

Y para ser más específicos, según el artículo cuadragésimo segundo de la Ley 19.882 señala

Corresponderán al Consejo las siguientes funciones:

a) Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema.

b) Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, entre aquellas del registro que al efecto lleve la Dirección Nacional del Servicio Civil.

c) Revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro del ramo que correspondan al jefe de servicio que se requiera proveer, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil.

d) Proponer al Presidente de la República una nómina de entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.

e) Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico, mediante la designación de uno de sus integrantes de la letra

b) del artículo siguiente o de un profesional experto de la nómina que al efecto deberá elaborar. Estos profesionales expertos deberán tener reconocidas capacidades en las áreas de administración de personal y/o políticas públicas.

- f) Conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.
- g) Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema, tomando en consideración los antecedentes recabados relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos, así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado en el sector público o privado para funciones afines o asimilables.
- h) Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y absolver las consultas que la Dirección Nacional le efectúe sobre la materia, incluyendo entre éstas las relacionadas con los convenios de desempeño y su evaluación, e
- i) Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo. (Ley N° 19.882, 2003)

Según Weissbluth y Costa (2007) la distinción importante entre el sistema chileno de Servicio Civil y el resto de los implantados en Latino América estriba en la existencia de este Consejo autónomo respecto del poder ejecutivo, aunque es una autonomía relativa en comparación a los países bajo el modelo Westminster.

4.3 Cobertura

En cuanto a la cobertura y los servicios incluidos y excluidos según el Artículo Trigésimo Sexto, se indica

El Sistema de Alta Dirección Pública se aplicará en servicios públicos regidos por el Título II de la ley N° 18.575, con excepción de las subsecretarías, Presidencia de la República, Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda de Chile, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil Consejo Nacional LEY 19917 de la Cultura y las Artes y las

Instituciones de Art. 30 N° 3 Educación Superior de carácter estatal. (Ley N° 19.882, 2003)

Tomando en consideración esto, el Sistema de Alta Dirección Pública comienza a operar el año 2004 con 417 cargos de 48 organismos, desde allí ha ido expandiendo su cobertura hasta la actualidad. Según los datos entregados por el sitio Web del Servicio Civil a junio del 2015 se observa una cantidad de 115 organismos que se han incorporado al sistema con una cantidad de 1256 cargos (tanto Adscritos como No Adscritos)¹⁶, lo que indica un aumento superior al 200% desde sus inicios.

Este proceso venía estipulado ya en el Artículo Decimocuarto Transitorio de la Ley 19.882 que señala:

La incorporación de los servicios públicos al Sistema de Alta dirección Pública se hará progresivamente conforme al siguiente calendario: a) Durante el año 2004 se incorporarán, a lo menos, 48 servicios públicos, y b) Entre los años 2006 y 2010, ambos inclusive, se incorporarán anualmente a lo menos 10 servicios, debiendo concluirse este proceso, a mas tardar durante el año

¹⁶ “Los cargos adscritos hacen referencia a cargos directivos en servicios públicos del gobierno central que se seleccionan a través de este Sistema, mientras que los cargos no adscritos pertenecen a diversos organismos e instituciones públicas que utilizan el Sistema solo como mecanismo de selección y provisión de algunos de sus cargos y no están sujetos a las condiciones de desempeño de los cargos adscritos. Dentro de este ultimo se encuentran los jueces y secretarios de tribunales aduaneros y tributarios, ministros del tribunal ambiental, directores de la Corporación Nacional del Cobre, directores de establecimientos educacionales públicos y de los departamentos de Educación Municipal” (Dirección nacional de servicio Civil, 2015, p 18)

2010. Para estos efectos, el Presidente de la República, mediante decretos supremos expedidos a través del Ministerio de Hacienda, nominará los servicios que en cada oportunidad se incorporarán al sistema. (Ley N° 19.882, 2003)

De los 1.256 cargos que se seleccionan a través de la ADP, 949 corresponden a cargos adscritos pertenecientes a 115 servicios públicos del gobierno central. Mientras que otros 307 cargos no adscritos pertenecen a 230 organismos públicos que seleccionan algunos de sus cargos directivos a través de la ADP.

De los 949 cargos adscritos, un total de 110 son de I Nivel Jerárquico, en que la autoridad que nombra es el Presidente de la República, se trata fundamentalmente de jefes de servicios y son cargos de confianza. Otros 839 cargos son de II Nivel Jerárquico, en que la autoridad que nombra es el jefe de servicio y también son cargos de confianza.

Es también importante destacar que la incorporación de un cargo al Sistema no significa su concurso automático, sino hasta que se produzca la vacancia ya sea por renuncia o despido.

Finalmente dentro de este ítem a través de la Ley N° 20.501, desde el año 2011 se instauró un nuevo método de selección, responsabilidad, atribuciones e incentivos para los directores de establecimientos educacionales municipales (intervención indirecta) como para los jefes de Departamentos de administración

de educación municipal (procedimiento análogo a los concursos de II Nivel jerárquico)

4.4 Características del sistema

En este nuevo proceder se incluye además un nuevo estatuto para los directivos superiores de la administración pública, en particular, los directivos de primer y segundo nivel jerárquico de un grupo importante de servicios públicos, ante esto Weissbluth y Costa (2007) nos señalan que

Estos son **cargos concursables**, pero de **confianza**, y así debe ser. **En cualquier momento el Presidente de la República puede pedirles la renuncia**, ya sea por mal desempeño o simplemente por no acatar las políticas públicas que el gobierno de turno determine o simplemente por pérdida de confianza. Por otra parte, son cargos de **dedicación exclusiva**, y duran tres años, pudiendo ser renovados sin concurso por la autoridad competente hasta dos veces, y **gozan de una indemnización ya sea por petición de renuncia o por no renovación al fin del período**. Cuentan además con una **Asignación de Alta Dirección**, que puede llegar hasta el 100% de su salario base, la cual se incluye en el perfil que se publica y por tanto, es definida antes de conocer las nóminas y conocida por los potenciales candidatos para el cargo. Se espera que el Sistema provea directivos que puedan trabajar eficientemente con diferentes gobiernos, y que no sea preciso un recambio

cada cuatro años. Un gobierno, si bien tiene facultades legales para solicitar el recambio total, asume costos al utilizar estas atribuciones en exceso. Por una parte demora los nombramientos y la operación en régimen de los servicios públicos, en desmedro de su propia gestión y de su capacidad para cumplir su programa. En segundo término, el sistema no le ofrece espacios para asignar a determinadas personas en los cargos donde se solicitó la renuncia, dado que los cargos deben concursarse públicamente. Si a ello se agrega que un período presidencial ahora sólo dura 4 años, cualquier demora en la puesta en marcha de los servicios tiene un impacto significativo para el éxito de su gestión (Pág. 7)

Como punto aparte respecto a los niveles jerárquicos, no existe una explicación clara de que constituye que un directivo sea de I o II Nivel jerárquico. Pero se da a entender según el artículo trigésimo séptimo de la misma ley que los cargos directivos de servicios a nivel nacional corresponderían a la primera línea o I Nivel, mientras que los subdirectores de servicio o los directores regionales “serán siempre cargos del segundo nivel jerárquico” (Ley N° 19.882, 2003).

