



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Doctorado en Investigación en Ciencias sociales con mención en Ciencia Política
VII Promoción
2008 – 2011

**La Calidad de los Servicios Públicos:
Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)**

Tesis para obtener el grado de Doctora en Investigación
en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política.
Presenta:

Marjorie Liz Morales Casetti

Director de Tesis: Dr. J. Mario Herrera Ramos

Lectores: Dr. David Arellano Gault
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Seminario de Investigación: Decisiones de Gobierno
Línea de Investigación: Decisiones y Evaluación de Programas de Gobierno

México, D.F. Agosto 2011

Este Doctorado fue cursado gracias a la beca otorgada por la
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)



FLACSO
MEXICO

A Marco y Leonor



FLACSO
MEXICO

AGRADECIMIENTOS.

Al finalizar esta investigación quiero agradecer a mis profesores por el tiempo, paciencia y consejos ofrecidos durante el desarrollo del trabajo. Agradezco especialmente al Dr. J. Mario Herrera por su confianza y comprensión, al Dr. David Arellano y al Dr. Ricardo Uvalle por sus valiosas observaciones y críticas, y al Mtro. Jonathan Molinet por sus siempre desinteresados aportes en mi formación doctoral.

Agradezco también de manera muy especial a Mario Waissbluth, José Inostroza y a todo el equipo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile por sus aportes durante la realización de mi estancia de investigación.

No puedo dejar de mencionar a Daniel Ulloa, Luna Israel, Marcela Guzmán, Mariana George-Nascimento, Francisca Vicuña y Pamela Vera, quienes desde su experiencia empírica colaboraron durante el desarrollo de la investigación.

Les doy gracias infinitamente a Sara Arancibia, Marisol Luna y Rene Gempp por su desinteresado apoyo en la estimación del modelo estadístico, sin los cuales la finalización de este trabajo no hubiese sido posible. Reconozco que cualquier error en la misma es responsabilidad únicamente mía.

Finalmente agradezco a Marco por su apoyo y paciencia durante todo el doctorado, por sus aportes y comentarios, y por su ayuda en la edición y corrección de estilo del documento final.



FLACSO
MEXICO

RESUMEN

Buscando mejorar los resultados entregados por el gobierno a la ciudadanía, a partir de los años ochenta se comenzaron a implementar reformas para modernizar la gestión pública. El paradigma dominante en este proceso fue la llamada Nueva Gestión Pública, que combina elementos de la teoría de la elección pública y el gerencialismo. Dos décadas después, hemos sido testigos de las consecuencias no deseadas que estas reformas produjeron: un gobierno más fragmentado y con menor capacidad de respuesta. Chile, no ha estado ajeno a estas tendencias y en la actualidad también ha sido afectado por las consecuencias no buscadas de las reformas: el sistema de evaluación del desempeño implementado en el país no se ha traducido en una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Debido a esto, investigadores y personeros del gobierno han señalado la necesidad de implementar nuevas reformas que permitan corregir los errores, tomando como referencia el enfoque de gobierno conjunto que ha surgido en países desarrollados.

Palabras clave: *gestión pública, calidad de gobierno, modernización del Estado, servicio civil.*

Abstract

Seeking to improve the results delivered by the government to the citizens, from the 80's began to implement reforms to modernize public management. The dominant paradigm in this process was called New Public Management, which combines elements of the public choice theory and managerialism. Two decades later, we have witnessed the unintended consequences that these reforms were: a government more fragmented and less responsive. Chile has not been unaware of these trends and now has also been affected by the unintended consequences of reform: the performance appraisal system implemented in the country has not resulted in more efficient use of public resources. Because of this, researchers and the government representatives have indicated the need to implement new reforms to correct the errors, with reference to the whole of government approach that has emerged in developed countries.

Keywords: *public management, quality of government, modernizing state, civil service.*



