

Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo: Avances y retrocesos

Cristian Pliscoff

La modernización de la gestión pública¹ es un tema que de una u otra forma siempre aflora en el debate público. Esto, porque ante alguna crisis ya sea de ineficiencia o de corrupción en un determinado servicio público, las autoridades políticas ocupan la carta de la modernización como la panacea para enfrentar y solucionar los vicios y problemas de una administración pública “no moderna”. Esto que Kingdon (1995) llama los hechos impredecibles en la conformación de la agenda pública, marcan muchas veces los avances o retrocesos en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, muy en especial en el área de la gestión pública.

En el caso particular de lo que ha ocurrido en estos primeros dos años de la gestión de la Presidenta Bachelet, respecto de las políticas de modernización de la gestión pública, podemos decir que no se ha salido del parámetro antes relatado. Esto, porque los grandes anuncios y proyectos de ley referidos a la modernización de la gestión pública o que influyen respecto del andamiaje de la administración pública, han estado ligados a enfrentar el tema de la transparencia en la gestión pública, principalmente a propósito de los casos de corrupción detectados en Chiledeportes en octubre de 2006 y de las medidas propuestas por la comisión Pro Transparencia y presentadas por la Presidenta en noviembre del mismo año, así como la implementación de acciones anunciadas en el contexto de los Acuerdos Político-Legislativos de 2003.

Pero esta dificultad para predecir cuando un tema va a reubicarse en la agenda pública, se da en paralelo con el avance natural de medidas y acciones aprobadas en un

1 Se entiende por modernización de la gestión pública a las acciones deliberadas por parte del gobierno por mejorar la eficiencia, eficacia y los resultados de la gestión de los servicios públicos. Estas acciones se aglutinan en torno a las denominadas políticas de reforma del sector público (Barzelay, 2001)

determinado momento o que a veces, son producto del normal devenir de las instituciones. En el caso chileno, esta otra dimensión está dada en las acciones, que por medio de una política generada “desde adentro”, ha llevado a producir modificaciones o cambios en las rutinas, procedimientos e incluso culturas de los servicios públicos. Esta paradoja entre una constante inestabilidad en la dimensión macro, pero una gran estabilidad en el nivel micro u organizacional, es la que mejor caracteriza al panorama de la modernización de la gestión pública en la administración Bachelet. En el presente artículo ahondaremos en esta paradoja, analizando y dando a conocer algunos avances y retrocesos en materias de modernización de la gestión pública en el llamado primer tiempo de la gestión de la Presidenta Bachelet.

Avances y retrocesos

Para entender el actual estado del arte de la modernización de la gestión pública en Chile, necesariamente se debe hacer un recordatorio respecto del hito político más importante en lo que se refiere a la modernización de la gestión pública en nuestro país, los llamados Acuerdo Político-Legislativos para la modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del crecimiento de 2003. Estos acuerdos fueron adoptados para salir de la crisis política e institucional provocada en 2002 por un grupo de casos de mal manejo de recursos públicos, que develó una serie de prácticas anómalas en el sector público. Estos acuerdos se materializaron en varias leyes, dentro de las cuales se destaca la denominada Ley 19.553 o de Nuevo Trato, que plantea un cambio fundamental en la manera en que se reclutan los altos directivos públicos. La entidad encargada de liderar este nuevo proceso es la Dirección Nacional de Servicio Civil, que se transforma en la unidad encargada de liderar sendos procesos de modernización de la gestión pública, principalmente en el área de gestión de personas en el sector público. Junto con este nuevo actor en éste ámbito, los acuerdos crean un espacio para consolidar las acciones que otro actor fundamental en este proceso, la Dipres, había empezado a cumplir en torno a las acciones tendientes a mejorar el control del gasto público.

En estricto rigor, con la llegada del nuevo gobierno, no ha existido una política o plan de modernización de la gestión pública coherente y amplio, tal como el planteado en el gobierno de Frei en el llamado Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública

1997 – 2000 (Chile, 1997). Muy por el contrario, las acciones e iniciativas en este ámbito han estado marcadas, tal como se señalaba anteriormente, por una actitud reactiva ante crisis políticas o por la profundización de medidas adoptadas tiempo atrás. Esta falta de una política o políticas orientadas a la gestión pública, en el sentido planteado por Barzelay (2001), vale decir, "medios de autoridad orientados a guiar, limitar, y motivar al servicio público como un todo".