Respecto al III Nivel jerárquico sean estos jefes de departamentos o niveles de jefatura equivalentes no me detendré pues la realización de estos concursos se rige por el título IV del **Decreto Supremo N° 69 de 2004** del Ministerio de Hacienda, y es un proceso completamente distinto.

4.4.1 Concurso y Nombramiento

En cuanto al proceso de concurso, este dependerá del cargo como del nivel jerárquico y tiene una duración aproximada de 3 meses. El Consejo de ADP (I Nivel jerárquico) o un Comité de Selección¹⁷ (II Nivel jerárquico) designado por el Consejo, elige por concurso público a los postulantes que serán propuestos a la autoridad facultada para el nombramiento, sea este el Presidente de la República, Ministro de Estado o Jefe de servicio correspondiente. El proceso se inicia una vez que quedando vacante un cargo primeramente se define un perfil por parte de la autoridad correspondiente para el cargo solicitado, perfil que debe ser aprobado luego por el Consejo. Luego la autoridad solicita que se haga el concurso, ante esto el Consejo de ADP por intermedio de la DNSC procede a realizar una convocatoria pública a través de la prensa escrita, las páginas Web institucionales y el Diario Oficial. Según el Artículo Cuadragésimo Octavo, en los anuncios se dará información suficiente, entre otros factores, respecto de las funciones del cargo, el perfil profesional, las competencias y aptitudes requeridas para desempeñarlo, el nivel referencial de remuneraciones, el plazo para la postulación y la forma en que deberán acreditarse los requisitos.

¹⁷ El comité se conforma cada vez que se deba realizar un concurso de II Nivel jerárquico y en este participa un representante del Consejo, un representante del jefe de servicio respectivo y un representante del Ministerio del ramo. En cuanto a la selección del representante del CADP este se nombra basado en una lista de expertos (actualmente hay una lista de 49 expertos) y según lo establecido en la Ley 19.882 es confeccionada por el mismo Consejo.

Luego una empresa especializada en selección de personal (externalización, head hunter) realiza el análisis curricular de los candidatos, el chequeo de antecedentes y las entrevistas respectivas, presentando así al Consejo de ADP o al Comité de Selección una nómina de entre 10 y 20 postulantes preseleccionados, este proceso que es confidencial toma aproximadamente tres meses.

El comité de selección o el consejo de ADP eligen a los candidatos mejor evaluados si es que el concurso no es declarado desierto y luego de entrevistarlos elabora una nómina final de 3 a 5 candidatos (ternas, cuaternas y quinas) que es enviada a la autoridad competente para el nombramiento final.

Finalmente, la autoridad correspondiente, sea éste el Presidente o el jefe de servicio, elige uno de estos candidatos o en su defecto declara desierto el concurso si así lo estima conveniente, correspondiendo iniciar otro proceso¹⁸. Si el nombramiento se hace efectivo, el directivo tendrá una duración de 3 años pudiéndose renovar fundadamente hasta dos veces.

Este proceso es confidencial con el propósito de asegurar que los candidatos vean protegida su privacidad. Esto permite como indica Lambertinni y Silva (2009) que personas que se encuentran con trabajo tanto en el sector público como privado

¹⁸ Es necesario destacar que existen costos asociados a declarar desierto el concurso, según un informe financiero complementario de DIPRES el costo promedio de un concurso de I Nivel jerárquico es de \$16.243.000, mientras que para el II Nivel es de \$6,2 millones aproximados, datos para el año 2015. Este mismo año han aumentado los concursos declarados desiertos a un 17,6%. Los concursos son más caros en parte porque se incorporó el año 2013 el IVA a los servicios de reclutamiento (head hunters) que son uno de los principales gastos asociados al concurso de ADP.

se animen a participar sin arriesgar problemas en sus trabajos, además si no resultan seleccionados no se hace público su fracaso.

4.4.2 Remuneración

En cuanto a la remuneración como ya se ha dicho existe como incentivo una Asignación de Alta Dirección Pública reconociendo así la relevancia del cargo y tratando de atraer mejores candidatos y mayor competencia para obtener y mantener el cargo.

Esta asignación puede alcanzar hasta el total del monto bruto de la remuneración definida en la Escala Única, no pudiendo la suma de ambas superar el monto que percibe un subsecretario. Esta asignación es determinada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en base a la sugerencia que le plantea para cada cargo el Consejo de Alta Dirección.

En términos variables, los directivos pueden acceder también a un incentivo dependiente de su buen desempeño, cuyo monto varía dependiendo del servicio, pero que, en la práctica, no puede exceder el 10 por ciento de la remuneración total del directivo. (Lambertinni y Silva, 2009, p. 321)

Todo esto está estipulado con mayor detalle en el Artículo Sexagésimo Quinto de la Ley 19.882.

4.4.3 Remoción

En términos de **remoción** o **desvinculación** de los cargos adscritos, Lambertinni y Silva (2009) señalan que

Aquellos directivos que han sido nombrados por el Presidente de acuerdo a las normas del SADP, pueden ser removidos libremente por éste, incluso antes del vencimiento del contrato estipulado. Esto mantiene la libertad que existía antiguamente y que permitía al Presidente despedir a los funcionarios superiores. La diferencia está en que el nuevo orden exige que se proceda al pago de una indemnización en caso de que el Presidente ejerza el derecho a despido antes del vencimiento del contrato del directivo. El monto de la indemnización es de un mes por año de servicio, pudiendo alcanzar un máximo de seis meses. (p. 321)

En este sentido, los altos directivos seleccionados en términos de remoción tendrán la calidad de empleados de plena confianza de la autoridad facultada para su nombramiento, aunque la petición de renuncia en el primer nivel jerárquico la realizan los Ministros del ramo, pero por encargo del Presidente de la República.