FLACSO
MEXICO

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción.....	1
Capítulo 1. La Calidad de las Agencias Públicas	7
1.1 ¿Por qué Reformar al Gobierno?	8
1.2 Gobierno, Ciudadanos y Resultados	10
1.2.1 La Calidad del Gobierno	11
1.2.2 La Calidad de la Ejecución del Gasto Público.....	19
1.2.3 Estructura Organizacional y Resultados de Gobierno.....	22
1.3 El Congreso, el Ejecutivo y la Burocracia	28
1.3.1 Teoría Económica de la Burocracia	29
1.3.2 Sistemas de Evaluación de Desempeño y Procesos Presupuestarios .	32
1.4 Funcionarios Públicos: los Individuos que Afectan el Desempeño del Gobierno.....	41
1.4.1 Reformas al Servicio Civil	41
1.5 Comentarios Finales y Modelo Preliminar	47
Capítulo 2. La Modernización del Estado y sus Efectos	51
2.1 La Modernización del Estado en algunos países de la OCDE	52
2.1.1 Orígenes, Motivos y Objetivos de las Reformas	52
2.1.2 Los Programas: Evaluación del Desempeño y Servicio Civil	56
2.2 ¿Qué se ha dicho sobre los Efectos de la NGP?	67
2.2.1 NGP: Efectos sobre el Desempeño	68
2.2.2 NGP: Efectos sobre el Control Político y la Capacidad del Gobierno ...	71
2.3 Reformas Post-NGP	75
2.3.1 Post-NGP: Nueva Era o Continuidad	75
2.3.2 La Post-NGP en el Reino Unido y Australia	78
2.4 Comentarios Finales.....	83
Capítulo 3. El Gobierno de Chile y la Modernización del Estado: 1990-2009	87
3.1 El Gobierno Central de Chile	87
3.1.1 Gasto Público y Tamaño del Gobierno	88
3.1.2 La Calidad del Gobierno Chileno	92
3.2 Modernización del Estado en Chile	94
3.2.1 Análisis Político-Coyuntural de la Ley N° 19.553	99
3.2.2 Análisis Político-Coyuntural de la Ley N° 19.882	103
3.3 El SCG: Funcionamiento y Resultados.....	112
3.3.1 SCG: Procesos, Actores Relevantes y Uso de la Información.....	114
3.3.2 Resultados: IDI y PMG en cifras	118
3.3.3 Fortalezas y Debilidades del SCG	121
3.3.4 La Evaluación en Profundidad al PMG realizada por Banco Mundial .	124
3.4 El Sistema de Alta Dirección Pública y otros aspectos del Nuevo Trato Laboral	127
3.5 La Modernización del Estado Chileno en Perspectiva Comparada	132

Capítulo 4. Reformas de Gestión Pública en Chile y sus Efectos en la Calidad de los Servicios Públicos.....	139
4.1 Cómo valorar los Efectos de la Evaluación del Desempeño y del Nuevo Trato Laboral en los Servicios Públicos Chilenos	140
4.1.1 Los Conceptos y su Operacionalización.....	140
4.1.2 Fuentes de Información.....	147
4.1.3 Re-planteamiento de Hipótesis	149
4.2 Efectos de las Reformas de gestión Pública como un Modelo de Path Analysis.....	151
4.2.1 Especificación del Modelo	152
4.2.2 Identificación del Modelo y Análisis Descriptivo de los Datos	154
4.3 Estimación y Evaluación de la Bondad de Ajuste del Modelo.....	156
4.3.1 Evaluación de la Bondad de Ajuste del Modelo	158
4.3.2 Reespecificación del Modelo.....	160
4.3.3 Validación Cruzada	161
4.4 Interpretación de los Resultados.....	162
4.5 Chile: ¿Gobierno Conjunto?.....	166
4.5.1 SED y SADP: Propuestas de Mejora.....	166
4.5.2 Gobierno Conjunto: las Propuestas del Consorcio y las Acciones del Gobierno de Sebastián Piñera.	169
Conclusiones y Recomendaciones.....	173
Conclusiones: Aportes y Límites de los Hallazgos.....	173
El Futuro de la Reforma en Chile: entre la Eficiencia y la Confianza	176
Bibliografía.....	181
Anexo A. Servicios Incluidos	197
Anexo B. Estimación Modelo Estadístico	201
B.1 Estimación de Modelo Inicial de Path Analysis.....	201
B.2 Estimación de Modelo Corregido de Path Analysis	211
B.3 Validación Cruzada utilizando Particiones Jackknife.....	220