Quizás uno de los hechos que más destacan en este período analizado se refiere al cambio en el "eje" del liderazgo respecto de la modernización de la gestión pública. En 1994 con la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública con su Secretaría Ejecutiva radicada en la SEGPRES, se da una señal clara respecto de cómo se abordaría el tema de la modernización de la gestión pública. Esta institucionalidad se encargaría de coordinar iniciativas en esta área para darle coherencia al proceso y promover una idea de visión global a las acciones emprendidas. Luego de un período de bonanza y presencia pública durante el gobierno de Frei, el denominado, a partir del 2000, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) inicialmente se orienta a abrir el tema de la modernización de la gestión pública, hacia un ámbito más cercano a la reforma del Estado, ya que incluye dentro de sus tareas, cuestiones que escapan del ámbito propio de la gestión pública. Este cambio en las líneas estratégicas, junto con la implementación de los Acuerdos de 2003, llevan a que el PRYME empieza a perder de manera gradual, la centralidad y liderazgo. El paso a un segundo plano en estas materias, se produce principalmente por la ya mencionada creación de la DNSC en 2003, y por la decisiva acción de la Dirección de Presupuesto, a través de la implementación y perfeccionamiento de instrumentos de control de gestión que presionan a los servicios a "modernizarse".

El punto final de este proceso de redefinición, por no llamarlo fracaso, del PRYME y de una forma de entender la modernización de la gestión pública, es la evaluación que efectuó la Dipres, a través de un panel de expertos externos, en el contexto de la evaluación de programas gubernamentales iniciada en 1997. En junio de 2007, en el informe preparado por los expertos contratados por Dipres para evaluar el PRYME, se plantea que:

“El PRYME no es propiamente un proyecto de Reforma y Modernización del Estado sino más bien ha operado como un “programa paraguas” principalmente enfocado en el ámbito del gobierno electrónico, a través del cual se han ejecutado actividades de carácter permanente (secretaría de gobierno electrónico, comité de normas, red de expertos PMG en gobierno electrónico y comunidad tecnológica), junto a actividades de carácter temporal (plataforma integrada y acompañamiento a la ley de procedimiento administrativo) y también proyectos específicos (trámite fácil y manual de probidad). (Dipres, 2007b: 2)

Este panorama dista mucho de la idea inicial que llevó a este Proyecto a plantear acciones, como el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000 ya mencionado, en muchas áreas propias de la modernización de la gestión pública, no solo restringidas a las iniciativas en gobierno electrónico. Al no existir un espacio de coordinación de las iniciativas en modernización de la gestión, el cuál debería haber sido el Comité de Ministros para la Modernización que, de acuerdo al informe ya citado, no opera desde el 2006, falta una visión global del proceso de modernización de la gestión pública, que enfrente todas las dimensiones de un problema tan complejo como este. Esto no implica que no haya existido liderazgo personales o institucionales en la materia, como el que ejerce la Dipres o la misma DNSC en materias de gestión de personas, sino que se evidencia una carencia en términos de una visión más amplia que detecte las áreas donde se ha avanzado y aquellas donde se podría mejorar en este ámbito de la acción gubernamental.

Lo interesante, y a la vez paradójico, es que más allá de no existir en estos dos años una clara definición política en torno a la modernización de la gestión pública, eso no significa que no se esté trabajando o avanzando en el tema de la modernización de los servicios públicos. Muy por el contrario, existen importantes acciones y cambios en la institucionalidad, principalmente a partir de los Acuerdos del 2003, que marcan de manera importante los avances logrados en materias de modernización de la gestión pública y que se han profundizado tanto en el nivel macro como en el micro.

La modernización “desde adentro”

En la actualidad, y a propósito de los reordenamientos institucionales en torno al tema de la modernización de la gestión pública que ya señalamos, se vive un proceso de “presión desde adentro” para seguir avanzando en la modernización de la gestión pública. Esta forma de enfrentar el tema se refiere al avance producido a partir de la implementación de los cambios en los sistemas de gestión y contratación de personas y en el área de control de gestión. Estas iniciativas, lideradas por la Dirección Nacional de Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos, respectivamente, apuntan hacia la conformación de un nuevo servicio civil, que combine los elementos tradicionales de profesionalismo, estabilidad y mérito, con una presión por mejorar la calidad y el bienestar de los funcionarios y funcionarias, y a la consolidación de un modelo de gestión pública sustentado en la llamada Nueva Gestión Pública (Hood, 1991), donde priman los resultados, el control del gasto y la eficiencia en el uso de los recursos.