Siendo este uno de los temas más controversiales del sistema, se hace hincapié por los distintos autores y críticos al abuso que se ha hecho del Artículo 59 de Provisionales y Transitorios (PYT) de la misma Ley. Debido a su condición difusa este Artículo ha sido el método utilizado para despedir y ocupar los cargos que quedan vacantes con suplentes mientras se realiza el concurso. Si bien su condición es excepcional y temporal, estos reemplazos pueden perdurar en sus cargos por periodos que pueden exceder el año si es que no se resuelven los concursos y previo informe positivo de la DNSC. Dieter Koch en este sentido señala que la figura de los PYT “es un instrumento que ocupa la política para abusar del sistema por la desconfianza que tiene del sistema” a lo que agrega “los PYT terminan siendo la evidencia más brutal de cómo la política desconfía y utiliza en su propio beneficio el SADP” (Koch, entrevista, 24-09-2015).

Si bien los PYT deben cumplir con los requisitos legales y los perfiles exigidos para el desempeño del cargo es claramente un vicio para proseguir con la potestad de remoción de los cargos de confianza que se buscaba evitar, quitándole de esta manera legitimidad y credibilidad al proceso.

Rossana Costa en este mismo sentido señala que respecto a los PYT existe un “exceso de abuso de esta flexibilidad que a mi me parecía muy valiosa para partir, igual creo que es necesario, porque dos personas que tienen caracteres contrapuestos no pueden trabajar juntos, no deben trabajar juntos, algún nivel de flexibilidad tiene que haber”(Costa, entrevista, 19-06-2015), lo que establece una

situación complicada para resolver las medidas a tomar en cuanto a esta figura y que si bien es blanco de las mayores críticas ha tenido una razón de ser.

Dentro de esta misma controvertida figura, paradigmático resultó el caso del área de la Salud el cual representaba el 35% del total de los cargos en el primer año que asume el Presidente Sebastián Piñera. El 6 septiembre del 2010 un Artículo del diario el mostrador¹⁹ señalaba que un 42% de los cargos de I Nivel jerárquico había sido despedido, siendo el Ministerio de Salud a cargo del Ministro Jaime Mañalich el responsable del 61% de estos despidos, utilizando por cierto el mecanismo de PYT en cuestión.

Si bien es cierto lo planteado por Waissbluth y Costa (2007) de que bajo este nuevo mecanismo existen costos al cambiar muchos directivos seleccionados a través de este sistema (demora en nombramientos y operación de los cargos), no es menos cierto que las nuevas coaliciones ganadoras (2010 Sebastián Piñera representando a la Coalición por el cambio y 2014 Michelle Bachelet representando a la nueva Mayoría) asumiendo estos costos señalados los han realizado de igual manera. Este tema particularmente de las **desvinculaciones** ha sido uno de los puntos más débiles y críticos del SADP, que buscaba en el fondo directivos de excelencia que pudieran trabajar con cualquier gobierno, instaurando una indemnización como método para contrarrestar los despidos masivos de

¹⁹ “La Alta Dirección Pública cruje en la era Piñera” de 06-09-10.

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/09/06/la-alta-direccion-publica-cruje-en-la-era-pinera/>

cargos directivos tras cambios de gobierno y particularmente de coalición. Aunque de antemano se sabía que la permanencia de estos directivos ante estos posibles cambios, sería uno de los principales desafíos a los que se esperaba tendría que enfrentar el sistema, la abrumadora realidad ha dejado en entredicho el trasfondo del sistema y cuestionando su existencia misma, sobre todo en los cargos de I Nivel jerárquico. Los cambios de coalición política han afectado tan gravemente al sistema en este aspecto (desvinculación o remoción) que le ha quitado la seriedad, credibilidad y legitimidad, que ha logrado en otras áreas.

Tabla N° 5

Renuncias 2006-2014, I Nivel Jerárquico

I NIVEL	Renuncia voluntaria	Renuncia no voluntaria
2006 cambio de gobierno	8%	15%
2007	0%	3%
2008	6%	8%
2009	0%	7%
2010 cambio de gobierno	4%	63%
2011	10%	6%
2012	3%	10%
2013	5%	4%
2014(Agosto) cambio de gobierno	14%	63%

Nota: recuperado de la presentación de don Rodrigo Egaña Director del Servicio Civil y Presidente del Consejo de ADP en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública 2014, disponible en http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/director_seminario_adp_2014_final.pdf

Tabla N° 6

Renuncias 2006- 2014, II Nivel Jerárquico

II NIVEL	Renuncia voluntaria	Renuncia no voluntaria
2006 cambio de gobierno	3%	0%
2007	6%	1%
2008	5%	4%
2009	5%	8%
2010 cambio de gobierno	8%	24%
2011	9%	11%
2012	7%	9%
2013	6%	6%
2014(Agosto) cambio de gobierno	5%	42%

Nota: recuperado de la presentación de don Rodrigo Egaña Director del Servicio Civil y Presidente del Consejo de ADP en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública 2014, disponible en http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/director_seminario_adp_2014_final.pdf

Estos datos entregados por la misma DNSC, dan cuenta de un problema generalizado independiente del color político de las nuevas autoridades y que representan una de las más profundas crisis de credibilidad del sistema.

4.5 Convenio de desempeño

La Ley 19.882 además establece que los altos directivos públicos cuyos cargos sean otorgados por el SADP y que estén adscritos a la ADP, suscribirán un

Convenio de Desempeño con su superior jerárquico durante el primer cuatrimestre en el ejercicio de su cargo. Para los cargos de I Nivel el convenio lo firman ante el Ministro del ramo respectivo y será propuesto por dicho Ministro. Deberán suscribir además, los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia de la República, mientras que para los cargos de II nivel con su superior jerárquico correspondiente y propuesto también por éste, en un plazo máximo de cinco días desde el nombramiento. Una vez suscrito el convenio deberá ser comunicado a la DNSC para su conocimiento y registro.

Este convenio define las metas y los objetivos a lograr por el directivo durante su gestión y debe ser evaluado anualmente para determinar el nivel de logro de las metas teniendo una duración de tres años.

Los convenios de desempeño deberán sujetarse al modelo e instrucciones que imparta la Dirección Nacional de Servicio Civil (que presta asesoría técnica en la elaboración, suscripción y evaluación del convenio) y tienen la doble función de orientar y evaluar el desempeño de estos altos directivos en el ejercicio de su cargo.

En los convenios se incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo y los objetivos a alcanzar, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos.