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N°1. Criterios para definir la Calidad de Gobierno.....	19
Tabla N°2. Reformas al Servicio Civil.....	43
Tabla N°3. Reformas de Gestión Pública: Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Noruega.....	66
Tabla N°4. Gasto Público Gobierno Central (% PIB) 1995-2009.....	89
Tabla N°5. Clasificación Funcional de las Erogaciones (% Gasto Total Gob. Central) 1987-2009.....	89
Tabla N°6. Indicadores de Personal Civil del Gobierno Central.....	90
Tabla N°7. Índices de Gobernanza Mundial (2000-2008).....	93
Tabla N°8. Indicadores de Calidad y Eficiencia del Sector Público.....	94
Tabla N°9. Modernización del Estado 1990-2010.....	96
Tabla N°10. Historia de la Ley N° 19.553/1998.....	102
Tabla N°11. Historia de la Ley N° 19.882/2004.....	108
Tabla N°12. Porcentajes de Asignación según Desempeño (1998-2010)..	112
Tabla N°13. Indicadores Comprometidos y Cumplidos (2004-2009).....	119
Tabla N°14. Avance y Cumplimiento PMG (2004-2009).....	119
Tabla N°15. Comparación Leyes N°19.553 y N°19.882.....	133
Tabla N°16. Reformas de Gestión Pública: Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Noruega y Chile.....	135
Tabla N°17. Estadística Descriptiva.....	155
Tabla N°18. Correlación ρ de Spearman.....	156
Tabla N°19. Medidas de Bondad de Ajuste del Modelo Teórico Global.....	159
Tabla N°20. Medidas de Bondad de Ajuste del Modelo Reespecificado....	161
Tabla A.1 Servicios incluidos por Ministerio.....	197

ÍNDICE DE FIGURAS

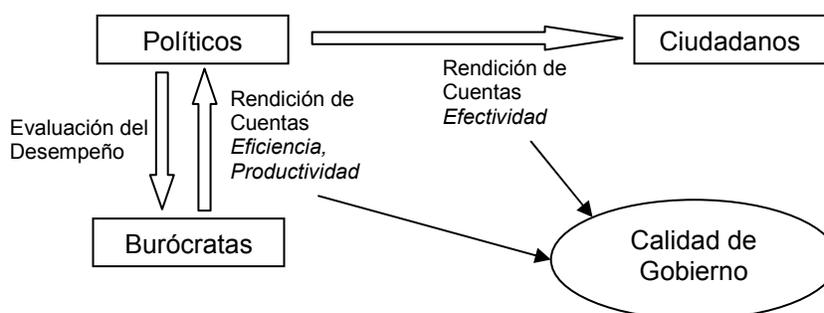
Figura N°1. Calidad de Gobierno.....	1
Figura N°2. Hipótesis Evaluación del Desempeño y sus Efectos.....	39
Figura N°3. Hipótesis Reformas al Servicio Civil y sus Efectos.....	46
Figura N°4. Modelo de Análisis.....	48
Figura N°5. Efectos de la Evaluación del Desempeño.....	84
Figura N°6. Efectos de las Reformas al Servicio Civil.....	85
Figura N°7. Proceso de Formulación, Seguimiento y Validación PMG e IDI.....	116
Figura N°8. Hipótesis del Gobierno de Lagos en relación a la Gestión Pública.....	128
Figura N°9. Reformas de Modernización de la Gestión Pública en Chile.....	141
Figura N°10. Modelo Conceptual.....	150
Figura N°11. Modelo de <i>Path Analysis</i>	153
Figura N°12. Resultados Modelo de <i>Path Analysis</i>	157
Figura N°13. Resultados Modelo Reespecificado de <i>Path Analysis</i>	160

INTRODUCCIÓN

Considerando que el Estado está al servicio de las personas y que por tanto, una de sus tareas fundamentales es otorgar oportunidades para que la ciudadanía se desarrolle plenamente, en esta tesis relevamos la importancia que los Servicios públicos y las personas que trabajan en ellos tienen en la obtención de los objetivos que persigue el gobierno. Primero, tomando un enfoque desde el ciudadano buscamos determinar qué es la calidad de gobierno y qué factores influyen en ella. Posteriormente, desde el punto de vista del Ejecutivo y del Legislativo consideramos las reformas de gestión pública que se han implementado con el objetivo de mejorar la capacidad del gobierno y la calidad de los servicios que éste provee.

Por tanto, uno de los aspectos distintivos de esta investigación, es la definición de calidad de las agencias de gobierno que utilizamos, ya que ésta no se define sólo a partir de lo que el gobierno mide a través de sus sistemas de evaluación, sino que buscamos contemplar la valoración que hace la ciudadanía sobre los resultados del gobierno. En este sentido, se considera una cadena de rendición de cuentas que, siguiendo a Moe (1984), parte del ciudadano como *principal* de los políticos electos (vistos como *agentes*), los cuales a su vez son *principales* de los burócratas. El modelo se puede esquematizar como sigue:

Figura N°1. Calidad de Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de las acciones realizadas por el Ejecutivo y el Legislativo para mejorar los resultados alcanzados por el gobierno, el modelo de reforma adoptado en casi todo el mundo -promovido por organismos internacionales- fue uno inspirado en la teoría de la elección pública y en el gerencialismo: la nueva gestión pública. Este modelo, 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 -producto de la dispersión de la autoridad y el poder-, y han generado una fragmentación del gobierno al imponer objetivos y metas específicas a cada agencia lo que debilita la acción coordinada entre ellas. Por otro lado, la incorporación de sistemas de selección de altos directivos que son remunerados de acuerdo a su desempeño, ha provocado que se otorgue mayor importancia a los resultados inmediatos que a los de largo plazo, dada la duración de estos cargos -3 a 5 años-. Para corregir estos problemas han surgido nuevos enfoques, los cuales proponen una revalorización del *centro*: después de haber otorgado autonomía a las agencias y a los gobiernos locales, parece estar ocurriendo una re-centralización que pretende fortalecer la capacidad y efectividad de los gobiernos, y una re-burocratización que busca promover el liderazgo, mejorar la coordinación y fortalecer la rendición de cuentas (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2005; Olsen, 2008).

Considerando lo anterior, esta investigación tiene por objetivo principal realizar un análisis de los efectos generados por una decisión política que apuntaba a modernizar la gestión del gobierno chileno. Esta decisión política, implica una

modificación de las relaciones de poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y la Burocracia, y busca mejorar los resultados alcanzados por las agencias públicas, a través del fortalecimiento del control político. En particular, nos interesa determinar ¿qué efectos han provocado las reformas inspiradas en la nueva gestión pública sobre la capacidad del Estado, el control político de la burocracia y la calidad observada de las agencias de gobierno?

Los objetivos secundarios son: i) definir la calidad del gobierno y de sus agencias desde una perspectiva ciudadana; ii) determinar, partiendo de la teoría, cuáles han sido las medidas implementadas por los gobiernos para mejorar su calidad; iii) explorar las consecuencias que han provocado las reformas realizadas en cuatro países de la OCDE; iv) analizar la implementación y resultados de dos reformas inspiradas en la nueva gestión pública, en Chile, así como los determinantes coyunturales y políticos a raíz de los que surgieron; y v) aplicar un modelo estadístico que permita estimar los efectos internos y sociales, generados por las reformas realizadas en Chile.

Para cumplir con los objetivos señalados, la metodología de investigación consiste en dos etapas. En la primera, se revisan los antecedentes teóricos de las reformas identificando los resultados esperados de las mismas, y se hace un análisis cualitativo de experiencias internacionales que permitirá extraer lecciones para el caso chileno. En la segunda, se analiza en profundidad lo ocurrido en Chile. Comenzamos con el análisis de la decisión política de implementar reformas de nueva gestión pública, y posteriormente, determinamos los efectos que éstas han tenido en la calidad de las agencias de gobierno, mediante la estimación de un modelo estadístico que contempla lo ocurrido en varias agencias públicas chilenas.

Las ventajas de la metodología empleada son las siguientes. Primero, la literatura comparada sobre las reformas de gestión pública tiende a enfocarse en países desarrollados lo que dificulta la generalización y la comparación entre países

desarrollados y en vías de desarrollo; esta investigación nos permite valorar los efectos de las reformas en Chile utilizando como referencia lo ocurrido en países de la OCDE. Segundo, dado que definimos la calidad de las agencias públicas considerando tanto la eficiencia como la efectividad, podemos valorar no sólo los efectos internos sino también los sociales. Tercero, la mayoría de los estudios utilizan como técnica de análisis estadístico, modelos de regresión que consideran como unidad de análisis las agencias de gobierno u otras organizaciones. Aquí, proponemos el uso de un modelo de *path analysis*, el cual permite estimar simultáneamente los efectos directos e indirectos de múltiples variables dependientes e independientes. Una de las desventajas que presenta este método es que necesitamos contar con una gran cantidad de observaciones.

El presente documento se estructura siguiendo la metodología recién expuesta y se divide en cuatro capítulos y un apartado final de conclusiones. En el primer capítulo definimos qué es la calidad de gobierno desde una perspectiva ciudadana, vemos cómo ha sido medida en diferentes artículos académicos, analizamos qué factores influyen en ella, y determinamos cómo pueden los gobiernos mejorar su calidad a través de la implementación de reformas de modernización -específicamente, consideramos los efectos esperados de la evaluación del desempeño y de la profesionalización del servicio civil-.

En el segundo capítulo realizamos una revisión de experiencias internacionales, a partir de las cuales se extraen lecciones para el caso chileno y se explora el cumplimiento de las relaciones causales esperadas por la teoría. En particular, nos centramos en identificar los efectos de las reformas sobre el control político y la capacidad del Estado.