a) Un nuevo sistema de reclutamiento y gestión de personas: La labor de la DNSC

En la dimensión de la gestión de personas, uno de los hitos de mayor relevancia ha sido la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil, producto del Acuerdo Político-Legislativo de 2003, alcanzado entre el gobierno y la oposición en enero de 2003. La puesta en marcha de esta nueva institución en 2004, se define como un hito en la forma en que el Estado chileno ha reclutado a sus altos directivos, inyectando un nivel de profesionalismo y objetividad al proceso de selección de altos directivos públicos. Indudablemente, este tipo de reclutamiento no asegura que se acaben las malas prácticas en términos de gestión en los servicios, pero por lo menos permite que se abran las puertas de la gestión pública y se permita la llegada de nuevos actores al proceso, lo que deberá traducirse en una mejor gestión pública. Además del reclutamiento de altos directivos públicos, la DNSC se ha encargado de darle relevancia a la gestión de personas en los procesos de cambio que se llevan a cabo en el sector público chileno. Con el slogan de “un gobierno de personas al servicio de las personas” se ha tratado de generar insumos para que los distintos actores que forman parte del sistema de gestión de recursos humanos del sector público, tengan más información y más recursos para

mejorar sus tareas.

Respecto de la selección y reclutamiento de altos directivos públicos, la DNSC junto al Consejo de Alta Dirección Pública, han avanzado sustantivamente en la implementación del sistema. Quizás, en términos específico el avance logrado en esta materia es uno de los cambios más notorios y palpables de lo que podemos señalar como avances en materias de modernización de la gestión pública en estos años. A octubre de 2007, las cifras del sistema llaman bastante la atención, en términos de los resultados logrados y del nivel de avance de esta iniciativa.

Tabla 1: Avance en la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) a Diciembre de 2007

Nivel	Cargos incorporados al SADP		Cargos con nombramiento a través del SAPD		Cargos en proceso		Por concursar	
I NIVEL	100	100%	53	53%	9	9%	38	38%
II NIVEL	693	100%	183	26%	155	22%	355	52%
SADP	793	100%	236	30%	164	20%	393	50%

Fuente: Dirección Nacional de Servicio Civil, 2007

Si bien es cierto el nivel de avance puede estar sujeto a críticas en términos de si ha sido la velocidad adecuada con la que se ha llevado el proceso, vale la pena señalar que la sola implantación de esta nueva forma de ingresar al aparato público permea, y ayuda a que se vaya avanzando en los cambios requeridos para una nueva gestión pública. En particular, esto se puede deducir del hecho que junto con la contratación de estas autoridades se firman los denominados convenios de desempeño que regulan la relación entre la autoridad seleccionada y sus superiores jerárquicos. La idea que está detrás de este tipo de contractualismo es la visión, desde la teoría del agente principal, que entiende toda relación entre una autoridad y su inferior, vale decir entre un agente y un principal, como una relación asimétrica (Dixit, 1997; Frant, 1996). Los convenios de desempeño, lo que hacen es que el principal, en particular la autoridad superior del ramo, se asegura que

el Directivo seleccionado, en este esquema el agente, realice las labores que le corresponde. Si a esto se le suma la asignación de alta dirección pública, definida por la ley, el cuadro queda prácticamente ordenado de acuerdo a lo que dicta la teoría.²

En materias de gestión de personas para el sector público, vale la pena mencionar que la DNSC se ha preocupado de desarrollar iniciativas tendientes a tener un diagnóstico de la situación respecto de la gestión de personas en el sector público, mediante el " Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicio Públicos pertenecientes a la Administración Central del Estado"³, al igual como la creación de un Código de Buenas Prácticas Laborales (CBPL)⁴ en los órganos de la Administración Central del Estado.

"La dictación de este Código materializa un compromiso gubernamental y reafirma la voluntad del Estado - en su rol de empleador- de impulsar políticas y medidas contra la discriminación laboral, que tiendan a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo en el sector público, favoreciendo el desarrollo de políticas de recursos humanos en los servicios de la Administración Central del Estado.

En un sentido amplio, la dictación e implementación del Código en los servicios públicos busca dar pleno cumplimiento a las normas que rigen el quehacer público, precaver y erradicar todo tipo de discriminaciones y, en especial, garantizar una igualdad de trato entre hombres y mujeres y facilitar una mayor compatibilización de las obligaciones laborales y las responsabilidades familiares."⁵

² La teoría del agente principal ha sido objeto de críticas en los contextos públicos, a propósito de los supuestos que ésta asume. Escapa del presente artículo abordar este tema, pero para algunos alcances a este respecto ver Pliscoff (2005).

