

¿Cómo surgieron y qué efectos han provocado las reformas de Nueva Gestión Pública en Chile?¹

Marjorie Morales Casetti²
Universidad de La Frontera

¹ El presente artículo es parte de la investigación doctoral titulada “La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)”, dirigida por el Dr. J. Mario Herrera de FLACSO, México

² Ingeniero Civil Industrial de profesión, Dra. en Ciencias Sociales mención Ciencia Política y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO México. Ha desempeñado cargos en áreas de control de gestión, análisis de riesgos y gestión presupuestaria, tanto en el sector público como en el sector privado, actualmente se desempeña como docente-investigador del Departamento de Ingeniería de Sistemas en la Universidad de La Frontera.

RESUMEN

La Nueva Gestión Pública (NGP) es la corriente teórica que ha inspirado las reformas de modernización del Estado a nivel mundial. Entre los cambios que el modelo proponía, destacan: la introducción de mecanismos de evaluación del desempeño y el fortalecimiento de la gerencia pública; con el fin de mejorar la eficiencia en la acción del gobierno. Chile, no estuvo exento de este tipo de reformas y desde finales de los años noventa comenzó a modernizar el aparato del Estado. En 1998, el gobierno de Chile introdujo un sistema de evaluación de desempeño para valorar el cumplimiento de objetivos de gestión institucional e individual y otorgar incentivos económicos a los funcionarios. A partir de 2004, el incentivo por desempeño individual fue reemplazado por uno que valora el desempeño de equipos de trabajo con el fin de descentralizar el sistema. Adicionalmente, en ese año creó un sistema de selección de altos directivos de gobierno, el cual permitiría que los servicios públicos tuviesen en la jefatura a personas con las capacidades profesionales apropiadas para desempeñar sus cargos. Al igual que en otros países, la implementación de estas reformas tuvo efectos positivos y provocó algunas consecuencias inesperadas. Por un lado, la introducción del sistema de alta dirección pública ha tenido efectos según lo esperado teóricamente, esto es, ha contribuido positivamente a la eficiencia del gasto público; por el otro, la reforma que introdujo la evaluación de desempeño institucional y colectivo no ha generado los efectos esperados a partir de la teoría.

Palabras clave: *Gestión pública, modernización, servicio civil, desempeño*

1. INTRODUCCIÓN

La Nueva Gestión Pública (NGP) fue el modelo de reforma adoptado en casi todo el mundo para mejorar los resultados alcanzados por el gobierno. Este modelo está inspirado en la teoría de la elección pública y en el gerencialismo: por un lado, reconoce el comportamiento racional de los funcionarios de gobierno y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno; y por otro lado, considera necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y a los altos directivos, para reestablecer las capacidades gerenciales y promover la competencia.

La implementación de estas reformas ha provocado efectos positivos, pero también ha generado consecuencias no deseadas. En varios países, las reformas han llevado a una mayor complejidad institucional, han debilitado la capacidad de los gobiernos para resolver problemas ciudadanos y han generado una fragmentación del gobierno al imponer objetivos y metas específicas a cada agencia debilitando la acción coordinada entre ellas. Además, la incorporación de sistemas de selección de altos directivos que son remunerados de acuerdo al desempeño, ha provocado que se otorgue mayor importancia a los resultados inmediatos que a los de largo plazo. Para corregir estos problemas han surgido nuevos enfoques, los cuales proponen una revalorización del *centro*: esta re-centralización pretende fortalecer la capacidad y efectividad de los gobiernos, y busca promover el liderazgo, mejorar la coordinación y fortalecer la rendición de cuentas (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2005; Olsen, 2008).

Considerando lo anterior, este artículo tiene por objetivo realizar un análisis de los efectos generados por una decisión política que apuntaba a modernizar la gestión del gobierno chileno. Los objetivos específicos son: analizar los determinantes coyunturales y políticos a raíz de los que surgieron las reformas de NGP en Chile y aplicar un modelo estadístico que permita estimar los efectos internos y sociales, generados por dos reformas: la introducción del sistema de alta dirección pública y la utilización de incentivos asociados al desempeño institucional y colectivo.

Para cumplir estos objetivos, el documento se estructura en cinco apartados, siendo el primero de ellos, esta introducción. En el segundo apartado describimos las reformas de modernización del Estado inspiradas en la NGP y exploramos sus consecuencias esperadas. En el tercer apartado analizamos cómo y por qué el gobierno de Chile incorporó reformas relacionadas con la NGP, y revisamos los resultados que éstas han provocado. En el cuarto, se aplica una metodología cuantitativa para determinar los efectos de las reformas sobre la calidad del gasto de los servicios públicos chilenos y se interpretan los resultados del modelo estadístico. El quinto apartado está destinado a ofrecer algunas reflexiones a la luz de los resultados arrojados por esta investigación.

2. LAS REFORMAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En los años ochenta, el modelo dominante de administración pública era el tradicional o burocrático -basado en el modelo de burocracia racional weberiana- caracterizado por un servicio civil apolítico, en el cual los procesos de toma de decisiones están estrictamente regidos por leyes y procedimientos, lo que aumenta la transparencia y estabilidad de la acción del gobierno. Buscando romper con el mito de las diferencias de gestión entre el sector público y el sector privado, la NGP establece que “ambos tipos de organizaciones deben ser similares y que los gerentes del sector público deben tener suficiente discreción y libertad de acción en su trabajo para ser capaces de hacer un uso eficiente de los recursos” (Christensen y Lægheid, 2010:3) y para utilizar sus habilidades y aptitudes innovadoras al enfrentar un ambiente en constante cambio (Goldfinch, 2009).

Esta corriente combina elementos del nuevo institucionalismo económico (NIE), la teoría de la elección pública, la teoría económica de la burocracia y el gerencialismo (Arellano, 2004; Dollery, 2009) -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 (Goldfinch, 2009)-. 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 *cuasi* mercados y de la provisión de servicios mediante alianzas público-privado (Dollery, 2009; Goldfinch, 2009). 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 (Goldfinch, 2009). Así, se reconoce que la NGP basó sus reformas en tres líneas de acción: desagregación, competencia e incentivos (Bhatta, 2003; Dunleavy *et al.*, 2005). En lo que sigue haremos énfasis en el uso de mecanismos de incentivos.

2.1 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad del Estado, condujo a la institucionalización de los procesos de rendición de cuentas y a la creación de procedimientos de evaluación a partir del desempeño (Blanlot y von Baer, 2009). Los sistemas de evaluación de desempeño (SED) permiten valorar hasta qué punto ciertos objetivos fueron alcanzados por una persona, departamento u organización, lo cual facilita la aplicación de premios o castigos a los evaluados y el otorgamiento de remuneraciones y/o presupuestos justos. Mackay (2007) señala que la introducción de estos sistemas es esencial para la obtención de una buena gobernanza³, ya que ellos apoyan la formulación de políticas basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la gestión y la rendición de cuentas.

La incorporación de los SED tiene por objetivos: i) mejorar la gestión interna aumentando la eficiencia y efectividad de las agencias públicas; ii) fomentar la rendición de cuentas y el control, mediante la provisión de información concreta de desempeño al gobierno y a la legislatura; y iii) mejorar el gasto público (o reducirlo) proveyendo información para reasignar recursos entre programas y dar estabilidad a las finanzas públicas (Currístine, 2005; PUMA-OCDE, 1997).

Lo anterior, provocó que el proceso presupuestario pase de ser una simple herramienta de asignación de gasto a ser una herramienta de gestión del mismo, creándose los presupuestos por resultados (PPR) que pretenden vincular la asignación de recursos públicos con los resultados de las agencias públicas. Teóricamente, la información de desempeño se puede utilizar de tres formas en el proceso presupuestario: i) presupuesto basado directamente en resultados, donde hay una relación explícita que puede estar basada en una fórmula; ii) presupuesto basado indirectamente en resultados donde la información es un insumo más para decidir la asignación de presupuesto; y iii) el presupuesto por presentación de resultados, donde la información se utiliza para hacer un informe de resultados que se envía al Congreso junto con el proyecto presupuestario, pero que no tiene mayor incidencia en la asignación de recursos. En la práctica, la forma más utilizada es el presupuesto basado indirectamente en resultados o presupuesto informado por resultados, que es un proceso más realista y menos estricto que la vinculación directa (Arenas y Berner, 2010; Currístine, 2005; Guzmán, 2005; Mackay, 2007; OCDE, 2009a).

Al reconocer que el objetivo del SED es mejorar la gestión de las agencias, es primordial que los resultados se vinculen a incentivos financieros para recompensar a quienes obtienen un buen desempeño. Los gobiernos tienen distintas formas de motivar a las agencias públicas para

³ Entendida como la capacidad del gobierno para producir los resultados deseados.

mejorar su desempeño: incentivos monetarios a las agencias o a los funcionarios, flexibilidad de gasto, reconocimiento; de modo que los incentivos sirven para aumentar la eficiencia, efectividad y calidad de los bienes y servicios de gobierno.

Como cualquier otro tipo de reformas, no todos han estado de acuerdo con la incorporación de SED y PPR. Quienes critican estos instrumentos argumentan que: tienen poca utilidad, se tiende a medir lo que se puede medir y no aspectos relacionados con la calidad, provocan un aumento de reportes y una excesiva proliferación de indicadores de desempeño, y no tienen un impacto efectivo en la toma de decisiones (Christensen *et al.*, 2007; Curristine, 2005; Weissbluth y Larraín, 2009). Otra crítica es que incrementan la fragmentación de la administración pública (Blanlot y von Baer, 2009; Halligan, 2007) ya que las metas se relacionan con sectores y agencias, por lo que se le ha llamado *modelo desintegrado de gobernanza* (Christensen *et al.*, 2007). Quienes defienden este tipo de reformas señalan que la información de desempeño ha permitido transformar el proceso presupuestario reemplazando el énfasis en los insumos por un interés en los productos y resultados como determinantes de la asignación de gasto (Curristine, 2005).

Tomando una postura crítica respecto de la real utilidad de estos instrumentos, en este artículo buscamos determinar si la medición del desempeño institucional y colectivo en Chile ha mejorado la eficiencia y efectividad de los recursos públicos o si como afirman Christensen y Lægreid (2003), los efectos de los SED sobre el buen gobierno son difusos. Al mismo tiempo, creemos que existen otras políticas inspiradas en la NGP que sí pueden tener efectos positivos, nos referimos a las reformas al servicio civil.

2.2 EL SERVICIO CIVIL

La búsqueda por mayor eficiencia también estuvo asociada al deseo de fortalecer la profesionalización, lo cual hacía necesario otorgar discrecionalidad y poner menos énfasis en las reglas formales y en el mando jerárquico, produciéndose una erosión de la organización burocrática o de-burocratización (Olsen, 2008). Por esta razón, las reformas de gestión pública también se enfocaron en desarrollar sistemas de servicio civil (sc) bajo criterios de mérito y flexibilidad (Echebarría, 2006), dejando atrás a la llamada burocracia weberiana.

La principal hipótesis detrás las reformas al sc que se enmarcan en el modelo de la NGP es que más competencia, mejor gestión y mayor autonomía llevarían a una mayor eficiencia sin provocar efectos negativos sobre el control político (Christensen y Lægreid, 2004), por tanto, se proponía modernizar el sc a partir de tres ejes orientadores:

- descentralizar la gestión de recursos humanos⁴;
- potenciar y profesionalizar la función directiva, y

⁴ La descentralización apuntaba a fortalecer la democracia a nivel local y contribuir a la eficiencia y productividad de las agencias ejecutoras mediante la delegación de autoridad gerencial a las agencias, la devolución de poder a las autoridades locales, y la separación de las funciones de *diseño* y *ejecución* de políticas con el fin de delegar la ejecución a un sc despolitizado, competitivo y basado en el mérito (Blanlot y von Baer, 2009; Butcher, 2003; Echebarría, 2006).