El alto directivo debe informar a su superior jerárquico el grado de cumplimiento de las metas y los objetivos, correspondiendo al ministro del ramo o al jefe superior de servicio, según corresponda, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos acordados (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2015, <http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-0>).

La idea de los convenios de desempeño es la de proveer tanto al directivo como a su superior jerárquico de información útil y valiosa acerca del funcionamiento del servicio público en que se desenvuelve el directivo elegido y del desempeño de este mismo (directivo) en particular. De esta manera los convenios de desempeño pasan a ser la manera en que el Poder ejecutivo se relaciona directamente con el directivo fijándole las políticas, estrategias y metas a cumplir. Siendo de esta manera, la existencia de este convenio fundamental para la retroalimentación y evaluación del propio sistema de ADP.

Sin embargo, tanto para Waissbluth y Costa(2007), como para Lambertinni y Silva (2009) existen serias falencias y un menosprecio al convenio de desempeño que se ha transformado más en una molestia procesal burocrática que una guía para el buen desempeño y el control y evaluación de los directivos electos. Y es tan así que según lo planteado por Lambertinni y Silva (2009) “Una manifestación de la poca relevancia asignada a la evaluación de los convenios se refleja en que por

lineamiento de la DNSC se ha adoptado la práctica que a falta de evaluación anual se paga la asignación de alta dirección en su máximo definido para el cargo” (p, 348). Es decir no existe una evaluación sistemática en gran parte porque no existe una consecuencia efectiva de no realizarse la evaluación ni para el evaluador ni el evaluado.

Este convenio se suma además a otros instrumentos destinados a planificar y evaluar el trabajo de la organización como un todo. Entre los que destacan los indicadores de desempeño, los programas de mejoramiento de la gestión, los balances de gestión integral, entre otros.

4.6 Balance y propuestas

El sistema en lo que va de incorporado es de luces y sombras, el balance de esta investigación es positivo porque el solo hecho de haberlo ejecutado ya es un logro en un país donde la discrecionalidad política en el nombramiento de personal directivo ha sido tan alto, pero sin duda que tiene sus falencias y es perfectible.

Dentro de lo positivo es que se ha instalado un filtro de mérito para los altos directivos, existe un perfil que deben cumplir y deben poseer ciertas cualidades comprobadas de desempeño y profesionalismo, lo que ha significado una restricción a la capacidad de nombramiento a ciertos niveles o standards o como lo diría Rossana Costa ha significado un “aporte a la profesionalización de los servicios” (R. Costa, comunicación personal, 19 de Junio del 2015). El proceso de

selección en base a concurso, por otro lado, ha ayudado a transparentar las decisiones de gobierno en cuanto a nombramiento de personal y le otorga mayor legitimidad y credibilidad incluso al sistema político como medio de reclutamiento.

Otro tema positivo es que existe una alta cantidad de postulaciones y ha ido creciendo a través de los años, lo que habla de un proceso que se ha ido conociendo más y que se ha validado y otorgado una mayor credibilidad por al menos quienes postulan, en este sentido el nivel de cobertura ha aumentado indiscutiblemente tanto en cargos adscritos como no adscritos.

Don Dieter Koch refiriéndose a estos aspectos positivos del sistema lo sintetiza de la siguiente manera “lo más relevante es que está en la agenda pública, eso ya es un valor por sí mismo, el segundo valor es que han logrado captar el interés de profesionales con capacidades con mejor perfil que postula y una tercera cuestión relevante es que ha incrementado el número de cargos” (D. Koch, Comunicación personal, 24 de septiembre del 2015).

De manera indirecta, para el proceso de instalación era importante definir la división de funciones en cuanto algunos diseñan políticas y otros las ejecutan, la implementación del sistema ha sido influyente como un llamado a mejorar la definición organizacional.

En términos prácticos, los cargos incluidos en el sistema en un 92% han sido concursados a junio del 2015, lo que es una alta tasa de concursabilidad y entrega nuevos valores para la validación del sistema. Dentro de los cargos adscritos el

50% de los directivos seleccionados no desempeñaba su cargo antes del concurso manifestando una renovación de cargos en el área directiva de la administración pública, además un 17% de profesionales nombrados a través del sistema proviene del sector privado lo que se asocia a incorporación de personal de excelencia al sistema público.

Un tema a destacar también es que 2 de cada 10 nombrados son mujeres en los servicios adscritos, dejando en evidencia una mayor equidad de género que en el sector privado.

Y finalmente es importante destacar que a través de instructivos presidenciales (2010 y 2013) se han podido definir plazos para informar vacantes, solicitar concursos, entregar perfiles y definir % de asignación ADP, lo que venía siendo una crítica repetida hasta el año 2010 por mayor economía procesal.

En cuanto al balance negativo en concordancia con lo señalado por el entrevistado Rodrigo Egaña el principal problema reside en la existencia de los Provisionales y Transitorios, la cual define como una “gran distorsión del sistema”. Según datos entregados por el mismo entrevistado (presidente del CADP) 2/3 de los provisionales y transitorios que postulan al proceso de concurso quedan posteriormente en los cargos, lo que indica una voluntad y preferencia desde antes de conocer a los otros participante de la terna, cuaterna o quina. Dentro de este mismo tema las facultades otorgadas a los PYT no han sido bien reguladas ya que un jefe de servicio PYT, tiene la facultad de despedir a un subdirector

elegido por ADP lo cual también es una situación que corrompe la lógica del sistema. Respecto a esto último por instructivo presidencial (2010 y 2013) se han hecho avances como restringir la facultad que poseía un PYT de declarar desierto los concursos, si bien aún lo pueden hacer deben consultar a autoridades superiores.

Respecto a los convenios de desempeño, como señalamos anteriormente, hay una falta de sistematización ante la no existencia de una consecuencia efectiva de no realizarse las evaluaciones anuales, ni para el evaluador ni el evaluado. Existe un escaso seguimiento estadístico y se ha transformado más en una molestia procedimental que en un instrumento de medición efectiva y que retroalimente.

Otra dificultad de los convenios es que se suman a muchos otros indicadores lo que ha hecho que nos encontremos frente a un aparato estatal atiborrado de indicadores que son malamente evaluados, indicadores que además están diseñados para ser cumplidos con niveles de cumplimiento de objetivos demasiado elevados en cuanto representan incentivos económicos. Si a esto sumamos que la autoridad encargada de evaluar el cumplimiento de los convenios son los ministerios que están sobrecargados de trabajo y evaluaciones nos encontramos en un escenario que no es el óptimo. Ante esto algunos señalan que la evaluación debiese ser realizada por el CADP como medio de contrarrestar esta sobrecarga ministerial que ha relegado la importancia de los convenios. Y finalmente en este tema es necesario que los convenios se firmen con

posterioridad a un proceso de inducción fuerte del directivo de manera que pueda hacerse cargo de los compromisos que asume con la institución.