³ <http://64.76.175.73/xwdesign/ws001/design/style000001/00000000020000001388.pdf>

⁴ Promulgado el 15 de junio de 2006 por medio del un Instructivo Presidencial N°2 (fuente www.serviciocivil.cl visitado 25 de enero de 2008).

⁵ Fuente www.serviciocivil.cl visitado 25 de enero de 2008.

Esta labor desarrollada por la DNSC se transforma en un motor de la modernización de la gestión pública, en tanto se entiende que una mejor gestión de personas, se traducirá en funcionarios y funcionarias más eficientes y comprometidos con su labor. En definitiva, en la medida que hayan mejores altos directivos públicos y mejores sistema de gestión de personas, se creará un ambiente propicio para estimular el cambio organizacional, que implica la modernización de la gestión pública.

b) Control de Gestión como motor de la modernización: El rol de la DIPRES.

La segunda dimensión que ha marcado el proceso de modernización de la gestión pública en Chile “desde adentro”, es la labor que realiza la Dirección de Presupuestos por medio de la implementación de un sistema de control de gestión que se ha ido desarrollando en el último tiempo. Guzmán (2005) plantea que “el sistema de control de gestión ... comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable); programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI)”. Estas iniciativas buscan de una u otra manera tratar de estimular cambios en la gestión del aparato público, ligando éstos a la necesidad de generar información para una mejor formulación presupuestaria, lo que debería traducirse en un mejor uso del gasto público.

c) Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG):

Los PMG se han instado en la jerga y las prácticas de la gestión pública chilena de manera gradual, pero eficaz. Los PMG parten en 1998 con la implementación de la ley 19.553, que los reconoce como el medio para otorgar el incremento por desempeño institucional en las remuneraciones de los funcionarios y funcionarias. Estos programas estarán ligados a los objetivos de gestión definidos por la institución. Luego, en el año 2001, los PMG se rediseñaron y se orientaron al “desarrollo de sistemas de gestión mejorando las prácticas de los servicios públicos” (Dipres, 2007b: 2). En particular, se planteó que los PMG se deberían orientar al mejoramiento de cinco áreas clave de la

gestión institucional, divididas en 11 sistemas, llamado Programa Marco Básico. Este Programa se presenta en la Tabla 2. El Plan Marco, el cual, a partir de 2001 estaba conformado por el Plan Marco Básico, fue complementado en el 2005 por el Plan Marco Avanzado, el cual se presenta en la Tabla 3.

Tabla 2: Programa Marco Básico: Areas y Sistemas

Areas	Sistemas
RECURSOS HUMANOS	Capacitación
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	Evaluación de Desempeño
CALIDAD DE ATENCION A USUARIOS	Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, usuario(a)s y beneficiario(a)s (ex OIRS)
	Gobierno Electrónico
PLANIFICACION/ CONTROL / GESTION TERRITORIAL	Planificación /Control de Gestión
	Auditoría Interna
	Gestión Territorial
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público
	Administración Financiero-Contable
ENFOQUE DE GÉNERO	Enfoque de Género

Fuente: Dipres (2007b)

Tabla 3: Programa Marco Avanzado: Areas y Sistemas

Areas	Sistemas
RECURSOS HUMANOS	Capacitación
	Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo
	Evaluación de Desempeño
CALIDAD DE ATENCION A USUARIOS	Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, usuario(a)s y beneficiario(a)s
PLANIFICACION/ CONTROL	Planificación /Control de Gestión
	Auditoría Interna
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público

Fuente: Dipres (2007b)

En esta última etapa en la evolución de la implementación de los PMG, a partir del año 2005, se consideró pertinente avanzar en la profundización del sistema de excelencia, mediante la implementación de la certificación externa de sistemas de gestión. Surge entonces, la idea, a partir de la elaboración de los PMG de 2005, de incorporar los elementos que permitan la aplicación de las Normas ISO 9001:2000. Este mecanismo permitirá generar presión, a través de la aplicación de estándares y rutinas, a las organizaciones públicas para que puedan seguir avanzando en los procesos de modernización y cambio organizacional, que se derivan de un mejor uso de los recursos públicos, que es el objetivo final que busca la DIPRES.

A pesar de no existir una evaluación de los PMG como un mecanismo efectivo de mejora de la gestión, uno debe asumir, desde una perspectiva neoinstitucional, que en la medida que existan incentivos externos, como los bonos ligados a los cumplimientos de los PMG, se logrará estimular de manera eficiente a los funcionarios y funcionarias hacia sistemas de gestión más eficientes y "modernos"(Pliscoff, 2005) La literatura respecto de cuan exitoso será este estilo "ortodoxo" de gestión pública que se ha empezado a imponer en el último tiempo, está entregando nuevas luces respecto de las consecuencias de centrar el debate de la modernización en la eficiencia, dejando de lado valores propios de la administración pública (Denhardt y Denhardt, 2000; Box, 1999; Terry, 1999).