Los capítulos 3 y 4 están dedicados a realizar un análisis en mayor profundidad sobre los efectos que las reformas de gestión pública han provocado en Chile. En el Capítulo 3 nos referimos al gobierno de Chile, analizando cómo y por qué incorporó, desde los años noventa, reformas relacionadas con la nueva gestión

pública, y revisamos los resultados que éstas han provocado a partir de documentos oficiales y evaluaciones realizadas por organismos internacionales. El Capítulo 4 se basa en una metodología cuantitativa para determinar los efectos de las reformas sobre la calidad de los Servicios públicos chilenos, utilizando un modelo de *path analysis* para poner a prueba dos hipótesis de investigación, que se derivan de los capítulos anteriores.

H₁: la ley de nuevo trato laboral ha tenido un efecto positivo sobre la calidad de los servicios públicos en Chile, y

H₂: el sistema de evaluación de desempeño en Chile no ha tenido efectos positivos en la calidad de los servicios públicos.

La tesis finaliza con un apartado de conclusiones en el cual se presentan algunas recomendaciones de política, se establecen las limitaciones de la investigación y se identifican nuevas preguntas de investigación.



CAPÍTULO 1. LA CALIDAD DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS

Si bien es posible definir la calidad como el juicio global de un cliente acerca de la prestación de un servicio o las características de un producto (García, sin fecha), en esta investigación nos enfocamos en la calidad del gobierno y de las agencias que lo componen considerándola como un concepto más complejo y multidimensional, por lo que para obtener una visión comprehensiva del mismo es necesario conocer la valoración que hacen distintos actores (Andrews y Boyne, 2010). Mientras que para el Ejecutivo y el Legislativo el desempeño y la calidad de las dependencias se evalúan a través de los sistemas de control y monitoreo formalmente establecidos, a los ciudadanos les interesan los resultados que obtiene el gobierno en su gestión y cómo esos resultados contribuyen a una mejora en su calidad de vida. Dado lo anterior, en este capítulo definimos la calidad del gobierno contemplando distintas aproximaciones teóricas y rastreando en la literatura cómo ha sido medida, y analizamos diversas variables que son importantes para la calidad del gobierno y los resultados de las políticas públicas, como la estructura institucional y organizacional las cuales influyen sobre el comportamiento de los políticos electos y de los burócratas, afectando los resultados que las agencias obtienen.

Posteriormente nos centramos en responder ¿cómo podemos mejorar la calidad del gobierno? y ¿qué medidas pueden implementarse para mejorar el desempeño de las agencias públicas?

Tomando como punto de partida la teoría económica de la burocracia analizamos dos de las principales reformas que se han realizado en el mundo desde los años ochenta para mejorar la eficiencia y la efectividad de las acciones del gobierno: i) la que busca aumentar el control político sobre la burocracia estableciendo sistemas de evaluación de desempeño y ii) aquella que intenta mejorar la gestión de recursos humanos en el sector público modificando los sistemas de contratación, promoción y remuneraciones.

Comenzamos el capítulo revisando brevemente de dónde surge la necesidad de reformar la gestión pública y cuál fue el modelo dominante en el proceso.

1.1 ¿POR QUÉ REFORMAR AL GOBIERNO?

En los años ochenta se conjugan dos hechos que sirven de base para la modernización de las organizaciones públicas. Por un lado la crisis económica y los descontentos que provocó el Estado de Bienestar, y el “creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales” (Santana y Negrón, 1996:1) brindó una oportunidad a los promotores del modelo de mercado para mostrarlo como una opción factible en la reforma del Estado. Por otro lado y desde la empresa privada, comienza a tomar cada vez más fuerza el movimiento de la calidad total, el cual tiene sus antecedentes en el Japón posterior a la segunda guerra mundial.

El Estado de Bienestar había surgido a mediados de los años cuarenta como un Estado intervencionista al cual le correspondía garantizar una distribución equitativa de los bienes económicos y culturales, universalizando el acceso a los mismos. Esta necesidad del gobierno de dar respuesta a las demandas sociales provocó un aumento permanente del gasto público lo que derivó en la crisis económica de finales de los setenta, y llevó a cuestionar la viabilidad económica y la eficacia social del modelo de bienestar. El descontento social con las organizaciones públicas se produjo, en parte, por la baja receptividad de éstas ante las demandas de los ciudadanos, hecho que fue relevado por la teoría de la elección pública, al señalar que por carecer de los incentivos propios del mercado, las agencias públicas no incorporan la perspectiva de los clientes en sus procesos decisivos y productivos (Vernis y Mendoza, 2009).