Otro de los temas débiles ha sido el proceso de inducción o apoyo a los directivos que han sido recientemente nombrados, si bien existe un manual de inducción es necesario fortalecer la capacitación y coaching con el fin de asegurar el éxito en el desempeño laboral del directivo, disminuyendo así el tiempo para que este se encuentre en plena productividad.

Por otro lado, existe una amplia facultad para rechazar indefinidamente por parte de las autoridades las nóminas entregadas por el consejo o comité de selección, además tampoco existe un control en las mismas autoridades por usar indiscriminadamente el recurso de desvincular a los directivos seleccionados por ADP.

Por otro lado, si bien se ha aumentado en la incorporación de recursos humanos provenientes del sector privado (outsiders), esto no es significativo aún por razones tanto de credibilidad en el sistema como la brecha entre la remuneraciones media del sector público y el sector privado en cargos directivos similares. Es difícil en este sentido evitar la fuga de capital humano de excelencia al ámbito privado, algunos proponen eliminar el tope que se encuentra en los subsecretarios (según Ley 19.882) pero a título personal creo que es un tema un poco más complejo difícil de zanjar por ahora, debido a que existen valores distintos en el trabajar en el ámbito privado como público.

Otra debilidad es que se esperaba que los cargos tuvieran una capacidad más gerencial y eso implicaba que tuvieran mayor nivel de flexibilidad en lo financiero y en la gestión de personas.

Si bien puede considerarse como un gran avance el aumento de la cobertura tanto de los servicios adscritos como no adscritos. Si no se solucionan los problemas en los servicios adscritos en la actualidad es como caminar a ciegas, en este sentido me quedo con una idea de Dieter Koch a la cual me adscribo y además me hace mucho sentido para explicar la situación en la que se encuentra el sistema a la hora de hacer un balance. El autor sostiene que el SADP “Es un sistema caro, costoso, que no ha tenido los resultados esperados. Desde el SADP probablemente digan *duplicamos el numero de cargos en 10 años*, y es verdad... o digan *tal porcentaje se incrementó de la gente que provenía del sector privado* y claro son indicadores verdaderos, pero son indicadores más bien de **procesos**, pero no indicadores de **resultados**. Porque para que hubiera indicadores de resultados tenemos que mostrar que las mejoras en la gestión de los servicios donde hay ADP mejoró gracias al desempeño de ese cargo”.

4.7 Proyecto de ley

Y finalmente, en el marco de la realización de esta tesis apareció un Proyecto de Ley que instala un poco de incertidumbre al trabajo, pero no por ello le quita validez. Actualmente se encuentra en el Congreso un Proyecto de Ley referente al SADP y a la DNSC firmado

el día 19 de Junio del 2015. Entre los cambios que sugiere este proyecto están la ampliación de la cobertura de servicios (de 115 llegar a 120) y cargos (de 949 a mas de 1000) que utilicen el SADP, incluyendo la DNSC. La eliminación de la figura de los directivos Provisionales y Transitorios por el de un Subrogante Legal (desconozco las facultades que tendrá), y también se faculta a los Presidentes para que puedan nombrar directamente a 15 altos directivos de I nivel jerárquico en los primeros tres meses de su gobierno, para tomar esos cupos en cargos que considere críticos, estableció la mandataria. Y se propone finalmente también fortalecer los Convenios de desempeño, reduciendo los tiempos para su suscripción, publicación en los sitios Web Institucionales, y que se contemple el cumplimiento de metas al momento de evaluar una posible renovación o remoción del cargo.

Pero como el proyecto no esta acabado, no podré adentrarme en un plano de incertidumbre sin embargo consideró que van avanzando por buen camino, pero la discrecionalidad en el nombramiento es un tema que aún no se toca de forma expresa y mientras eso no suceda no habrá un cambio significativo en el tema de mayor tensión del SADP.

CAPITULO V: CONCLUSIÓN O REFLEXIONES FINALES

El proceso de modernización de la gestión pública en Chile (VD1) post dictadura ha pasado por distintos momentos y ha sido influida por circunstancias específicas. Siguiendo los lineamientos de Olavarria Gambi, M (2010) existe un primer momento que podemos caracterizar de **Reconocimiento del problema** que ocurre a finales del gobierno de Patricio Aylwin.

Ya con Eduardo Frei Ruiz-Tagle podemos hablar de una segunda etapa de **Formalización de la Política de Modernización de la Gestión Pública (PMGP)**, siguiendo el lineamiento de este mismo autor recién mencionado. Según lo investigado, puede considerarse éste el punto de partida real de la modernización desde el retorno a la democracia. Aquí resulta influyente en la prioridad que tomó el tema de la modernización en la agenda gubernamental tanto la proactividad (VI1.3) como el perfil (VI1.2) mismo del Presidente en cuestión, y sin dejar de mencionar el equipo tecno-político que lo acompañó, que si bien no estuvo pensado en los inicios del trabajo, en el desarrollo se pudo apreciar su valor en este proceso que en definitiva no realiza un solo actor político.

Con el Presidente Ricardo Lagos podemos hablar de otro momento que sería el de la declinación de la PMGP (también bajo el lineamiento de Olavarria Gambi). Esto se evidenció en la sustitución de la institucionalidad del Comité

Interministerial, por un Proyecto, el PRYME. Y esto no es solamente algo nominal, la estructura institucional de cómo se llevaría a cabo la modernización se desfiguró. El tema de modernización había sido relegado en su nivel de importancia y fue así hasta que las circunstancias hicieron que volviera a tomar el sitio que había tenido con Frei R.T., en este sentido sino hubiese existido los casos de corrupción que azotaron al gobierno de Ricardo Lagos el año 2002, probablemente el proceso se hubiese ralentizado, en este sentido la instalación en la agenda gubernamental en cuanto a la modernización viene dada por una crisis político institucional (VI1.1) que más que significativa, resulta determinante para avanzar en esta área.