- flexibilizar el sistema de personal⁵ (Echebarría, 2006; UN-DESA, 2005).

Centrémonos en la función directiva. Este segundo eje orientador de la reforma al sc intentaba modificar la forma tradicional en que se asignan los cargos directivos (confianza política), por otra que permitiese designar a personas con adecuado nivel de formación profesional (Waissbluth, 2006). El asunto de la designación política de personal en la burocracia es un tema de larga data: la separación entre política y administración se ha planteado desde Weber. El problema es definir hasta qué nivel de la escala jerárquica es conveniente política y económicamente designar personal de confianza y hasta dónde debe llegar el sc (Martínez, 2008), es decir, qué tan politizada o qué tan profesional debe ser la administración pública. Si bien distintos países han optado por modelos diferentes, la NGP proponía la ampliación del servicio de carrera hacia niveles superiores, esto es, los cargos que están inmediatamente debajo de los subsecretarios. Así, a través de la introducción de sistemas de alta dirección pública se buscaba disminuir los cargos asignados directamente por el Ejecutivo, con la finalidad de evitar que los cambios políticos afectasen la ejecución de las políticas y reducir los riesgos de la corrupción. La introducción de competencia en el proceso de selección de estos cargos suponía una mejora en las capacidades y habilidades de los altos directivos (Hood y Lodge, 2004), ya que éstos serían asignados de acuerdo a su competencia y poseerían mayores niveles de autonomía lo cual “se materializa en la suscripción de cuasicontratos de resultados entre las autoridades políticas y los gerentes públicos” (Banco Mundial, 2008:19). Esto permite que los directivos sean remunerados y permanezcan en sus cargos dependiendo de su desempeño, evitando la existencia de comportamientos corruptos.

En este apartado hemos visto que para promover un mejor desempeño de las agencias públicas, a nivel global se propusieron una serie de cambios en la administración pública, veamos a continuación que hizo el gobierno de Chile al respecto.

3. REFORMAS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE

En general, las reformas de modernización del Estado inspiradas en NGP “buscan dar respuesta a la crisis de desempeño (los ciudadanos demandan mejores servicios) y legitimidad del sector público (los ciudadanos tienen menor confianza en sus gobiernos)” (Banco Mundial, 2008:27), también buscan lograr mayor eficiencia productiva de los escasos recursos disponibles (Costa, 2007). El Consorcio para la Reforma del Estado⁶ afirma que en el caso de Chile, lograr la modernización implica alcanzar la calidad institucional de países de la OCDE (Marshall, 2009),

⁵ Reduciendo el aparato administrativo, utilizando modalidades contractuales no inamovibles, externalizando la contratación de servicios, sustituyendo la antigüedad por el desempeño como principal criterio para los ascensos, e introduciendo sistemas de remuneraciones variables y por desempeño (Echebarría, 2006; UN-DESA, 2005; Waxin y Bateman, 2009).

⁶ El Consorcio para la Reforma del Estado es una asociación chilena que agrupa varios centros de estudios de políticas públicas y tiene como objetivo contribuir a la viabilidad y continuidad del proceso de reforma del Estado en Chile. Sus integrantes son: Centro de Estudios Públicos; Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile; CIEPLAN; Corporación ProyectAmerica; Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile; Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez; Fundación Chile 21; Fundación Jaime Guzmán; Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP; Instituto Libertad; y Libertad y Desarrollo.

pero agregamos no a cualquiera sino a los países nórdicos, Holanda, Luxemburgo o Nueva Zelanda, que son aquellos mejor calificados en cuanto a *gobernanza*⁷.

Este camino hacia la modernización del Estado se inició en los años ochenta durante la dictadura militar. En este periodo se realizaron importantes reformas económicas y sociales, en las cuales si bien se reconocía el rol central del Estado como planificador, se privilegiaba la provisión de bienes y servicios vía mercado, por tanto, las prioridades del gobierno fueron reducir el Estado, privatizar las empresas públicas, reducir el déficit fiscal, focalizar el gasto social y estabilizar los precios. También se estableció la escala única de sueldos de funcionarios públicos, se dictaron las bases legales de la administración pública y el estatuto laboral, y se realizó la descentralización administrativa mediante la regionalización del país; sin embargo, en todas estas iniciativas prevalecía un esquema weberiano marcado por la rigidez, el sistema de carrera y los niveles jerárquicos (Waissbluth, 2006).

En los años noventa, los gobiernos democráticos de la Concertación tomaron “las bases del modelo económico: libertad de precios y apertura al exterior, dedicándose activamente a estabilizar y perfeccionar el modelo en favor de los más pobres” (Waissbluth, 2006:22), de manera que la reforma del Estado se concibió como un proyecto más amplio que incluía además de la dimensión económica aspectos políticos y sociales, como la consolidación democrática y la mejora en las condiciones de vida de la ciudadanía. Para cumplir con tales objetivos, la modernización de la gestión pública (de-burocratización) y la mejora del aparato gubernamental fueron consideradas como prerrequisitos necesarios.

El gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) dirigió su accionar hacia la mejora de la capacidad e institucionalidad del Estado para ejecutar programas y políticas eficaces, aunque su foco principal fue la reconstrucción de la democracia, concretándose la elección por votación popular de los alcaldes y concejales a nivel municipal. Luego, en el periodo del Presidente Eduardo Frei (1994-2000) las acciones se orientaron a renovar la gestión pública, a través de reformas de tipo gerencialista que introdujeron los conceptos de gestión estratégica y medición de resultados⁸. Posteriormente, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) continuó con el proyecto de reforma y modernización del Estado, estableció el sistema de alta dirección pública (SADP), introdujo cambios a la carrera funcionaria y legisló en relación a la transparencia⁹. En el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se fortaleció el SADP, adelantándose para 2007 la incorporación de los 98 Servicios señalados en la ley; y se continuó mejorando las remuneraciones mediante un aumento de los porcentajes asociados a desempeño.

La Tabla N°1 muestra un resumen de los objetivos y ejes de los proyectos de reforma de los gobiernos de la Concertación, así como las leyes que se promulgaron en esa materia. Podemos ver que existen diferencias en los objetivos y énfasis de cada gobierno, estando tanto los de Frei

⁷ Según los índices de Banco Mundial 2008, ver Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009).

⁸ A las reformas ocurridas entre 1991 y 2002, se les llama de segunda generación. Existiendo en el periodo 1975-1989 una primera generación de reformas cuya finalidad fue establecer el marco administrativo básico del Estado.

⁹ Estos cambios corresponden a la tercera generación de reformas.

y Lagos enfocados hacia la eficiencia, en tanto que el gobierno de Bachelet se enfocó más hacia la efectividad de las políticas.

Tabla N°1. Modernización del Estado 1990-2010

Gobierno/Periodo	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010
Objetivo	Recuperar la capacidad operativa del sector público	Establecer una nueva visión de la gestión pública con énfasis en la eficiencia y resultados	Crear instituciones flexibles y eficientes	Crear un Estado de excelencia al servicio de las personas
Proyecto Central		Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado	Agenda de Modernización del Estado
Ejes	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de instituciones para el desarrollo de políticas públicas prioritarias - Mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público - Democratización de los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión estratégica - Tecnologías de información y comunicación - Transparencia y probidad de la gestión pública - Calidad de servicio y participación ciudadana - Recursos humanos - Institucionalidad del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Rediseño institucional - Descentralización - Modernización de la gestión - Gobierno electrónico - Participación ciudadana en la gestión - Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos y gerencia pública - Servicios públicos de excelencia - Descentralización - Perfeccionamiento institucional - Probidad y transparencia - Participación ciudadana - Reformas políticas
Leyes/Decretos	Leyes N° 19.097 (gobiernos subnacionales), N° 19.267 y 19.269 (personal de gobierno)	Leyes N° 19.553 (asignación modernización), 19.653 (probidad)	Leyes N° 19.799 (documentos electrónicos), 19.882 (nuevo trato), 19.886 (contratos administrativos). DFL N° 1/2001, 29/2005	Leyes N° 20.174 y 20.175 (nuevas regiones), 20.205 (probidad), 20.212 (incentivos al desempeño), 20.261 (SADP), 20.285 (transparencia), 20.414 (transparencia)

Fuente: Elaboración propia. Doña (2006), Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado (2008), www.bcn.cl, www.modernizacion.cl.

En lo que sigue analizaremos la promulgación de las Leyes N°19.553 y N°19.882.

3.1 ANÁLISIS POLÍTICO-COYUNTURAL DE LA LEY N° 19.553

Es importante señalar que en temas de modernización de la gestión pública el Congreso chileno es un actor que se limita a realizar enmiendas, aprobar o rechazar, las propuestas realizadas por el Ejecutivo, por lo que el contingente legislativo con que cuente el Presidente, la unidad y la disciplina de la oposición serán determinantes para sacar adelante un proyecto de reforma de este tipo (Aninat, 2006; Toro, 2007). Considerando esto en lo que sigue del apartado analizamos las reformas de modernización realizadas en los gobiernos de Frei y Lagos, centrándonos en los

aspectos coyunturales que les dieron origen y en las características institucionales y las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo que permitieron su promulgación.

Como vimos en la Tabla N°1, el gobierno del presidente Frei puso énfasis en la eficiencia del Estado considerando que para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos era necesario satisfacer las demandas de manera efectiva utilizando los recursos públicos en forma eficiente. Este periodo se caracterizó por el auge de las tecnologías de información, las cuales se incorporaron cada vez más en la gestión pública permitiendo entre otras cosas, ampliar los canales de comunicación con la ciudadanía. No obstante, y a pesar de que el país estaba creciendo en términos económicos y su avance democrático era reconocido en el mundo entero, la administración pública no parecía estar a la altura de ese desarrollo económico ni de los avances tecnológicos, y los funcionarios públicos no tenían incentivos para mejorar su desempeño debido al diseño del sistema de contratación vigente.

Hasta 1998 todas las materias referidas a la gestión del recurso humano en el gobierno chileno, estaban regidas por la Ley N° 18.834 de 1989, conocida como Estatuto Administrativo. Sin embargo, el sistema de remuneraciones establecido en esa ley había generado descontento entre los trabajadores del Estado quienes percibían bajos salarios en relación al sector privado. Bustos (2003) muestra que en 1990 los empleados públicos recibían un 6% menos de ingreso que los trabajadores privados con similares características.

Debido a las manifestaciones realizadas por los funcionarios públicos, durante el año 1997 el Gobierno llevó a cabo las primeras negociaciones con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales¹⁰ (ANEF) las cuales duraron más de seis meses y culminaron en la firma de un Acuerdo el 5 de octubre de ese año. Este Acuerdo tiene como antecedente el Protocolo Agenda de Trabajo (de enero de 1997) que busca implementar un *Plan de Desarrollo Integral* contemplando: capacitación, sistema de evaluación del desempeño funcionario, carrera funcionaria, plan de retiro, beneficios sociales, mejoramiento de remuneraciones, entre otros (BCN, 1998).

Este Acuerdo se concretó con el envío a tramitación de una iniciativa de ley por parte del Ejecutivo (que se transformaría en la Ley N°19.553), el día 21 de octubre de 1997, en la que se incorporaban materias relacionadas con las condiciones económicas, estatutarias y sociales de los trabajadores de la Administración Pública (BCN, 1998). Esta ley fue producto de un diagnóstico que calificaba a la administración pública como ineficiente, con problemas de organización, estilos de gestión obstructivos y recursos humanos mal canalizados (Cañas, 2002; Navarrete y Gómez, 2009); de manera que se implementaron reformas de tipo gerencialista que hacían énfasis en los resultados y que introducían los sistemas de evaluación y remuneración por desempeño, tomando como referencia las reformas implementadas en el Reino Unido.