Comentarios

La falta de una sistematización o visión de la modernización de la gestión pública o una falta de una política de gestión pública, el cambio en el eje orientador de la modernización en la gestión pública en el aparato público chileno, y los notorios avances en el nivel micro, marcan el panorama de la gestión pública en el "primer tiempo" de la gestión de la Presidenta Bachelet. La presión por resultados en un periodo de gobierno más corto, la tensión entre tecnócratas y políticos, la presión por incrementar los niveles de eficiencia y transparencia en el gasto público, son algunas explicaciones para justificar este panorama. La presión por resultados hace que planes estratégicos como el que se diseñó e implementó en el período del Presidente Frei Ruiz Tagle se dejen a un lado por la falta de un horizonte de tiempo adecuado para poder ser implementados, pasándose la

responsabilidad y presión a los ministerios y servicios para que muestren avances en sus ámbitos de competencia. La tensión entre tecnócratas y políticos⁶ se transforma en una explicación para que la acción del gobierno en estas materias haya sido un tanto temerosa, ya que de una u otra manera, se crea la caricatura que incrementar los niveles de profesionalización en el sector público, significaría una pérdida por parte de la clase política de las prebendas en términos de nominaciones, propias de una visión tradicionalista de la gestión pública. Finalmente, la presión por transparencia ha hecho que muchos de los avances en términos del Sistema de Alta Dirección Pública, como la instalación del mismo, no hayan tenido mayor rechazo en la clase política, puesto que a pesar que les quita poder, da una señal a la ciudadanía que la despolitización de los altos directivos por un lado, y una mayor transparencia en el uso de los recursos, se traduciría en una menor posibilidad de intervención política e instrumentalización de la acción del aparato público en beneficio de un determinado grupo o coalición.

Finalmente, mas allá de los avances y planteamientos planteados por la Comisión Pro Transparencia, vale la pena rescatar la necesidad por volver a darle sentido a la modernización de la gestión pública. Vale decir, no sólo hay que poner énfasis en el uso del gasto público, a través de mecanismos de control de gestión muy avanzados, sino que también es necesario recordar el fin último de la gestión pública, el servir. En este sentido, el medir por medir, ya sea a través de indicadores, PMG, o de la forma que sea, si no lleva aparejada una preocupación por la razón de ser del servicio público, y en definitiva una verdadera ética del servicio público, se vuelve un mero fin en si mismo.

BIBLIOGRAFÍA:

Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, California: University of California Press

Box, R. (1999), "Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice", *The American Review of Public Administration*, 29 (1): 19-43.

⁶ Esta tensión es difícil de sistematizar u objetivar, pero está claro que en el debate político ésta ha sido una de las tensiones más claras dentro del propio gobierno y de la propia coalición de partidos gobernante.

Denhardt, R. And Denhardt, J. (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, 60 (6): 549-559

Chile (1997), *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997 – 2000*, Mimeo.

Dirección Nacional de Servicio Civil (2007) *Reporte Estadístico Mensual: Alta Dirección Pública, Diciembre*. (www.serviciocivil.cl)

Dirección de Presupuesto (Dipres) (2007a) *Minuta Ejecutiva: Programa de Modernización de Reforma y Modernización del Estado* (Dirección de Presupuestos).

Dirección de Presupuesto (Dipres) (2007b) *Programa de Mejoramiento de la Gestión 2008*, Programa marco, Documento Técnico, Julio.

Dixit, A. (1997), "Power of Incentives in Private versus Public Organizations", *The American Economic Review*, 87(2), Papers and Proceeding of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association: 378-382.

Frant, H. (1996), "High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3): 365-381.

Guzmán, M. (2005), *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La experiencia chilena*, Santiago; Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

Hood, C. (1991) "Public Administration for all seasons?", *Public Administration*, 69 (1): 3-19.

Kingdon, J. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York : HarperCollins College Publishers, 2nd Edition.

Pliscoff, C. (2005), *Sistemas de Incentivos Monetarios y Reforma del Estado: Elementos*

AGENDA PÚBLICA / ENERO 2008

ISSN 0718-123X

para una Discusión Necesaria, Documento de Trabajo 4, Departamento de Gobierno y Gestión Pública, INAP-UChile.

Terry, L. (1998) "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58 (3): 194-200.