En cuanto a Michelle Bachelet si bien también fue afectada por un caso de corrupción (Chiledeportes) este no fue influyente para imponerse la modernización en la agenda, primero, porque el tema no había bajado en cuanto a importancia pese a la desaparición de la institucionalidad modernizadora del PRYME en el año 2008. Resulta mejor señalar que lo que sucede es un cambio de foco (ciudadano y de transparencia) como también un periodo necesario de evaluación e intensificación de los avances logrado en esta materia, es así que se avanzó en profundizar ciertos temas como la Alta Dirección Pública.

Entre los actores relevantes e instituciones en el proceso de Modernización podemos hablar en un primer momento de Edgardo Boeninger según lo planteado por Navarrete (2010), sin embargo al igual que el autor, no consideró que

efectivamente haya sido un actor relevante aunque haya tenido la disposición a trabajar en ello, no resultó influyente en los resultados finales y es por ello que no se menciona dentro del desarrollo del trabajo. El mismo autor, señala que Juan Villarzú quien ejerció de 1996 a 1998 en el cargo de Ministro MINSEGPRES sería un actor relevante y así lo indica el rumbo de la modernización pues desde 1997 el MINSEGPRES toma el liderazgo de la modernización (según Armijo (2002)) a través del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, que fue el plan que entregó respuestas concretas de modernización para lo que quedaba de gobierno, también se destaca el nombre de Claudio Orrego que se desempeñó como jefe de la División de Modernización de la misma institución. Anterior a esto, en la primera mitad del gobierno de Frei R.T., la DIPRES era la encargada por excelencia de la modernización. De esta institución se destacan los nombres de Mario Marcel encargado de la Subdirección de Racionalización Administrativa, y se podría incluir finalmente al mismo Presidente, ya que según los datos entregados tanto por Navarrete (2010) como Olavarria Gambi (2010) de diversas maneras se manifestó su preocupación personal por el tema de la modernización. Y finalmente dentro de los actores a destacar, resalta el nombre de Edmundo Pérez Yoma bajo el gobierno de Michelle Bachelet en la cartera de Interior, lo que significó un cambio en el proceso modernizador sobre la autoridad encargada del proceso, ya que existió siempre una disputa de liderazgo entre DIPRES y MINSEGPRES en esta materia en los sexenios de Frei R.T., y Lagos.

Respecto a si existieron presiones internacionales para modernizar el Estado, según lo datos recabados y los entrevistados no podemos tener una visión conclusiva de ésta situación que haya resultado determinantes al momento de instalar una agenda modernizadora, pero si se puede plantear que fueron necesarias las colaboraciones de organismos internacionales y la modernización de otros países (Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Estados Unidos, y otros) como ejemplos que sirvieron de insumos para avanzar en esta materia.

En cuanto a la NGP consideró que la introducción de las tecnologías de la información y Comunicación ha sido fundamental para lograr niveles de mayor eficiencia y reducción de procedimientos, en el caso chileno se ha venido trabajando desde el periodo de Frei Ruiz-Tagle y hoy tienen a Chile muy bien posicionado a nivel latinoamericano en esta materia. Respecto al foco, hay una evidencia de que se ha avanzado hacia resultados más que a procedimientos con un interés por tener usuarios con más conocimientos, aquí resulta fundamental las OIRS que han significado una simplificación de información para los usuarios y un limitado nivel de accountability a través de los reclamos y sugerencias.

Otro punto es que la colaboración público-privada se ha hecho sumamente presente, es así que se diseñó un portal exclusivo para la relación contractual entre gobierno y privado, Chilecompra. Por otro lado, para el caso del SADP los head hunter han sido importantes para reducir la cantidad de trabajo del sector público, sin embargo es uno de los temas más onerosos del sistema. Continuando

con la ADP, para constituirse en lo que actualmente es, se tuvieron que dar pasos previos en el diseño institucional del Estado, definiendo y separando las funciones del diseño de políticas como de los organismos ejecutores, si bien no es un tema que esté zanjado aún, los avances han sido considerables. En cuanto a transparencia si bien siguen existiendo grandes casos de corrupción se ha avanzado muchísimo en esta materia y existe una relación mas cercana con la ciudadanía en cuanto a la información del servicio público, se ha avanzado en la información respecto al funcionamiento, acción y finanzas del Estado, las compras públicas se han transparentado a través de la Web y del marco normativo, se aprobó una ley de probidad administrativa y se requiere de una declaración de intereses y patrimonio de las más altas esferas de poder.

Respecto a la idea de tener gerentes públicos que tengan mayor autonomía en cuanto a gestión financiera y de personal es donde menos se ha avanzado probablemente por las condiciones pre-burocráticas en las que se encontraba la administración pública chilena del retorno a la democracia, y no es un tema que esté en agenda ni espera solucionarse por lo pronto. Y finalmente respecto a esto, los indicadores de desempeño si bien existen y en gran cantidad, éstos no han venido a resolver los problemas de control esperado, y se han transformado progresivamente en un papeleo procedimental más, y al haber atiborrado el servicio público de éstos ha hecho imposible su posterior evaluación por lo que no es tampoco un buen indicador de buen desempeño.

Por todo lo anterior se puede indicar que los elementos de NGP presentes en Chile han sido significativos y positivos en niveles de eficiencia en algunas materias y en otros no tanto, el caso de los indicadores y los PMG muestran una buena intención hacia esa dirección pero sin embargo la forma en que han sido llevados a cabo dan cuenta de resultados positivos en cuanto a procesos más que a resultados de eficiencia que retroalimenten la relación de los servicios públicos con el Estado y la ciudadanía. Pero si se destaca dentro de todo que los elementos de la NGP en Chile han significado un gran aporte en avanzar hacia una Estado más interesado en la transparencia.

ADP

En cuanto al SADP propiamente tal, el sistema chileno es de carácter mixto (VI2.2) con una gran influencia de la autoridad política en el nombramiento y remoción de los directivos elegidos por ADP, condición que para algunos es deseable. Pero respecto a esto ¿Qué es lo que queremos del SADP para que mejore? En un sistema presidencial fuerte como el nuestro con dos coaliciones que se disputan el poder tanto ejecutivo como legislativo es de esperarse que el Presidente necesite confianza en los directivos de I nivel Jerárquico, pero que sea lógico no quiere decir que sea ideal. Si lo que se busca es “un cuerpo de funcionarios públicos de carácter permanente, con un alto nivel de preparación profesional y técnica para desempeñar eficazmente sus funciones, políticamente neutrales ante el gobierno de turno, y cuyo reclutamiento, promoción y remoción esté basada

fundamentalmente en el mérito por sobre cualquier otra consideración” (Drago y Ross, 2009, p. 50) entonces es necesario realizar drásticos cambios en las potestades que se le entregan a la autoridad política competente para nombrar y remover.