Los objetivos específicos del proyecto de ley eran: mejorar los programas de capacitación; desarrollar un mecanismo de calificaciones para modernizar el actual a fin de que se constituya en un soporte para la definición de remuneraciones; mejorar los mecanismos de ascenso y

¹⁰ Ésta es la mayor asociación de funcionarios públicos, cuenta con 144 Servicios afiliados.

promoción de modo que éstos sean efectivamente por mérito; establecer un plan de retiro con el fin de incentivar a los funcionarios que cumplen los requisitos para la jubilación a desvincularse del sistema público, lo cual posibilitaría los ascensos de funcionarios de carrera que no han podido ejercer este derecho debido a la prolongada permanencia de los titulares; y conceder una *asignación de modernización* de pago trimestral formada por un componente base, un componente institucional y un componente individual (BCN, 1998).

Mediante la introducción de esta asignación, el Gobierno buscaba incentivar la modernización de las agencias de gobierno premiando el cumplimiento eficiente y eficaz de sus objetivos y metas, con el fin de mejorar “los servicios que se prestan a la ciudadanía, a través del fortalecimiento y transformación de la capacidad de los funcionarios públicos” (BCN, 1998:29). Así, se introducían incentivos que apuntaban a mejorar el desempeño de los funcionarios y en consecuencia obtener mejores resultados sociales. De esta manera, la iniciativa consideraba a la mejora de la gestión pública como un *medio para lograr un fin superior*.

Una vez en el Congreso, las discusiones giraron en torno a temas como: monto de la asignación de modernización, base de cálculo de la misma, y Servicios públicos beneficiados. Quienes promovieron esta reforma fueron miembros del gobierno: el Presidente de la República, Eduardo Frei; el secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Mario Marcel; y el Ministro Secretario General de la Presidencia, Juan Villarzú.

A pesar de las dificultades que tuvo el Presidente Frei con los partidos de la Concertación - debido a su “motivación de ejercer el poder en forma eficiente, presidencialista y por encima de los partidos” (Cañas, 2002)- éstos apoyaron el proyecto; sin embargo, los parlamentarios de oposición pusieron resistencia señalando que la iniciativa no solucionaba el problema de fondo y que el sistema de evaluación del personal sería un instrumento de persecución que no favorecería la mejora del desempeño. Otros fuertes detractores del proyecto fueron los funcionarios públicos quienes afirmaban que el incremento salarial era menor al comprometido en el Acuerdo y que no aprobaban la introducción de un sistema de evaluación y remuneración según el desempeño individual.

Contando con el apoyo de la bancada de gobierno y más allá de las opiniones en contra y las manifestaciones en las tribunas, el Presidente Frei logró sacar adelante esta iniciativa modernizadora y la Ley N° 19.553 fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1998. Uno de los efectos positivos de esta ley, fue que los salarios de los funcionarios públicos comenzaron a mejorar. Revisemos a continuación la historia de otra de las leyes importantes en temas de modernización.

3.2 ANÁLISIS POLÍTICO-COYUNTURAL DE LA LEY N° 19.882

El año 2002 se dieron a conocer una serie de escándalos de corrupción¹¹ que provocaron la peor crisis de los gobiernos de la Concertación, ante esta situación una nueva reforma de la gestión

¹¹ Casos MOP-GATE y *coimas*, en 2002 y; caso *CORFO-Inverlink*, en 2003.

pública parecía ser la única solución posible. En gran medida, gracias a los documentos preparados en años previos por centros de investigación -Centro de Estudios Públicos (CEP) y Libertad y Desarrollo (LYD)- y al acuerdo realizado con Pablo Longueira¹², el gobierno de Lagos pudo tramitar el proyecto de ley para un “nuevo trato laboral”. Siguiendo a Toro (2007) debido a la fuerte disciplina partidaria de la UDI y a la existencia de interlocutores claramente definidos que podían asegurar el apoyo de los demás diputados, el gobierno podía entablar negociaciones directamente con Longueira.

A diferencia de la reforma realizada en el periodo del Presidente Frei, ésta se produjo debido a la ventana de oportunidad que creó la crisis de corrupción y a partir de las soluciones propuestas por actores externos al gobierno -el CEP-, promovidas por Longueira y otros militantes de la UDI (Navarrete y Gómez, 2009; Waissbluth, 2006). A pesar de haberse originado en un acuerdo suscrito con la ANEF en 2001, la llamada “ley de nuevo trato laboral” tuvo como claros opositores a los propios funcionarios de gobierno quienes se resistían a la introducción de un sistema de carrera en el que ya no primara la antigüedad.

La iniciativa fue enviada al Congreso por mensaje presidencial el 25 de septiembre de 2002. En el mensaje, el Presidente Lagos señala que el proyecto se fundamenta en la necesidad de *persistir en el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas* y busca *perfeccionar el funcionamiento del aparato público y su imagen en la comunidad*, también destaca que esta propuesta refleja un significativo nivel de consenso entre el Gobierno y la ANEF, quedando algunas materias pendientes para su discusión en el Congreso Nacional. La nueva política de desarrollo de personal tenía como objetivos: la *profesionalización* del servicio civil, el perfeccionamiento de la política de *remuneraciones* y el establecimiento de una *nueva institucionalidad* mediante la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). De esta manera, el gobierno intentaba “generar un nuevo mecanismo de desarrollo laboral [...] que premie el desempeño meritorio de los funcionarios, lo que significará mejores servicios a la ciudadanía” (BCN, 2003:7).

Para lograr la *profesionalización* la iniciativa introducía los siguientes cambios: ampliación de la carrera funcionaria hasta los niveles directivos, fortalecimiento de los concursos, mejora del sistema de calificaciones individuales, establecimiento de un sistema de empleo a prueba, incorporación de una bonificación por retiro para promover un adecuado nivel de rotación, y fortalecimiento de los programas de capacitación aumentando la inversión¹³.

En cuanto a las *remuneraciones*, se buscaba reforzar los incentivos económicos por buen desempeño de los equipos de trabajo e instituciones públicas mediante: i) el incremento de la asignación de modernización de la Ley N° 19.553, en 8% en un plazo de tres años; ii) el reemplazo del incentivo asociado al desempeño individual por uno vinculado al desempeño colectivo, el que se aplicaría descentralizadamente según el cumplimiento de metas de gestión

¹² La minuta denominada *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*, firmada en enero de 2003 contiene 49 iniciativas de reforma, muchas de las cuales provenían de centros de investigación.

¹³ Estableciendo como mínimo un 1% del presupuesto asignado a personal.

por equipos de trabajo al interior de los servicios públicos¹⁴; y iii) la creación del Premio Anual por Excelencia Institucional para aquel servicio que destaque por su productividad y calidad de servicios entregados a la ciudadanía y que obtenga un cumplimiento de 100% en sus objetivos PMG. De esta forma, la iniciativa de ley parte del supuesto que “una mejor gestión de las entidades públicas implica un reforzamiento de los incentivos y premios a los equipos de funcionarios públicos e instituciones que se esmeran [...] en mejorar los resultados y los servicios que se entregan a la comunidad” (BCN, 2003:9).

Por último, la *nueva institucionalidad*, es decir la DNSC, tendría por misión diseñar e implementar descentralizadamente políticas de personal modernizadoras, profesionalizar la gestión de recursos humanos, reforzar el desarrollo de la empleabilidad de los funcionarios, incorporando la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo de personal, [...] asegurando el pleno cumplimiento de las normas laborales.

Como señalamos, en este proyecto aún existían puntos en los que había desacuerdo con la ANEF: daño previsional, regularización del personal a contrata -cerca del 45% de los funcionarios- y a honorarios¹⁵, y aumento de la brecha salarial entre los cargos superiores e inferiores por la introducción del SADP. Al respecto, el Ejecutivo señaló que en cuanto a mejorar las condiciones del personal a contrata y a honorarios, primero es necesaria una modernización del sistema de carrera ya que el aumento de las contrataciones se debe a la excesiva rigidez de las plantas existentes, no obstante se comprometió mediante un protocolo firmado por la Comisión de Hacienda, el Presidente del Senado (Andrés Zaldívar) y el Gobierno a través del Ministro de Hacienda, a “procurar incorporar” a la planta al personal a contrata mediante un estudio caso a caso, en aquellos servicios donde éste represente una proporción igual o superior al 20%¹⁶, y a regularizar la situación de las personas a honorarios. En relación al SADP, el Ministro de Hacienda indicó que éste amplía la carrera funcionaria permitiendo que los funcionarios accedan a cargos de tercer nivel jerárquico, lo cual es un beneficio para los miembros de la ANEF; y que además, introduce modificaciones al proceso de selección y asignación en los cargos de confianza del Presidente, los cuales por su carácter político no forman parte de dicha asociación.

Otro de los puntos conflictivos entre ANEF y Gobierno se refería a la ponderación que se asignó a los factores en los concursos de promoción: experiencia, capacitación, evaluación del desempeño y conocimiento; ya que el proyecto otorgaba 25% a cada uno y la ANEF solicitaba ponderar la experiencia (o antigüedad) con un 50%. Evidentemente, el gobierno no tranzó en este punto puesto que la intención de la iniciativa era precisamente introducir el sistema de mérito en la carrera funcionaria, tal como lo recomendaban los lineamientos de modernización del sc a nivel internacional.

¹⁴ Este cambio se debió a que el Gobierno consideraba que en la administración pública es mejor fortalecer el trabajo en equipo antes que las individualidades.

¹⁵ Personas cuya relación laboral no se rige por el Estatuto Administrativo, no tienen el carácter de funcionario y carecen de responsabilidad administrativa (Portales, 2009).

¹⁶ En el 2004 de los 106 servicios en estudio, 100 se encuentran en dicha situación.

La discusión en la sala del Senado fue realizada en una sola sesión (el 15 de mayo de 2003), debido al carácter de suma urgencia asignado al proyecto por parte del Ejecutivo, y se votaron en particular sólo aquellos artículos para los cuales se formularon indicaciones, esto produjo el malestar de varios miembros del Senado (PRSD) ya que consideraban que el proyecto era demasiado importante para ser tratado en tan corto tiempo. El Ejecutivo, a través del Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, señaló que la urgencia de despachar el proyecto radicaba en el “estado de cosas”, refiriéndose a los casos de corrupción ocurridos y enfatizando que ese estado de cosas amenazaba con “desrielar el bien ganado prestigio del país en materia de transparencia y hacernos presa de la corrupción” (BCN, 2003:427).

Los principales desacuerdos en el Senado provenían de los sectores más radicales de la Concertación a quienes no les parecía bien el acuerdo alcanzado entre el Gobierno y la derecha, y asumían al proyecto como una réplica de las reformas anglosajonas que, a su juicio, pretendían privatizar el sector público dejando en peores condiciones a los trabajadores del Estado. Al respecto Eyzaguirre aclaró, “no estamos haciendo [...] una copia del experimento anglosajón” y resumió la iniciativa de la siguiente forma:

“el punto es que hoy día señores Senadores deberán pronunciarse [...] acerca de dos aspectos [...]: uno, si consideran factible o no que el mérito deba incluirse como un elemento de progreso al interior de la carrera funcionaria, y dos, si les parece pertinente o no que cuatro personas¹⁷, determinadas por los cuatro séptimos del Senado puedan recomendar al Presidente de la República la designación de quienes ocuparán cargos de Alta Dirección Pública” (BCN, 2003:431).

Luego de estas declaraciones se procedió a votar aun cuando algunos senadores consideraban que no habían tenido tiempo de revisar a fondo la iniciativa.