A diferencia de lo que ocurría en el sector público, en el sector privado tomaba cada vez mayor importancia la visión del cliente. Precisamente con el modelo de gestión de calidad total se buscaba “satisfacer o exceder las expectativas de los

clientes en condiciones de eficiencia económica” (García, sin fecha:38). Este enfoque había surgido en los años cincuenta durante la reconstrucción económica de Japón; desilusionados por la baja calidad de sus productos, los japoneses contaron con el apoyo de Estados Unidos para mejorar sus procesos productivos. Reconocidos académicos como Edward Deming y Joseph Juran dictaron seminarios y cursos para introducir el concepto de aseguramiento y control de calidad, y posteriormente, autores como Feigenbaum, Ishikawa y Crosby hicieron importantes aportes, desarrollaron conceptos y modelos que se consolidaron en la gestión de calidad total¹. Este movimiento cobró relevancia en Estados Unidos en los setenta y en Europa en los ochenta, comenzando a utilizarse la gestión de calidad en las empresas privadas y creándose premios que reconocen los avances logrados por éstas y facilitan tanto la implantación de los modelos como el aprendizaje y la comparación entre empresas (García, sin fecha).

Basadas en parte en el movimiento de calidad total surgen dos importantes propuestas para modernizar el gobierno: i) la reinención del gobierno (*Reinventing Government*) y ii) la nueva gestión pública (Ocampo, 1998). La primera fue planteada por Osborne y Gaebler en 1992, y tenía como una de sus premisas servir al ciudadano. Inspirado en las ideas de la calidad total, este modelo buscaba aumentar la competencia entre los proveedores de servicios del gobierno, empoderar a la ciudadanía para controlar las acciones de la burocracia, medir el desempeño de las agencias de gobierno haciendo énfasis en los resultados, y redefinir a los ciudadanos como clientes/consumidores (volveremos sobre esto más adelante). La nueva gestión pública (NGP) -doctrina liderada por la OCDE- era un nuevo paradigma basado en ocho principios: fortalecer la función directiva; devolver autoridad y proveer flexibilidad a las agencias; mejorar el desempeño y fortalecer la rendición de cuentas; mejorar la gestión de recursos humanos; optimizar el uso de las tecnologías de información; desarrollar la competencia y otorgar a los clientes distintas opciones para elegir; mejorar la

¹ Ver mayores antecedentes en (García, sin fecha).

calidad de la regulación y; proveer servicios de manera responsiva² (Ocampo, 1998). Más adelante profundizamos sobre este enfoque que fue promovido por organismos internacionales y por tanto fue implementado en diversos países. Al seguir este modelo de NGP, la gestión de calidad y la preocupación por la eficiencia sobrepasó los límites de la empresa privada y cobró relevancia en el gobierno volviéndose temas centrales en las reformas de modernización del Estado. Veamos ahora cómo se entiende esa calidad del gobierno.

1.2 GOBIERNO, CIUDADANOS Y RESULTADOS

Siguiendo a Christensen, Lægreid, Roness y Rovik (2007), a diferencia de las organizaciones privadas, las organizaciones públicas deben actuar bajo principios de transparencia, equidad e imparcialidad, considerando un conjunto amplio de valores y normas, y teniendo en cuenta las necesidades ciudadanas. De igual manera, al evaluar la calidad de estas organizaciones debemos contemplar no sólo los resultados que obtienen en cuanto a procesos y productos sino cómo sus acciones afectan al bienestar social (BS).

Considerando que el Estado está al servicio de los ciudadanos y que por tanto le corresponde velar porque los individuos gocen de condiciones mínimas para el libre ejercicio de sus derechos (FLACSO-Chile, 2008), en este apartado nos centramos en la relación entre el *gobierno* y los *ciudadanos*, y en los *resultados* que el primero produce respecto del BS, definiendo qué entendemos por calidad del gobierno y de las agencias que lo componen e identificando algunos factores que afectan el desempeño de las organizaciones públicas.

Si bien reconocemos que existen distintas perspectivas y definiciones de ciudadanos -como consumidores, clientes o sujetos (Mintzberg, 1996)-, como nos interesa determinar los efectos de una política inspirada en la NGP consideramos al

² En el sentido de *responsiveness*, es decir, la disposición y capacidad del gobierno para responder a las preferencias ciudadanas, a través de las políticas públicas, de modo que logra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general.

ciudadano como un consumidor³ el cual juega distintos roles en su relación con el gobierno, pudiendo ser i) usuario de servicios, ii) socio en la provisión de servicios, iii) fiscalizador de las acciones del gobierno, y iv) contribuyente (Kettl, 1998). Dependiendo del rol, los ciudadanos tendrán distintos intereses: los primeros buscan servicios de calidad y bajo costo; los segundos están interesados en la efectividad de la provisión, los terceros esperan que el gobierno rinda cuentas a la ciudadanía, y los últimos estarán preocupados de la eficiencia del gasto.