En este mismo esquema, seguir otorgando las amplias facultades de remoción (y en parte las de nombramiento) que hasta ahora han sido ocupadas me parece derechamente un absurdo que ha dejado en entredicho al sistema. Si bien estos altos directivos también deben estar sujetos a la posibilidad de ser despedidos por un mal desempeño (por supuesto), las facultades que existen para la autoridad en materia de desvinculación hacen que el sistema funcione simplemente como un filtro de profesionalización de la administración pública, lo que es bueno pero no parece ser el único objetivo del sistema.

La asignación de ADP si bien es un gran incentivo para los concursantes no es de esta misma manera el tema de la estabilidad laboral. La indemnización en el sector privado funciona como un “castigo” que frena o controla la desvinculación para el que contrata, pero en el sector público y en el SADP estos “castigos” no operan de tal manera para la autoridad correspondiente, ya que los fondos provienen de arcas fiscales, y en este sentido la indemnización solo cumple la función de ser una reparación para los directivos despedidos sin tener una repercusión o castigo en quién despide.

Los concursos por otro lado, no son baratos para el I nivel jerárquico, son aproximadamente 16 millones de pesos por concurso (siendo los head hunter uno de los principales gastos), y si lo que se busca es solamente instalar un filtro de mérito y un perfil específico del directivo, la autoridad podría seguir designando como antes y el servicio civil limitarse a que estos requisitos se cumplan y nos ahorramos de esta manera el proceso del concurso en tiempo y dinero. Pero si lo que se busca es poseer una ADP despolitizada y de excelencia es esencial quitar las facultades que poseen las autoridades de remover por el simple hecho de “perdida de confianza” sin la necesidad de demostrar motivos, esto se podría hacer con un cambio en las facultades de la autoridad respecto a este punto o delegando esa capacidad de remoción al servicio civil, lo que parece una opción un poco mas lejana. De otro modo ampliar la cobertura, entregar más facultades al Consejo de ADP, otorgar mayores niveles de reposición para el alto directivo despedido, limitar los concursos desiertos, evaluar de mejor manera los convenios de desempeño, etc; carece de sentido, es oneroso y sólo representaría cambios estéticos en una contexto que lo que se requiere son cambios culturales profundos y para ello resulta imprescindible reducir las facultades de las autoridades en términos de remoción.

Existe un contrasentido en seguir ampliando la cobertura de la ADP que se aspira sea lo más neutral posible en tanto se mantenga esta facultad de remoción de las autoridades, de esta manera resultan interesante los cuestionamientos de don

Dieter Koch referente a esta situación: “¿Y por que el sistema político saca a toda la gente²⁰ (y no importa el color político)? ¿Es por que hicieron una evaluación y no tuvieron buen desempeño? Raro, por que no es razonable que más de la mitad no tenga buen desempeño. Es simplemente porque sigue prevaleciendo el componente político en el otorgamiento de los cargos”(Koch, comunicación personal, 24 de Septiembre del 2015). Desde esta óptica cabe cuestionarse incluso la existencia misma del sistema que buscaba reducir esta facultad de otorgamiento de cargos en base a confianza política. Y es un desperdicio desaprovechar esta oportunidad histórica de consenso político porque el sistema ha arrojado luces en cuanto ha ayudado en la profesionalización y la calidad de los directivos de los servicios públicos y esta deslegitimación que ha sufrido con los cambios de coaliciones reduce el potencial de incorporar gente capacitada en la esfera estatal en la medida que esta situación siga igual y no genere ninguna muestra de estabilidad para los concursantes.

Si nos quedamos con el lado procedimental o de cumplimiento de las reglas (VI2.1) todo lo que veremos son cifras positivas, y el conformismo o autocomplacencia no es precisamente signo de construcción, para lo que considero es una reforma necesaria y positiva para la calidad de los funcionarios públicos que Chile necesita. El modelo de ADP adoptado (VI2.2) si bien no ha sido una copia de algún modelo internacional y busco comprender la situación

²⁰ Refiriéndose a la gente que ha sido despedida del SADP

especifica del modelo chileno, está sujeto a revisión y es necesario modificar al menos este punto de las facultades de remoción para que sea un modelo más exitoso de lo que ha sido hasta ahora.

Respecto a en que medida el SADP ha contribuido en la eficiencia del servicio público es difícil definirlo y medirlo, en tanto no se le preste mayor atención a los convenios de desempeño como medio de evaluación, es por esto que las propuestas presentadas a través del Proyecto de Ley de este año en materia de fortalecimiento de la DNSC y el SADP significa un avance en esta materia y se ven bien encaminadas hacia un servicio civil mas vigoroso y autónomo con directivos de mayor calidad.

Bibliografía referencial.

Araya E, y Cerpa, A (2009) La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. Revista de Estudios politécnicos Vol. VII, n° 11. ISSN: 1645-9911.

Armijo, M (2002). Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile. En Tomassini, L., y Armijo, M (Ed.), *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos* (pp. 267-297). Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Barzelay, Michael (2003) *La nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas* (Ariel Dilón, trad.) México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada el 2001)

*primera edición en español, 2003.

Bresser-Pereira, L (2001) La reforma de la nueva administración pública: Ahora en la agenda de América latina. no obstante... En *International Journal of Political Studies*, n°. 3, Trabajo presentado en la conferencia sobre "Evaluación de la nueva administración pública en el mundo" (pp. 143-166) Río de Janeiro.

Doña, K (2006) Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994 – 2003). *Documento de apoyo docente N°6*. Instituto de Asuntos públicos de Universidad de Chile.

Drago, M, y Ross, K. (2009) Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada. En Consorcio para la reforma del Estado (ed.), *Un mejor Estado para Chile* (pp. 49- 80). Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

Fleury, S (1999) Reforma del Estado en America Latina. ¿Hacia donde?. En Revista Nueva Sociedad 160 (pp. 58-80)

García Sánchez, I (2007) La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Instituto de Estudios Fiscales Universidad de Salamanca.

Garretón, M. A (2009) Transformación de la matriz sociopolítica y desarrollo en Chile. En Revista Diplomacia, Estrategia y Política N°9.

Lambertini, G., y Silva, E (2009) Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En Consorcio para la reforma del Estado (ed.), *Un mejor Estado para Chile* (pp. 315-351). Santiago, Chile: Gobierno de Chile.

Ley N° 19.882. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 23 de Junio del 2003.