Contrario a lo esperado, senadores y diputados de oposición destacaron la valentía de quienes impulsaron el proyecto, principalmente del Ministro de Hacienda. El diputado UDI, Pablo Longueira señaló que:

“nunca hemos tramitado un proyecto más trascendental para el país que éste. Debemos sentirnos orgullosos de exhibir una modernización en la Administración Pública, que será un ejemplo en Latinoamérica [...] Esta iniciativa ha prestigiado a la Cámara de Diputados y al Senado, al Gobierno y principalmente al Ministro de Hacienda [...] Los miles de funcionarios públicos de este país, honestos y honrados, como creo que son la infinita mayoría, podrán tener la confianza y la tranquilidad de que pertenecerán a un aparato público cuya labor será evaluada a través del mérito, de la trayectoria y de la honradez” (BCN, 2003:535-536).

Con ésta y otras declaraciones similares, la Alianza se perfilaba como una opción real de gobierno con miras a las elecciones presidenciales de 2005, lo cual les permitió lanzar a Joaquín Lavín como candidato.

A pesar de que las sesiones en el Congreso estuvieron llenas de manifestaciones en las tribunas así como de encuentros entre las distintas bancadas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la aprobación de esta iniciativa fue posible gracias al acuerdo Lagos-Longueira y al

¹⁷ Los Consejeros de la ADP.

apoyo otorgado por parlamentarios de la UDI. La Ley N°19.882 se publicó en el Diario Oficial el 23 de junio de 2003, beneficiando a más de 70 mil funcionarios públicos.

Lo que hemos podido apreciar en las páginas anteriores (y que se resumen en la Tabla N°2), es que como señalan algunos autores (Navarrete y Gómez, 2009; Waissbluth, 2006), la introducción de las importantes reformas al sc durante el gobierno de Ricardo Lagos, fue resultado del aprovechamiento de la *ventana de oportunidad* que produjeron los escándalos de corrupción. Esto a su vez facilitó que los políticos de derecha y los centros de investigación lograsen imponer sus proyectos modernizadores. Por otra parte, si bien podemos reconocer la existencia de una alianza reformista entre Gobierno y Oposición, también debemos ser concientes de la resistencia que opusieron la ANEF y otras asociaciones de funcionarios. Como una forma de minimizar la resistencia, el Gobierno, senadores y diputados hicieron ver los beneficios que recibirían los funcionarios producto de la Ley de Nuevo Trato: ampliación de la carrera funcionaria y aumento de incentivos; y si bien reconocieron que el proyecto no consideraba todo lo contemplado en el Acuerdo firmado con la ANEF, afirmaron que sin duda los dejaría en un mejor escenario. Finalmente, incluso habiendo realizado paros, movilizaciones y manifestaciones, los funcionarios debieron someterse a las nuevas *reglas del juego*.

Tabla N°2. Comparación Leyes N°19.553 y N°19.882

	Ley N°19.553 - 1998	Ley N°19.882 - 2004
Objetivo	<i>Incentivar la modernización de los servicios públicos premiando el cumplimiento eficiente y eficaz de sus objetivos y metas, con el fin de mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía, a través del fortalecimiento y transformación de la capacidad de los funcionarios públicos</i>	<i>Generar un nuevo mecanismo de desarrollo laboral que premie el desempeño meritorio de los funcionarios, lo que significará mejores servicios a la ciudadanía</i>
Origen	Contexto de no crisis	Contexto de crisis
Diagnóstico	Administración pública ineficiente	Administración pública corrupta
Problema	Bajos salarios – brecha salarial público/privado	Corrupción, demandas e investigaciones judiciales → crisis en la Concertación
Tipo de reforma	Gerencialista (énfasis en resultados y medición del desempeño)	Servicio civil (meritocracia)
Referente	Reformas en Reino Unido	Documentos CEP
Promotores	Gobierno - parlamentarios de gobierno	Longueira (UDI) - CEP
Detractores	ANEF - parlamentarios de oposición	ANEF - parlamentarios de sectores radicales de la Concertación
Ganadores	Funcionarios públicos	UDI, Gobierno

Fuente: Adaptado de Navarrete y Gómez (2009).

Cabe agregar que a través de la Ley N° 20.212, promulgada en el año 2007 bajo el gobierno de Michelle Bachelet, se aumentó la proporción variable del salario asociada al desempeño¹⁸.

¹⁸ Mientras que en 2000 un 5% de la remuneración estaba sujeta a factores de desempeño, en 2004 el porcentaje aumentó a un 11%.

3.3 IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LAS REFORMAS

La implantación del SED en Chile estuvo inspirada por las reformas realizadas en países de la OCDE y con su incorporación se buscaba “orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la *eficiencia* y transparencia del gasto y *uso de los recursos públicos*” (Banco Mundial, 2008:37, cursivas propias). Debido a que se originó como una necesidad del proceso de formulación presupuestaria, siendo su base el ciclo presupuestario tradicional -discusión, aprobación, implementación y evaluación-, la responsabilidad de implementarlo recayó sobre el Ministerio de Hacienda, en particular sobre la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

La Ley N° 19.553, fue materializada por esta organización mediante la creación del denominado Sistema de Evaluación y Control de Gestión (scg), el cual tenía por objetivo “mejorar la *eficiencia* y *eficacia* del gasto público, vinculando la asignación y uso de recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias” (Arenas y Berner, 2010:9, cursivas propias). En este sentido, se busca promover la modernización de la gestión de las agencias de gobierno para que éstas mejoren la calidad de los resultados obtenidos, por tanto, la teoría que hay detrás del scg es que con un personal motivado y con la existencia de sistemas de seguimiento y control de la gestión que promuevan un mejor desempeño, es posible lograr una mayor calidad del gasto público lo que redundará en un mayor bienestar social.

En el 2010 este sistema estaba compuesto por cuatro instrumentos de seguimiento y evaluación:

1. los Balances de Gestión Integral (BGI) creados el año 1997 que son una cuenta pública de resultados;
2. las evaluaciones de programas gubernamentales -que comenzaron en 1997- con la realización de “evaluaciones de escritorio” basadas en la matriz de marco lógico, en 2001 se incorporó la evaluación de impacto, en 2002, la evaluación comprehensiva del gasto, y durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se aumentó la cobertura de las evaluaciones y se creó, en 2009, una línea de evaluación de programas nuevos (EPN) que permitirá elaborar líneas base para su futura evaluación de impacto;
3. los indicadores de desempeño institucional (IDI) que comenzaron a operar en 2000; y
4. el formato estándar de presentación de iniciativas al presupuesto, incorporado en 2001 (Guzmán, 2006; Arenas y Berner, 2010).

Adicionalmente el scg incluye tres mecanismos de incentivo al desempeño:

1. el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) cuya primera versión correspondió al año 1998 y que consiste en la introducción de mejoras en áreas estratégicas de la gestión pública, vinculando el cumplimiento de objetivos a incentivos monetarios para los funcionarios¹⁹;

¹⁹ Este instrumento es el más importante del scg, por esta razón en el año 2007 DIPRES le encargó al Banco Mundial evaluar su diseño e impacto. El informe entregado por Banco Mundial (2008) muestra que existe una relación positiva entre el avance global del PMG y los IDI, lo cual a juicio de los evaluadores y de DIPRES da cuenta del impacto que la mejora de gestión tiene en la calidad de los servicios que las agencias proveen a la ciudadanía. A nuestro

2. la Ley Médica que a partir de 2001 otorga beneficios por desempeño colectivo al estamento médico de los establecimientos de salud; y
3. las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) creadas en 2007 -programa similar al PMG que se aplica a 16 instituciones públicas no afectas a la Ley N° 19.553- (Arenas y Berner, 2010; Guzmán, 2006).

En este artículo también consideramos parte del SED a los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) cuyo cumplimiento permite acceder al componente colectivo de modernización referido a las metas de los equipos de trabajo de los Servicios públicos y que fue incorporado mediante la Ley N° 19.882.

Por otro lado, con la implementación de la Ley N°19.882 y la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) se busca posicionar la gestión de recursos humanos como un eje central del Estado Moderno, promoviendo la profesionalización del SC, basando el sistema de carrera en el mérito, otorgando mayor importancia a la evaluación del personal (SEDP) y despilitizando la selección de los altos directivos (SADP). Con estas acciones se espera que la gestión de las agencias esté a cargo de directivos y funcionarios capacitados que permitan crear un Estado al servicio de las personas.

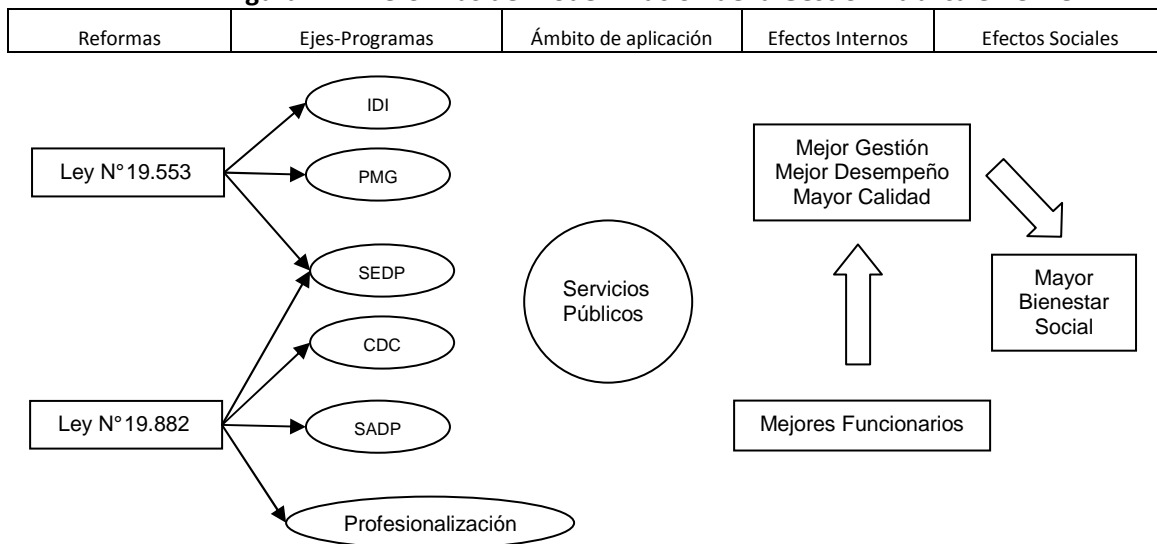
Considerando que en 2003 existían en Chile entre 4.000 y 5.000 cargos de exclusiva confianza (Costa, 2007), los cuales se prestaban para una asignación resultante de una combinación de consideraciones técnicas y *cuoteos* políticos (Costa, 2001), el Gobierno señaló que la importancia de introducir un SADP radica en que para tener un Estado al servicio de sus ciudadanos,

“es indispensable el desarrollo de capacidades gerenciales [...] con énfasis en la calidad de servicio usuario-ciudadano, la generación de incentivos institucionales y sistemas de control de gestión que [...] promuevan la obtención de] resultados; un pleno despliegue del potencial profesional de los funcionarios públicos, y el fortalecimiento de la transparencia y la probidad” (BCN, 2003:52).

Contemplando lo anterior, es posible establecer que las reformas en Chile se basan en dos ejes principales. El primero tiene que ver con la evaluación del desempeño y la mejora de gestión de los Servicios públicos; y el segundo, está asociado con la política de recursos humanos (ver Figura N°1). Pero qué podemos decir acerca de los resultados de estas reformas.

parecer, los IDI no son un buen indicador de beneficios externos del programa, puesto que la gran mayoría de ellos están destinados a medir la eficacia, eficiencia, economía y calidad de procesos internos o a lo más de productos generados por las agencias, pero no valoran los efectos que las actividades del gobierno producen en el ámbito social. En este sentido, una mejor forma de valorar el impacto de este programa en la ciudadanía sería contemplar sólo el cumplimiento de los IDI asociados a resultados.