Aun cuando el modelo de mercado haya disminuido la participación de la ciudadanía en las políticas al redefinirlo como consumidor, éste no desconoce el papel que juegan los ciudadanos en el control de la acción del Estado (Cunill, 1997), por cuanto afirmamos que siendo éstos el *principal* de la burocracia, la valoración de la calidad de las agencias de gobierno debe pasar necesariamente por la perspectiva ciudadana. Por tanto, consideramos al ciudadano como un contribuyente y usuario de servicios al cual le interesará la calidad y eficiencia con que el gobierno actúe, y como un fiscalizador al cual el gobierno debe rendir cuentas.

1.2.1 LA CALIDAD DEL GOBIERNO

Pensar al gobierno como un proveedor de servicios⁴ implica i) hacer énfasis en los productos, resultados e impactos de las políticas ejecutadas a través de su estructura burocrática, y ii) considerar a la ciudadanía como usuarios de tales

³ Precisamente, una de las críticas que se hace a este modelo de reforma es la visión acotada de ciudadano, autores como Box, Marshall, Reed, y Reed (2001) afirman que estas reformas han debilitado el vínculo entre ciudadano y sociedad/comunidad; deLeon y Denhardt (2000) señalan que la NGP limita el grado al cual los ciudadanos pueden afectar las políticas, asignándoles una posición política débil, donde sólo pueden actuar una vez que las decisiones han sido tomadas. De manera similar, Cunill (1997) argumenta que la conceptualización del ciudadano como consumidor provoca el debilitamiento de la sociedad como cuerpo político.

⁴ Blanlot y von Baer (2009) agrupan las actividades del gobierno en tres principales: defensa, relaciones exteriores, y diseño e implementación de políticas para prestación de bienes y servicios. Cuando decimos que el gobierno es un proveedor de *servicios* estamos incluyendo las tres actividades principales asumiendo que tanto la defensa como las relaciones internacionales son funciones que influyen directamente en el bienestar de la sociedad. Lo que no incluimos directamente en esta investigación son las funciones de regulación de mercado.

servicios. Lo anterior releva la importancia de dos asuntos. Por un lado, la ejecución de las políticas dependerá de las acciones y el comportamiento de los individuos que las implementan (ver pág. 41), lo que nos lleva a la necesidad de controlarlos y medir sus resultados (ver pág. 32). Por otro lado, debido a que gran parte de los recursos del gobierno se obtiene de los impuestos ciudadanos, el gobierno debe dar cuenta de la manera en que utiliza dichos recursos, buscando ejecutar un gasto público de calidad. Pero, ¿qué es la calidad del gasto público? y ¿cómo podemos valorar la calidad del gobierno desde una perspectiva ciudadana? Comencemos contestando la segunda pregunta.

Mientras los economistas asocian la calidad del gobierno⁵ con las tradiciones e instituciones de acceso y ejercicio del poder asumiendo que un buen gobierno es aquel que contribuye al desarrollo económico; desde la ciencia política se atribuye mayor importancia al ejercicio del poder, centrándose en las instituciones y organizaciones (Cejudo y Zabaleta, 2009) o en los criterios normativos en los cuales se enmarca (Rothstein y Teorell, 2005), pero sin ocuparse directamente de los resultados de ese ejercicio.

En la literatura que trata sobre la valoración de las instituciones de acceso y ejercicio del poder se habla de *buen gobierno* (Andrews, 2008), *calidad de gobierno* (La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer y Vishny, 1998; Longo, 2008; Rothstein y Teorell, 2005; Wilson, 2008) y *gobernanza/buena gobernanza* (Huther y Shah, 2005; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005; Longo, 2008; Rothstein y Teorell, 2005). Si bien estos conceptos son similares poseen diferencias y son entendidos de manera distinta por los diversos autores. El buen gobierno o la calidad de gobierno se asocia con la noción de *capacidad del Estado*, por lo que se mide a través de indicadores de calidad de la burocracia, niveles de corrupción, o eficiencia en la provisión de servicios. El concepto de *gobernanza* -o buena