Marcel, M (2002) Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile. En Valdés, S (Ed.), Reforma del Estado Vol. II: Dirección pública y compras públicas, (pp 209-282) Santiago, Chile: CEP.

Meneses, F., y Guzman N. (2002) Sistemas de Alta Dirección Pública. En Tomassini, L., y Armijo, M (Ed.), *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos* (pp. 161-197). Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Morales Casetti, M (2011) La calidad de los servicios públicos: Reformas de gestión pública en Chile (1990-2009). (Tesis doctoral Inédita) FLACSO México. México D.F.

Navarrete, B (2010) La modernización de los presidentes y las políticas de los secretarios del príncipe. En Olavarria Gambi, M (Ed.), ¿Cómo se formulan las

políticas públicas en Chile? Tomo 1. La modernización de la gestión pública (pp 89-119) Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Navia, P (2004) Modernización del Estado y Financiamiento de la Política: Una Crisis que se Transformó en Oportunidad . En Center for Latin American and Caribbean Studies New York University. FLACSO, Chile.

Olavarria, M., Navarrete, B., y Figueroa, V. (2011) ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?. Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno* Volumen XVIII (n°1), 109-154

Olavarria Gambi, M (2010) La formulación de la política pública: lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública. En Olavarria Gambi, M (Ed.), ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1. La modernización de la gestión pública (pp 53-87) Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Petrella, C (2007) Análisis de la teoría burocrática. Aporte para la comprensión del modelo burocrático. *Revista electrónica de la facultad de ciencias empresariales*. Universidad Católica del Uruguay.

Ramírez, A. (2001) Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. el caso chileno (1994-2001). *En Panel "La Modernización del Estado y de la Gestión Pública como Construcción e Incremento del Capital Social": VI Congreso Internacional CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración pública*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

Rehren, A. (2008) La evolución en la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación. En Temas de la agenda pública N°18, del Instituto de Ciencia Política UC, Santiago, Chile.

Servicio Civil (2014) Seminario de Alta Dirección Pública 2014. Nuevos desafíos y reformas pendientes. Santiago, Chile

Servicio Civil. (2015) *Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Una mirada comparada*. Serie de publicaciones Servicio Civil N° 4. Santiago, Chile.

Subsecretaría MINSEGPRES (2007) Informe final de evaluación. Programa de Reforma y Administración del Estado. Santiago, Chile,

Valenzuela, A (2010) La política exterior de Chile en el escenario de la Globalización: Los veinte años de los gobiernos de la Concertación. En Trabajos y ensayos N° 11. ISSN: 1887-5688.

Waissbluth, M (2006) "La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso". *Boletín electrónico de la ESADE*, Barcelona.

Waissbluth, M, y Costa, R (2007) Tres años de el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y perspectivas. Serie Gestión N° 94 de Centro de Gestión (CEGES) Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

Sitios visitados

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4140000/4140804.stm

<http://www.24horas.cl/politica/la-historia-del-plebiscito-y-que-realmente-se-voto-hace-25-anos-870979>

http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes_presidenciales

<http://www.dipres.gob.cl/572/w3-article-36280.html>

<http://www.dipres.gob.cl/572/w3-article-36293.html>

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/09/06/la-alta-direccion-publica-cruje-en-la-era-pinera/>

<http://www.serviciocivil.gob.cl/sistema-de-alta-dirección-pública-0>).

<http://www.serviciocivil.gob.cl/node/5>

<http://www.serviciocivil.gob.cl/node/7>

<http://www.serviciocivil.gob.cl/node/19>

http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/director_seminario_adp_2014_final.pdf

Guerrero, O (2005) Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?.

<http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf>.

Anexos

Pauta Entrevistas

*Datos personales+ antecedentes académicos y laborales+ años en el cargo en que se desempeñe

1- ¿Cuáles han sido los beneficios y los problemas que representa la NGP en el caso chileno?

2- ¿Cuales Considera que son los casos mas emblemáticos de NGP en Chile (pro y contra)?

3- ¿Considera Ud. que el SADP es uno de los procesos de modernización más emblemáticos basados en la NGP? ¿Por qué?

4- ¿Por qué diría Ud. que es tan controversial el SADP, siendo blanco de ataques y alabanzas por actores relevantes de la política oficial?

5- ¿Cuáles considera que son los principales avances que ha mostrado el sistema en lo que lleva funcionando?

6- ¿Cuáles considere que son los principales problemas que enfrenta el SADP? Y ante esos problemas como ve que han reaccionado los gobiernos para solucionarlos.

*Directivos transitorios y provisionales

*cambios de coalición (I nivel jerárquico)

*prerrogativas del servicio civil

7-En un seminario Cristóbal Aninat señala que existen 3 modelos de servicio civil respecto al involucramiento político o neutralidad (modelo ingles, modelo de estados Unidos y un modelo mixto) y enmarca en esto a Chile como un servicio mixto. Respecto a esto, considera que Chile sería un servicio sui generis, ¿Cuáles son los modelos en que se pensó o a los que se miró como objetivos o ideales?

8- ¿En qué medida considera que la adopción de un modelo de servicio civil tenga que ver con el sistema político (presidencialismo, parlamentarismo, o semi-presidencialismo) en el que este adapte?

9- ¿Cuál ha sido la relación con la comunidad internacional para poner en marcha la NGP y el SADP, existieron presiones, requisitos (OCDE), y cual es la relación una vez puesta en marcha tanto el modelo como el sistema?

10- ¿Cuales serían las propuestas personales que daría para mejorar el sistema o por que razones lo eliminaría si fuese su caso?

Índice alfabético de siglas

ADP: Alta Dirección Pública.

ANEF: Agrupación Nacional de Empleados Fiscales.

BGI: Balance de Gestión Integral.

CADP: Consejo de Alta Dirección Pública.

CEP: Centro de Estudios Públicos.

CIMGP: Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública.

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

DIPRES: Dirección de Presupuesto.

DNSC: Dirección Nacional de Servicio Civil.

EPG: Evaluación de Programas Gubernamentales.

EPN: Evaluación de Programas Nuevos.

MINSEGPRES: Ministerio de Secretaría General de la Presidencia.

MOP-GATE: Nombre periodístico que se le dio al caso penal por delito de corrupción que vinculaba al Ministerio de Obras Públicas (MOP) con la empresa Gestión Administrativa y Territorial (GATE).

NGP: Nueva Gestión Pública.

NPM: New Public Management.

PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRYME: Programa de Reforma y Modernización del Estado.

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

PYT: Provisional y Transitorio.

SADP: Sistema de Alta Dirección Pública.

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