Figura N°1. Reformas de Modernización de la Gestión Pública en Chile



Fuente: Elaboración propia

3.3.1 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL GOBIERNO CENTRAL

Hood (2006) plantea tres preguntas respecto del funcionamiento y resultados de los SED: i) ¿cuánto de la mejora es atribuible a las metas?, ii) ¿en qué grado los indicadores reflejan mejoras reales?, y iii) ¿cómo se evita el mal funcionamiento del sistema? Las dos primeras preguntas las intentaremos responder más adelante a partir de los resultados que obtengamos en el modelo estadístico. Por ahora, nos centramos en identificar algunos problemas que surgen en el SED chileno.

En la Tabla N°3 se muestra un resumen de los IDI comprometidos en los años 2004-2009, así como su cumplimiento respectivo. Las instituciones que comprometen IDI aumentaron de 132 en 2004, a 150 en 2009, y el número promedio de indicadores por agencia pasó de 13 en 2004, a 10 en 2009. La cantidad de indicadores asociados a resultados comprometidos por las agencias se ha mantenido en un promedio de casi 20%, en tanto que aquellos que miden la dimensión *calidad* son en promedio el 21%. Lo anterior denota que el tipo de información generada por los IDI aún se centra en productos y procesos, y que la dimensión calidad no se ha asumido como prioritaria.

Tabla N°3. Indicadores Comprometidos y Cumplidos (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
N° de Agencias que comprometen IDI	132	133	136	139	142	150
N° de IDI comprometidos	1684	1588	1552	1445	1443	1504
Promedio de IDI por agencia	13	12	11	10	10	10
% IDI de Resultado Intermedio	17	13	13	13	15	13
% IDI de Resultado Final	6	5	5	7	6	4
% IDI que miden Calidad	20	23	24	20	19	20
% de Cumplimiento	86	88	88	93	90	93

Fuente: Elaboración propia. DIPRES 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

El gobierno no considera problemático que se estén midiendo indicadores asociados a productos o resultados intermedios, ya que considera que la medición de resultados finales es más difícil de obtener para periodos anuales y significa un considerable aumento de los costos del sistema (Guzmán, 2006).

La información provista nos permite suponer la existencia de un *ratchet effect* -establecimiento de metas para el año siguiente de acuerdo a un avance incremental del resultado del año anterior lo cual limita el rendimiento de la agencia manteniéndolo por debajo de la frontera de producción (Ketelaar *et al.*, 2007)- debido a que los porcentajes de cumplimiento son muy elevados, alrededor del 90%. Lo anterior, parece mostrar que el diseño del SED en Chile no es lo suficientemente exigente como para evitar el riesgo de establecer metas autocumplidas: dada la forma en que se establecen los indicadores y metas, los directivos de las agencias y los encargados del CDC y de los IDI, toman en consideración sus propios intereses y los de sus compañeros de trabajo apuntando hacia la obtención de los incentivos económicos en lugar de hacia una mejora en los servicios provistos a la ciudadanía²⁰. Para mejorar el funcionamiento del sistema y eliminar el *ratchet effect* es necesario establecer metas fijas o reglas estrictas para cambiar la meta (Heinrich y Marschke, 2008). Además DIPRES debiera promover que se midiesen los mismos indicadores durante varios años o limitar el número (o porcentaje) de indicadores que pueden cambiarse de un año a otro.

A nuestro juicio, el diseño del sistema permite la ocurrencia de comportamientos oportunistas y *free riders*²¹ que van en contra de una mejora real del desempeño de las agencias, ya que distribuye los incentivos de igual manera a todos los funcionarios sin poder valorar el aporte real que cada uno de ellos hace a la productividad de la agencia. Tal vez el reestablecimiento de una asignación por desempeño individual ligada a un proceso estricto y objetivo de evaluación, pueda mejorar el funcionamiento del SED, sin embargo, desde el punto de vista político una iniciativa de este tipo sería poco factible de ser aprobada en el Congreso, debido por un lado, a las fuertes presiones que harían las asociaciones gremiales; y por el otro, a la dificultad que tendría el gobierno de encontrar suficiente apoyo parlamentario.

En este punto es necesario reconocer que existen numerosos casos de éxito en relación a la implementación de las herramientas de evaluación y control de gestión diseñadas por DIPRES y ciertamente no podemos desconocer que ese éxito se deba en gran parte al compromiso de los directivos y funcionarios con la operación del sistema. Incluso con sus limitaciones, si los instrumentos del SCG son utilizados de manera coordinada y responsable pueden ser de gran utilidad para la mejora de los procesos operativos y de negocios de las agencias públicas.

²⁰ Este tipo de comportamiento racional maximizador había sido identificado en el análisis de William Niskanen y retomado por la teoría económica de la burocracia, principalmente en relación a la maximización de partidas presupuestarias, aquí vemos que el mismo supuesto de comportamiento es perfectamente aplicable en el análisis del funcionamiento de un sistema que busca medir el desempeño de burócratas y agencias.

²¹ Término anglosajón que hace referencia a las conductas oportunistas que pueden presentar los actores racionales en vista de que no pueden ser excluidos del beneficio de un bien o servicio público.

3.3.2 LA SELECCIÓN DE DIRECTIVOS PÚBLICOS

La Ley N°19.882 estableció que los cargos de jefes de departamento y de los niveles jerárquicos equivalentes serían de carrera y se proveerían a través de un concurso cerrado en que participarían funcionarios de planta y a contrata²² de todos los ministerios o servicios regidos por el Estatuto Administrativo. De no haber postulantes, se procedería a concurso público. La permanencia en estos cargos sería por tres años (pudiendo ser renovado el nombramiento sólo por una vez), luego de los cuales el funcionario retomaría su cargo anterior, en caso que haya estado en el gobierno central desde antes.

Respecto de los cargos de primer y segundo nivel jerárquico, éstos si bien seguirían siendo de confianza del Ejecutivo, su nombramiento estaría sujeto a la selección de uno de los candidatos presentados por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), a la autoridad facultada para el nombramiento. A su vez, esta preselección se realizaría mediante un concurso público que especificaría el perfil que deben cumplir los postulantes. Según Waissbluth (2006) la legislación del SADP está bien concebida principalmente por contar con un Consejo políticamente equilibrado y que trasciende los periodos presidenciales, el autor afirma que el sistema chileno posee consejeros autónomos que están “comprometidos con la selección de los mejores candidatos” (Waissbluth, 2006:68).

La Ley N°19.882 estableció que el SADP contemplaría 98 Servicios públicos cuya función no sea el diseño de políticas sino más bien su ejecución. En el 2004, debían ingresar 48 servicios al sistema y a contar del 2006, 10 más por año, finalizando el proceso en 2010. Los cargos serían llenados por el nuevo sistema a medida que se produjesen vacantes (por renuncias o petición del cargo). Sin embargo, la Presidenta Bachelet adelantó la incorporación de los servicios producto de nuevos casos de corrupción, de manera que para el año 2007 ya eran 101 los servicios que habían ingresado al SADP.

Hasta diciembre de 2010 había 108 servicios adscritos al SADP y 27 servicios no adscritos por ley que también utilizan el sistema, lo que corresponde a la selección de 177 cargos de primer nivel y 802 de segundo nivel jerárquico. Considerando todos los servicios, el avance del sistema es de un 80%, habiéndose concursado 786 de los 979 cargos. No obstante sólo se han nombrado 624 directivos, lo que equivale a un 64%. De éstos, un 62% no desempeñaban el cargo al ser nombrados, lo que denota que el sistema ha permitido la renovación de los cuadros directivos del gobierno chileno. Además, de los directivos nombrados en el primer nivel jerárquico un 31% son mujeres, reflejando las actuales tendencias de equidad de género; y un 13% proviene del sector privado. El porcentaje de renovación para un segundo periodo como alto directivo público es del 31% (CADP, 2010).

Cabe mencionar que, como resultado del cambio de coalición gubernamental, hasta diciembre de 2010 se desvinculó (por solicitud o renuncia) el 75% de los directivos de primer nivel jerárquico seleccionados por el SADP y el 43% de los de segundo nivel (Egaña, 2011), esto ha

²² Para poder postular los funcionarios deben haber tenido esa calidad durante los tres años previos al concurso.

provocado un aprovechamiento por parte de la autoridad para nombrar de manera provisional o transitoria a personas de su confianza política poniendo en tela de juicio la validez del sistema. Como una forma de evitar el mal uso del sistema en cuanto al nombramiento de estos directivos transitorios -lo cual está previsto en la ley de 2004- el CADP preparó un instructivo que restringe las libertades en esta materia, a partir del cual se redactó un proyecto de ley que fue enviado desde el Ejecutivo al Congreso, ingresando el día 1 de marzo de 2011. En el mensaje, el Presidente Piñera reafirma su compromiso para equilibrar la selección meritatoria con la gobernabilidad democrática, lo cual es la base fundamental del sistema (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2010).

Otro de los problemas a los que se enfrenta la incorporación de gerentes altamente capacitados al gobierno es, según Waissbluth (2006), que los salarios a los que pueden acceder los profesionales son en general mucho más bajos de lo que podrían ganar en el sector privado²³. Lamentablemente, no es tan simple aumentar los salarios de los directivos, ya que esto puede generar brechas al interior del servicio público si es que antes no se mejoran las remuneraciones de los cargos inferiores. Actualmente, los altos directivos tienen una asignación de desempeño correspondiente a su cargo que puede alcanzar hasta el total del monto bruto de la remuneración y acceden a un incentivo por desempeño que no puede exceder el 10% total de la remuneración del directivo (Lambertini y Silva, 2009).

Con la nueva iniciativa de ley el gobierno pretende fortalecer al sistema, en una primera etapa mediante una legislación en que se acorten los plazos de selección, se mejoren las indemnizaciones y se limite la capacidad de recurrir a directivos provisionales o transitorios en forma prolongada; y en una segunda etapa, mejorando los convenios de desempeño de los altos directivos (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2010).

3.4 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

Hasta aquí hemos mostrado un panorama respecto de la promulgación, implementación y avances logrados en relación a las Leyes N°19.553 y N°19.882. Evidentemente, la modernización del Estado en Chile está aún en proceso y tanto el SED la evaluación del desempeño como el scson perfectibles. Portales (2009) afirma que, en general los instrumentos del SED “no están teniendo el impacto deseable en relación a una demanda ciudadana por mayores niveles de calidad” (Portales, 2009:373) debido a que las evaluaciones se instalaron a cambio de que los funcionarios públicos aceptaran incorporar elementos de remuneración variable. Nuestro objetivo aquí es precisamente valorar ese impacto determinando *si la incorporación de instrumentos de evaluación del desempeño y las modificaciones al servicio civil han tenido efectos positivos en la eficiencia y efectividad del gasto público.*

²³ A nivel de directivos la diferencia salarial entre sector público y privado son de entre 200% y 500% (Waissbluth, 2006). Recordemos que esto fue lo que provocó la crisis de sobresueldos del MOP.

Preliminarmente establecemos dos hipótesis. En relación a las modificaciones introducidas en el sc chileno, vemos que no hay evidencia para pensar que éstas no están alcanzando los resultados esperados, por lo que suponemos que:

H₁: la ley de nuevo trato laboral ha tenido un efecto positivo sobre la eficiencia y efectividad del gasto de los servicios públicos en Chile.

Por el contrario, el sistema de evaluación chileno ha sido sujeto de diversas críticas y en nuestro análisis hemos detectado la presencia de un *ratchet effect*, lo que nos lleva a plantear la siguiente hipótesis:

H₂: el sistema de evaluación de desempeño en Chile no ha tenido efectos positivos en la eficiencia y efectividad del gasto de los servicios públicos.

En el apartado siguiente estableceremos un modelo estadístico que nos permita poner a prueba estas hipótesis.

4. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

Para establecer un modelo estadístico factible de estimar debemos analizar las fuentes de información disponibles y operacionalizar las variables que serán consideradas. En este caso, necesitamos información sobre:

- El sistema de evaluación de desempeño
- El servicio civil
- La eficiencia del gasto de los servicios públicos
- La efectividad del gasto de los servicios públicos

Consideramos como unidad de análisis a los servicios públicos, para contar con una cantidad suficiente de datos, ya que si nos enfocamos en el gobierno central como unidad de análisis no podríamos estimar un modelo estadístico.

4.1 FUENTES DE INFORMACIÓN Y VARIABLES

La información necesaria para elaborar la base de datos se obtuvo a través del portal electrónico www.dipres.cl y directamente a través de la DNSC. Con la información obtenida pudimos construir las siguientes variables:

- **SERVICIO CIVIL:** hace referencia a cómo cada una de las agencias de gobierno refleja las características de un sc moderno. Incorporamos dos variables:
Jefatura ADP (DIR_ADP): es una variable binaria que toma el valor 1 si el jefe superior del Servicio en funciones el año t fue seleccionado a través del SADP, y 0 en otro caso²⁴.

²⁴ Tomamos al mes de agosto como corte considerando que si un directivo ingresa en ese mes todavía puede influir en el desempeño de la agencia puesto que queda cerca del 40% de presupuesto que ejecutar.

Índice de Profesionalización (PROF): indica el porcentaje de funcionarios profesionales con que cuenta el servicio, se calcula como (Número de profesionales / dotación total) * 100.

- **SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO:** se relaciona con el nivel de desempeño alcanzado por las dependencias de gobierno de acuerdo al sistema de evaluación vigente. Las variables que incluimos se operacionalizan a continuación:
 - Cumplimiento informado de IDI* (CUMP_I_ID): porcentaje de cumplimiento de los indicadores de desempeño que cada agencia reporta a DIPRES.
 - Cumplimiento CDC* (CUMP_CDC): porcentaje global de cumplimiento del convenio de desempeño colectivo.

- **EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO:** la entendemos como *la mejor utilización de los recursos disponibles en relación a la inversión pública*. Por *inversión pública* nos referimos a todos aquellos gastos ejecutados por las agencias de gobierno que tienen por finalidad proveer bienes y/o servicios a la ciudadanía, ya sea a través de: infraestructura, productos, programas, subsidios, transferencias u otros mecanismos. La variable se operacionaliza como sigue:
 - Eficiencia del Gasto Público* (EFICIENCIA): razón entre el presupuesto de inversión y el presupuesto total ejecutados en un año; $(1 - (\text{Gasto de Operación Ejecutado en el año } t / \text{Presupuesto Total Ejecutado en el año } t)) * 100$. El *gasto de operación* se calcula como la suma de los subtítulos presupuestarios 21 y 22, correspondientes a *gasto en personal y bienes y servicios de consumo*. En el presupuesto total ejecutado se descuenta el *saldo inicial de caja* y el *pago de la deuda* por no corresponder directamente a recursos ejecutados por los Servicios.

- **EFFECTIVIDAD EN EL GASTO PÚBLICO:** a través de esta variable buscamos valorar los efectos *externos* de las reformas, entendiendo efectividad como el grado al cual se cumplió con los objetivos esperados de una intervención (Feinstein, 2010; OCDE, 2009b). En el modelo utilizamos como indicador la siguiente variable:
 - Efectividad del gasto de los servicios públicos* (EFFECTIV): cumplimiento ponderado de los indicadores de resultados intermedios o finales (IDR) comprometidos en los IDI presentados en la Ley de Presupuestos del año *t*. Se calcula como $(\text{Suma de ponderadores de IDR cumplidos} / \text{suma total de ponderadores de IDR}) * 100$.

Si bien las definiciones que utilizamos en las variables *efecto* (eficiencia y efectividad) pueden parecer estrechas, las hemos operacionalizado de esta forma ya que así podemos: i) contar con mediciones para una gran cantidad de agencias públicas, y ii) dar cuenta del cumplimiento o no de uno de los objetivos establecidos por el gobierno de Chile al implementar el sistema de control de gestión: *la utilización eficaz y eficiente de los recursos*.

Adicionalmente, es conveniente introducir una variable que dé cuenta de características organizacionales como una variable de control que permita mejorar la explicación del modelo propuesto. En particular, proponemos introducir un índice que dé cuenta del tamaño relativo de

las agencias, valorado a partir del presupuesto asignado. Ésta variable se operacionaliza como sigue:

- *Tamaño ponderado* (TAM_POND): tomando como referencia al servicio que posee el presupuesto vigente al 31 de diciembre del año t más alto, calculamos el índice de la siguiente forma: $(\text{Presupuesto vigente al 31 de diciembre del año } t / \text{Presupuesto vigente al 31 de diciembre del año } t \text{ en el Servicio con mayor presupuesto}) * 100^{25}$.

Para contar con una cantidad suficiente de información, consideramos datos de alrededor de 106 servicios públicos contemplando los años 2004 a 2009. La muestra fue seleccionada de manera intencionada escogiendo a partir del año 2004 a aquellas agencias que formulan IDI y comprometen indicadores de desempeño colectivo²⁶. Una vez recogida la información, obtuvimos un total de 653 registros ($N = 653$), considerando las mismas 106 unidades de análisis en los seis años e incorporando unidades adicionales en los años 2008 y 2009. En la siguiente sección reformulamos las hipótesis de investigación a partir de las variables antes expuestas.

4.2 RE-PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

Luego de haber operacionalizado claramente las variables que vamos a utilizar debemos replantear estas hipótesis, las cuales quedan expresadas de la siguiente manera:

H_{1a}: la introducción de un sistema de selección de altos directivos públicos en Chile ha tenido un efecto positivo sobre el desempeño de los Servicios públicos.

H_{1b}: la introducción de un sistema de selección de altos directivos públicos en Chile ha tenido un efecto positivo en la eficiencia en el uso de recursos. Tal como señala la teoría se espera que al contar con directivos profesionales, capacitados y -muchas veces- provenientes del sector privado, se otorgue mayor importancia a los resultados y a la calidad de gestión de la agencia.

H_{1c}: la profesionalización del servicio civil ha tenido un efecto positivo en la eficiencia en el uso de recursos. Siguiendo los planteamientos teóricos, tener funcionarios con las capacidades técnicas adecuadas promueve la eficiencia de la gestión pública.

H_{2a}: el sistema de evaluación del desempeño en Chile (IDI y CDC) no ha tenido efectos positivos en la eficiencia de los Servicios públicos. Como señalamos anteriormente, el comportamiento estratégico de directivos y funcionarios provoca que las metas que se establecen sean poco ambiciosas lo cual disminuye los resultados esperados de la introducción de un SED.

H_{2b}: el sistema de evaluación del desempeño en Chile (IDI y CDC) ha tenido efectos positivos sobre la efectividad. A pesar de lo señalado en el punto anterior, podemos esperar que la utilización

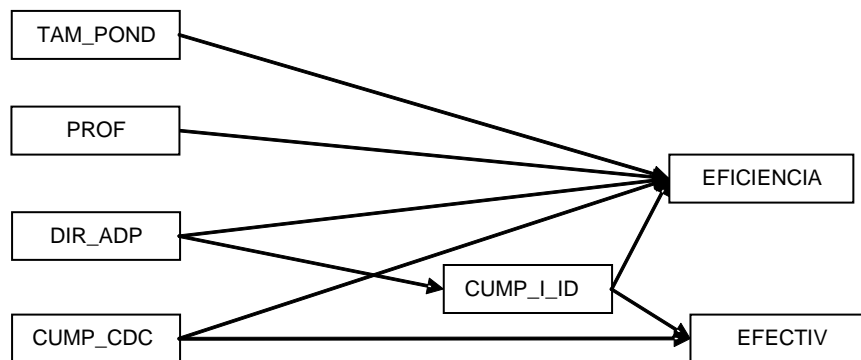
²⁵ Para los años 2004 a 2008 el Servicio con el presupuesto más alto fue el Instituto de Normalización Previsional, y para el año 2009, la Subsecretaría de Educación.

²⁶ Cabe señalar que no buscamos realizar un análisis de *panel* sino que utilizamos la información para construir un conjunto de datos agrupados (*polled time series cross-section data*).

de un SED promueva una mejor efectividad de las acciones de gobierno, medida como el cumplimiento de los indicadores de resultados.

Esquemáticamente, representamos estas hipótesis en la Figura N°2. En el modelo incorporamos otro posible efecto esperado que dice relación con características organizacionales y su influencia sobre la eficiencia: el tamaño del servicio afectará su eficiencia.

Figura N°2. Modelo Conceptual



Fuente: Elaboración propia

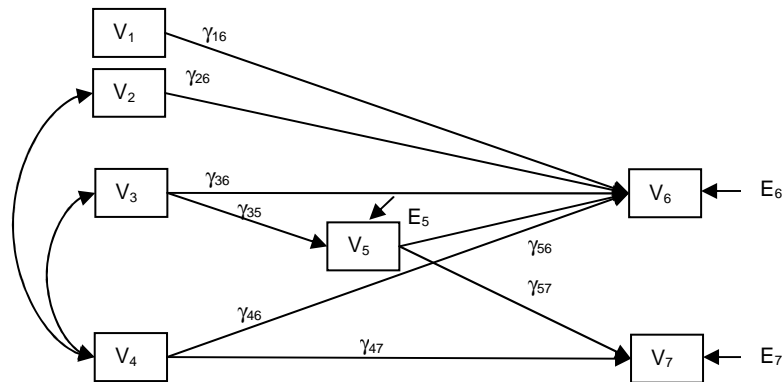
4.3 EFECTOS DE LAS REFORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA COMO UN MODELO DE *PATH ANALYSIS*

En este trabajo nos interesa realizar un análisis estadístico multivariado en el que se consideren simultáneamente múltiples mediciones, buscando determinar la contribución de varios factores a la ocurrencia de un evento. Debido a la naturaleza de los datos y el tamaño limitado de la muestra optamos por un modelo de *path analysis* que sólo contempla variables observadas: variables que son realmente medidas y registradas (Raykov y Marcoulides, 2006). Las ventajas de esta metodología son que permite i) estudiar simultáneamente los efectos directos e indirectos -mediados por una tercera variable- de múltiples variables dependientes e independientes, y ii) trasladar fácilmente las relaciones esquematizadas mediante un diagrama a ecuaciones estadísticas. Una de las críticas que se le hace a este tipo de análisis es que por sí mismo no puede determinar la dirección de las flechas (causalidad) por lo que se requiere contar con una base teórica que permita al investigador establecer esa dirección. Debido a lo anterior, Stage, Carter y Nora (2004) afirman que el *path analysis* es más útil cuando el investigador tiene una hipótesis clara que probar o un pequeño número de hipótesis.

Para realizar un *path analysis* se deben seguir cinco pasos: a) especificación, b) identificación, c) estimación, d) evaluación de la bondad de ajuste y e) reespecificación (Bollen y Long, 1993; Del Barrio y Luque, 2000). La *especificación del modelo* se refiere al planteamiento inicial que formula el investigador donde se establecen las relaciones de dependencia entre diversas variables. Un primer paso es determinar cuáles variables son endógenas y cuáles exógenas. Las variables exógenas son las variables independientes que causan fluctuaciones en los valores de otras variables en el modelo (Byrne, 1998) y su “variabilidad se atribuye a causas externas al mismo” (Del Barrio y Luque, 2000:496). Las variables endógenas son las dependientes que son

influidas directa o indirectamente por las exógenas. En el modelo propuesto se relacionan siete variables observables, de las cuales tres son variables endógenas: CUMP_I_ID, EFICIENCIA y EFECTIV.

Figura N°3. Modelo de Path Analysis.



Fuente: Elaboración Propia

En la figura:

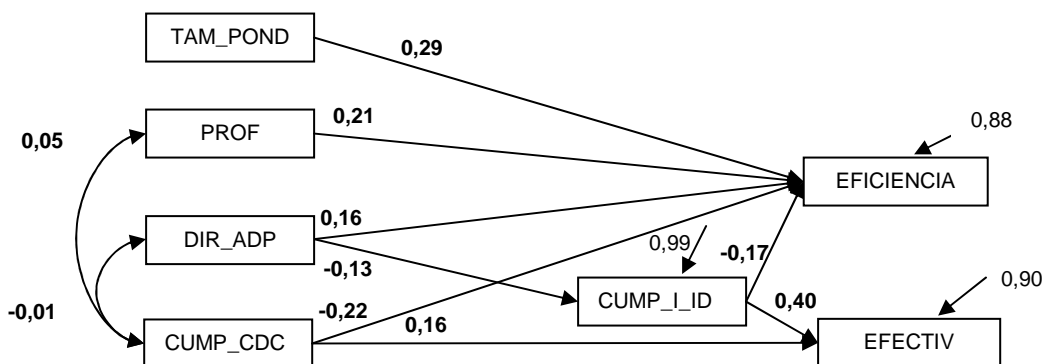
- V₁ (TAM_POND) hace referencia a características organizacionales,
- V₂ (PROF) y V₃ (DIR_ADP) hacen referencia a la reformas al servicio civil,
- V₄ (CUMP_CDC) y V₅ (CUMP_I_ID) corresponden a la incorporación del SED,
- V₆ tiene que ver con la calidad de las agencias públicas (EFICIENCIA), y
- V₇ corresponde a la contribución al bienestar social valorado a través de la efectividad (EFECTIV).

Una vez elaborado el modelo procedemos a la *identificación*. Éste es un tema muy relevante en este tipo de análisis ya que se recomienda trabajar con modelos sobreespecificados, es decir, que contengan más valores conocidos que parámetros a estimar. Comenzamos determinando si es posible encontrar valores únicos para los parámetros desconocidos del modelo especificado a partir de los parámetros conocidos (varianzas y covarianzas de las variables observadas), para que esto ocurra debemos tener al menos tantas observaciones como parámetros libres o desconocidos tenga el modelo: los grados de libertad deben ser mayor que cero (Kline, 2005). El número de parámetros desconocidos o libres es la suma de las varianzas, covarianzas y efectos directos sobre las variables endógenas. En nuestro caso tenemos: 2 covarianzas (V₂-V₄ y V₃-V₄) + 4 varianzas de variables exógenas (V₁, V₂, V₃ y V₄) + 3 varianzas de errores (E₅, E₆ y E₇) + 8 efectos directos (γ_{16} , γ_{26} , γ_{35} , γ_{36} , γ_{46} , γ_{47} , γ_{56} y γ_{57}); lo que nos da un total de 17 parámetros libres. El número de observaciones corresponde a los datos bajo la diagonal en la matriz de covarianzas y está dado por $v(v+1)/2$, donde v es el número de variables observadas (Kline, 2005). En el modelo v es igual a 8 por lo que el número de observaciones es 28. Por tanto, nuestro modelo posee 11 grados de libertad encontrándose sobreidentificado.

Otro punto importante en este paso es el tamaño de la muestra. Norman y Strein (2003) señalan que se debe contar al menos con 10 observaciones por parámetro a estimar, en el modelo que hemos especificado debemos estimar 17 parámetros por lo que necesitamos al menos 170 observaciones. En nuestro caso, el tamaño equivale a una muestra grande (N = 653), siendo suficiente para realizar la estimación del modelo propuesto. El modelo fue puesto a

prueba con el programa estadístico EQS 6.1, la *estimación* se realizó sobre una muestra de 357 casos, utilizando el método de máxima verosimilitud robusta y obtuvimos los resultados que se muestran en la Figura N°4²⁷.

Figura N°4. Resultados del Modelo de Path Analysis



Todos los coeficientes son estadísticamente significativos a un nivel de 0,05.

Fuente: Elaboración propia utilizando EQS 6.1

A partir de estos resultados, se evalúa la *bondad de ajuste* entre el modelo hipotetizado y los datos observados. En la Tabla N°4 mostramos las principales medidas de ajuste utilizadas y los grados de libertad del modelo, 11 en este caso. El estadístico χ^2 indica que se rechaza la hipótesis nula de igualdad entre las matrices observada y estimada, sin embargo, en este tipo de modelos es mejor analizar el RMSEA, el cual describe la bondad de ajuste que se esperaría si el modelo fuese estimado en la población y no en la muestra, valores inferiores a 0,05 o incluso 0,08 indican buen ajuste (Del Barrio y Luque, 2000). En el modelo el RMSEA toma un valor de 0,062 lo que indica un buen ajuste global. De igual manera, las medidas de ajuste incremental (IFI y CFI) tienen valores superiores a 0,9 por lo que decimos que el modelo está bien ajustado y no es necesario proceder a una *reespecificación*.

Tabla N°4. Medidas de Bondad de Ajuste del Modelo Reespecificado

Absolutas		Incrementales				
gl	Valor p	χ^2	RMSEA	AGFI	IFI	CFI
11	0,006	26,004	0,062	0,959	0,913	0,908

Fuente: Elaboración propia utilizando EQS 6.1.

²⁷ Antes de hacer la estimación realizamos un análisis descriptivo de los datos, utilizando SPSS 17.0, el cual muestra que las variables CUMP_I_ID, CUMP_CDC y EFECTIV poseen algunos valores atípicos pero como son precisamente esos valores los que le otorgan variabilidad a las observaciones decidimos no eliminarlos. En las demás variables no se observaron datos atípicos. Posteriormente, realizamos una prueba de normalidad multivariada utilizando el programa EQS 6.1. El coeficiente Mardia arrojado por el programa tiene un valor de 55,28 el cual indica la existencia de no normalidad multivariada a un nivel de significancia de 0,05, por esta razón, para la estimación utilizamos el método de máxima verosimilitud robusta que ajusta la prueba χ^2 y los errores estándares de los parámetros estimados y no se ve afectada por el tamaño de la muestra (Del Barrio, Luque y Rodríguez, 2009; Shook, Ketchen, Hult y Kacmar, 2004).

La matriz de residuos estandarizados indica que no existen problemas de ajuste global, no existen problemas de correlación, ni de heterocedasticidad entre los errores. En cuanto a la evaluación del modelo estructural, todos los parámetros resultaron estadísticamente significativos ($t < 1,96$). Respecto a la fiabilidad de las ecuaciones estructurales tenemos lo siguiente: el modelo logra explicar un 2% de la varianza en la variable CUMP_I_ID, un 19% en la variable EFECTIV, y un 23% en la variable EFICIENCIA. Si bien estos valores son bajos -debido a que existen otros factores no incluidos en el modelo que pueden estar afectando a las variables endógenas- no nos impiden realizar una interpretación del mismo, puesto que el índice de variabilidad explicada por el modelo ajustado por los grados de libertad (AGFI) indica que éste explica el 96% de la variabilidad conjunta²⁸.

4.4 RESULTADOS OBTENIDOS

En este tipo de modelos es recomendable interpretar la solución estandarizada, donde las varianzas de todas las variables son iguales a 1. Los coeficientes estandarizados se interpretan como la magnitud del cambio que se produce en la variable dependiente (expresado en unidades de desviación estándar) al ocurrir un incremento de una unidad de desviación estándar en la variable independiente. Para cada variable endógena existen efectos causados directamente por una variable (*efectos directos*) y otros que produce una variable mediada por una tercera (*efectos indirectos*), éstos últimos se calculan como el producto de los efectos directos. El efecto total de una variable sobre otra será la suma de todos los efectos directos e indirectos (Kline, 2005).

A partir de las estimaciones obtenidas podemos afirmar lo siguiente en relación a las hipótesis derivadas de H₁:

- La introducción de un sistema de selección de altos directivos públicos tiene un efecto negativo pequeño y significativo sobre el desempeño de los Servicios públicos, este resultado es contrario a lo planteado en la hipótesis H_{1a}. Además, el SADP tiene un efecto indirecto negativo pequeño y significativo sobre la efectividad, el cual se produce mediado por el cumplimiento de los IDI.
- La introducción de un sistema de selección de altos directivos públicos tiene un efecto positivo pequeño y significativo sobre la eficiencia en la ejecución de recursos, concordante con lo planteado en la hipótesis H_{1b}. Una posible explicación ante estos resultados aparentemente contradictorios es que estos nuevos directivos establecen indicadores más exigentes, haciendo más difícil su cumplimiento pero contribuyendo de manera positiva a la eficiencia.

²⁸ Antes de proceder a la interpretación de los resultados realizamos la validación cruzada del modelo. Uno de los métodos más utilizados para realizar esta validación consiste en dividir la base inicial en dos y realizar las estimaciones por separado. Dado que nos es recomendable dividir una muestra de tamaño mediano, optamos por utilizar el método de remuestreo *bootstrap*, empleando la técnica *Jackknife* que genera distintas submuestras de tamaño $n-1$. Con este método pudimos comprobar la validez cruzada del modelo, utilizando veinte muestras aleatorias distintas, en las cuales se mantuvo la significancia y el signo de los parámetros estimados.

- También podemos apreciar que la profesionalización tiene un efecto positivo mediano y significativo sobre la eficiencia, de acuerdo a lo esperado según la hipótesis H_{1c} .

En cuanto a las hipótesis derivadas de H_2 , tenemos que:

- El sistema de evaluación de desempeño en Chile (IDI y CDC) tiene un efecto negativo mediano y significativo en la eficiencia de los Servicios públicos, tal como se plantea en la hipótesis H_{2a} .
- Se comprueba la hipótesis H_{2b} que afirma que la utilización de un sistema de evaluación de desempeño en Chile tiene un efecto positivo y significativo sobre el bienestar social medido como la efectividad del gasto público (mediano en el caso de los IDI y pequeño en relación al CDC).

La generalización de estos hallazgos está abierta al debate dado que el análisis se centra en un conjunto de dependencias de gobierno en un país y en un periodo de tiempo determinado, pudiendo existir relaciones distintas incluso en otras áreas del gobierno. No obstante, los resultados arrojados por el modelo nos proporcionan claras lecciones acerca de las reformas de modernización de la gestión pública en Chile. Por un lado, la introducción del sistema de alta dirección pública ha mostrado tener los efectos planteados desde la teoría contribuyendo positivamente a la eficiencia del gasto público -aunque no tiene una relación positiva con la efectividad-. Por el otro, la reforma que introdujo la evaluación de desempeño en Chile mediante la incorporación de evaluación de desempeño institucional y colectivo no produjo los efectos esperados a partir de la teoría. ¿Por qué ocurrió esto?

Primero, los resultados señalan que existe un efecto negativo del SADP sobre la efectividad del gasto público, sin embargo, como ésta se calcula a partir del cumplimiento de los indicadores de resultados, los cuales forman parte de los IDI, la explicación debiera ser la que señalamos anteriormente: estos nuevos gerentes establecen metas más altas lo cual disminuye el nivel de cumplimiento alcanzado en el SED vigente.

Segundo, los IDI se asocian a la entrega de incentivos económicos a los funcionarios (según las recomendaciones realizadas por la escuela de la teoría de la elección pública), no obstante, la teoría de juegos reconociendo que los actores se comportan de manera estratégica y que un juego repetido les permite aprender y modificar sus acciones en busca de un mayor beneficio, advierte que en este juego los burócratas buscan minimizar los riesgos de perder los incentivos económicos estableciendo metas fácilmente alcanzables, lo cual afecta negativamente la eficiencia de las agencias públicas.

Lo anterior nos lleva a retomar las preguntas planteadas por Hood (2006) y que dejamos pendientes de contestar: ¿cuánto de la mejora es atribuible a las metas? y ¿en qué grado los indicadores reflejan mejoras reales? Lamentablemente, este análisis nos muestra que no hay una relación positiva entre la mejora en la eficiencia organizacional y el nivel de cumplimiento de los indicadores de desempeño, por lo que éstos en la práctica no reflejan mejoras reales. A la

luz de estos resultados ¿qué debe hacer el gobierno chileno?, ¿es aconsejable seguir invirtiendo en evaluación del desempeño?, ¿el SADP debe ampliarse o eliminarse?

5. REFLEXIONES FINALES

Al considerar las reformas realizadas en Chile, diversos autores (Blanlot y von Baer, 2009; Costa, 2001, 2007; Lambertini y Silva, 2009; Portales, 2009; Waissbluth, 2006) han reconocido las fallas del SED y de la reforma al sc. Blanlot y von Baer (2009) señalan que si bien las reformas han permitido centrar la acción del gobierno en los resultados, también han producido un gobierno más fragmentado y difícil de coordinar y han disminuido la capacidad de planificación estratégica.

A finales de 2010, en los medios de prensa se han hecho evidente algunas fallas del proceso modernizado, y se ha llegado a anunciar la “muerte” del SADP, sin embargo, este 2011 hemos visto que más que morir, el sistema ha revivido y se comienza a extender hacia el nivel municipal mediante la selección de la jefatura de los Departamentos de Administración de Educación Municipal. Dado que en este artículo hemos mostrado el efecto positivo que el SADP provoca en la eficiencia en el uso de recursos públicos, creemos apropiado seguir fortaleciendo el sistema y extender su uso más allá del gobierno central. No obstante, es importante proteger al sistema de los vaivenes políticos y evitar que en cada cambio de gobierno, los directivos seleccionados a través de este sistema sean removidos de sus cargos. La mejora de la gestión y de la efectividad en los resultados no son tareas de corto plazo, para obtener los resultados esperados de esta reforma es necesario que los altos directivos públicos permanezcan en sus cargos por un periodo suficientemente amplio. Lo ideal sería que, habiendo resultado bien evaluado durante los tres años que dura el nombramiento, el directivo siga por tres años más para lograr consolidar sus planes de gestión.

En cuanto al SED, evidentemente éste requiere mejoras. Entre las acciones que podemos recomendar están las siguientes:

- mejorar la relevancia, calidad e integración de la información de desempeño en los procesos de gestión de las agencias de manera que sean un insumo útil en la toma de decisiones, y
- promover el uso de incentivos no económicos (mejor funcionario, días de vacaciones, entre otros), para evitar generar un “juego” entre agentes y principales. Ya que si el agente aprende a explotar las debilidades del sistema más rápido de lo que el principal se da cuenta e implementa acciones correctivas, los beneficios asociados al uso del SED se disiparán y no existirá un efecto positivo sobre la eficiencia, como actualmente ocurre en el caso chileno.

A partir de lo anterior, creemos que es posible generar un esquema de gobierno conjunto en el establecimiento de objetivos y metas, de manera que éstos se creen a partir de una lógica de jerarquía, donde primero se establecen los objetivos generales del gobierno y las áreas prioritarias de políticas, luego se especifican los resultados esperados por áreas, y a partir de ahí, los ministerios y agencias fijen sus objetivos y metas de desempeño, los cuales a su vez alimentarán los convenios de desempeño de la alta dirección y de los equipos de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aninat, C. (2006). Balance de Poderes Legislativos en Chile. ¿Presidencialismo Exagerado o Base de un Sistema Político Cooperativo?, *Política*, vol. 47, 127-148.
- Arellano, D. (2004). Nueva Gestión Pública: ¿Dónde Está lo Nuevo? Bases para el Debate de la Reforma Administrativa. En Arellano, D. (coord.). *Más allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México: Editorial Porrúa.
- Arenas, A. y Berner, H. (2010). *Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago: DIPRES.
- Banco Mundial. (2008). *Chile: Estudio de la Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Recuperado 29 de abril de 2010 de http://www.dipres.cl/574/articles-42963_doc_pdf.pdf
- BCN – Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2003). *Historia de la Ley N°19882. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica*, Valparaíso: BCN.
- . (1998). *Historia de la Ley N°19553. Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*. Valparaíso: BCN.
- Bhatta, G. (2003). Post-NPM Themes in Public Sector Governance, State Service Commission Working Paper, núm. 17.
- Blanlot, V. y von Baer, E. (2009). Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.
- Bollen, K. y Long, S. (1993). Introduction. En Bollen, K. y Long, S. (eds.). *Testing Structural Equation Models*. California: SAGE Publications.
- Bustos, P. (2003). *Diferencias salariales entre empleados del sector público y privado en Chile en los años 1990 y 2000*. Estudio de Caso Número 71, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Butcher, T. (2003). Modernizing civil services: an era of reform. En Butcher y Massey (Eds.). *Modernizing Civil Services*. Londres: Edward Elgar.
- Byrne, B. (1998). *Structural Equation Modeling with LISREL, PRELIS, and SIMPLIS: Basic Concepts, Applications and Programming*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Cañas, E. (2002). Modernización de la Gestión Pública del Estado en Chile: 1994-2000. En Muñoz y Stefoni (Coord.). *El Periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Christensen, T. et al. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Londres: Routledge.
- Christensen, T. y Lægreid, Per. (2010). Introduction. En Christensen y Lægreid (ed.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.

----. (2004). *The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy*, *Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper*, núm. 3-2004.

----. (2003). *New Public Management - Undermining Political Control?*. En Christensen, T. y Lægreid, P. (eds.). *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Hampshire: Ashgate.

CADP - Consejo de Alta Dirección Pública, 2010, *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública Diciembre 2010*. Recuperado 3 de mayo de 2011 de http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte%20diciembre_2010.pdf

Costa, R. (2007). *Una Agenda de Modernización del Estado*, *Serie Informe Económico Libertad y Desarrollo*, núm. 178.

----. (2001). *Las Reformas al Estado*. Recuperado 23 de febrero de 2010 de http://164.77.202.58/lyd/centro_doc/documents/sie-117-las%20reformas%20al%20estado-rcosta-febrero2001.pdf

Currístine, T. (2005). *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, núm. 2, 88-131.

Del Barrio, S. *et al.* (2009). *La modelización de la imagen de ciudad desde la perspectiva de los líderes de opinión externos*, *EURE*, vol. 35, núm. 106, 9-28.

Del Barrio, S. y Luque, T. (2000). *Análisis de Ecuaciones Estructurales*. En Luque, T. (coord.). *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2010). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2009 y Actualización de Proyecciones para 2010*. Recuperado 12 de agosto de 2010 de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-62348_doc_pdf.pdf

----. (2009). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009*. Recuperado 12 de agosto de 2010 de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-47877_doc_pdf.pdf

----. (2008). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2007 y Actualización de Proyecciones para 2008*. Recuperado 12 de agosto de 2010 de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37650_doc_pdf.pdf

----. (2007). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2006 y Actualización de Proyecciones para 2007*. Recuperado 12 de agosto de 2010 de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21665_recurso_1.pdf

----. (2006). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2005 y Actualización de Proyecciones para 2006*. Recuperado 12 de agosto de 2010 de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23035_doc_pdf.pdf

----. (2005). *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005*. Recuperado 12 de agosto de 2010 de http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23041_doc_pdf.pdf

- Dollery, B. (2009). The influence of economic theories of government failure on public management reform. En Goldfinch y Wallis (Eds.). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Doña, K. (2006). Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003), *Documentos de Apoyo Docente INAP*, núm. 6.
- Dunleavy, P. et al. (2005). New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance, *Discussion Paper Series*, núm. 004.
- Echebarría, K. (2006). Introducción. En Echebarría, K. (Ed.). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Egaña, R. (2011). *Tapados en la alta dirección pública*, [columna de opinión INAP]. Recuperado 10 de abril de 2011 de <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>
- Feinstein, O. (2010). Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios. *Reforma y Democracia*, núm. 46.
- Goldfinch, S. (2009). Introduction. En Goldfinch y Wallis (Eds.). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Guzmán, M. (2006). La Experiencia Chilena. En May et al. (Eds.). *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y El Caribe. Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo*. Lima: Ledel SAC.
- . (2005). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*. Santiago: DIPRES.
- Halligan, J. (2007). Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, vol. 22, núm. 2, 17-238.
- Heinrich, C. y Marschke, G. (2008). The Design and Dynamics of Performance Measurement Systems in the Public Sector, *La Follete School Working Papers Series* núm. 2008-022.
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: the Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 4, 515-521.
- Hood, C. y Lodge, M. (2004). Competency, Bureaucracy and Public Management Reform. A Comparative Analysis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 17, núm. 3, 313-333.
- Kaufmann, D. et al. (2009). Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008. *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 4978.
- Ketelaar, A., Manning, N. y Turkisch, E. (2007). Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Countries Experiences. *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 2007/5.
- Kline, R. (2005). *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. New York: The Guilford Press.

Lambertini, G. y Silva, E. (2009). Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.

Mackay, K. (2007). *Cómo Crear Sistemas de SyE que Contribuyan a un Buen Gobierno*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Marshall, J. (2009). La Reforma del Estado en Chile: Visión y Proceso, *Documentos CADAL*, año VII, núm. 108.

Martínez, R. (2008). Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México. *Convergencia*, vol. 15, núm. 048, 203-221.

Ministerio de Hacienda (2007). *Ley N° 20.212 - Modifica las Leyes N°19.553, N° 19.882, y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar el desempeño de funcionarios públicos*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

----. (2005). *DFL N°29/2005*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

----. (2003). *Ley N°19.882 - Regula nueva política de personal a los funcionarios que indica*, Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

----. (1998). *Ley N°19.553 - Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio del Interior (1989). *Ley N°18.834 - Estatuto Administrativo*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2010). *Mensaje de S. E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que perfecciona el sistema de alta dirección pública*. Recuperado 10 de abril de 2011 de <http://www.serviciocivil.cl/content/>

----. (2005). *Decreto 100 - Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

Navarrete, B. y Gómez, G. (2009). La reforma administrativa como reacción a una crisis política. *Polytechnical Studies Review*, vol. VII, núm. 11.

Norman, G. y Strein, D. (2003). *PDQ Statistics*, Ontario: BC Decker Inc.

OCDE. (2009a). *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials*. Paris: OECD Publishing.

----. (2009b). *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD Publishing.

Olsen, J. (2008). The Ups and Downs of Bureaucratic Organization, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 13-37.

Portales, C. (2009). Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. En Consorcio para la reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.

PUMA-OCDE - Public Management Administration. (1997). *In Search of Results. Performance Management Practice*. Paris: OCDE Publishing.

Raykov, T. y Marcoulides, G. (2006). *A first course in Structural Equation Modeling*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado (2008). *Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010*. Recuperado 24 de agosto de 2010 de <http://www.modernizacion.cl>

Shook, C. *et al.* (2004). An Assessment of the Use of Structural Equation Modeling in Strategic Management Research, *Strategic Management Journal*, núm. 25, 397-404.

Stage, F., Carter, H. y Nora, A. (2004). Path Analysis: An Introduction and Analysis of a Decade of Research. *The Journal of Educational Research*, vol. 98, núm. 1, 5-12.

Toro, S. (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 1, 23-41.

UN-DESA. (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. New York: UN Publications.

Waissbluth, M. (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*. Recuperado 29 de enero de 2010 de http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf

Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Andros Impresores.

Waxin, M. y Bateman, R. (2009). RM in the Public Sector: is it enough? En Goldfinch y Wallis (Eds.). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.