⁵ La calidad de gobierno ha sido utilizada principalmente para explicar el crecimiento económico de los países (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004; Glaeser, La Porta, Lopez-de-Silanes, Schleifer, 2004), aunque también se ha utilizado para explicar la felicidad o el bienestar subjetivo de los ciudadanos (Samanni y Holmberg, 2010), y la existencia de capital social y confianza (Rothstein y Stolle, 2007).

gobernanza- amplía la noción de gobierno y se define de manera descriptiva como el “conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un contexto social determinado” (Longo, 2010:78), y de manera normativa como el “atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y bienestar” (Longo, 2010:79). En general, la gobernanza se ha asociado a tres dimensiones: i) calidad de la democracia, ii) capacidad para resolver problemas, y iii) garantía para el funcionamiento del mercado y la sociedad civil.

Desde una perspectiva económica en la que se asume que la finalidad del gobierno es promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Kaufmann *et al.*, 2005; La Porta *et al.*, 1998), la calidad de gobierno se asocia principalmente con la segunda dimensión de gobernanza denominada *gobernanza efectiva* (Aguilar, 2007; Longo, 2010). Desde este enfoque, la valoración de la calidad de gobierno implica no sólo centrarse en los productos sino considerar los resultados agregados producidos por el Estado, por lo que para medirla se utilizan indicadores “que pretenden evaluar la calidad y desempeño de las instituciones de un país” (Longo, 2010:95).

En la economía y especialmente en el Nuevo Institucionalismo Económico⁶ (NIE) -a veces llamado institucionalismo de la elección racional- las instituciones importan porque ellas definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos, restringiendo su comportamiento (North, 2006). Para el NIE una buena institución será “aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada” (Peters, 2003:94), de manera que la calidad institucional podría ser valorada a través de los resultados alcanzados por un gobierno en relación a sus objetivos centrales, lo cual sería equivalente con una medida de buen gobierno, en efecto,

⁶ El NIE posee dos ramas de análisis, una referida al ambiente institucional -las *reglas del juego*- que tiene como principal exponente a Douglas North, y otra que se enfoca en el arreglo institucional o lo que Oliver Williamson llama la *estructura de gobernanza*. En esta sección exponemos las ideas básicas del NIE con respecto a las reglas del juego; en la sección 1.2.3, analizamos las posibles influencias de las estructuras de gobernanza en el desempeño del gobierno.

en la literatura suele utilizarse como indicador de calidad institucional los mismos índices que se utilizan para calidad de gobierno.

Así, por ejemplo, La Porta *et al.* (1998) miden la *calidad de gobierno* utilizando indicadores de: intervención del gobierno, *eficiencia del sector público*, provisión de bienes públicos, tamaño del gobierno, y libertad política; Huther y Shah (2005) valoran la calidad de la gobernanza a través de cuatro indicadores: voz y transparencia, *eficiencia y efectividad de los servicios públicos*, salud y bienestar de la ciudadanía, y clima favorable al crecimiento económico; y Kaufmann *et al.* (2005) utilizan el *Índice de Gobernanza Mundial* (IGM) -reportado por el Banco Mundial- el cual se construye a partir de seis categorías: calidad regulatoria, *efectividad del gobierno*, control de la corrupción, voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, y estado de derecho; éste es el índice más utilizado en la literatura sobre calidad de gobierno. Por su parte, Eicher y Leukert (2009) utilizan como medida de *calidad institucional* el índice de infraestructura social de Hall y Jones que contempla: estado de derecho, *calidad de la burocracia*, corrupción, riesgo de expropiación, probabilidad de que el gobierno repudie sus deudas, e índice de apertura.

Glaeser, La Porta, Lopez-de-Silanes y Shleifer (2004) critican la utilización del IGM y del índice de Hall y Jones como indicadores de calidad institucional ya que más que medir la existencia de reglas permanentes del juego, miden resultados, es decir qué ha ocurrido en determinado país. Aquí lo que nos interesa es precisamente eso: qué ha cambiado; por tanto, las tres medidas sirven como indicadores de buen gobierno.

A diferencia de la perspectiva económica, como anticipamos, la ciencia política se enfoca en el ejercicio del poder. Cejudo y Zabaleta (2009) afirman que la calidad del gobierno debe diferenciarse de los resultados de la acción gubernamental y de los contenidos de las políticas públicas. Su definición de calidad gubernamental “busca comprender la variedad de arreglos institucionales y organizacionales [...]

que permiten el *ejercicio del poder* dentro de un entorno democrático” (Cejudo y Zabaleta, 2009:36), de manera que la calidad de gobierno radica en la interacción entre arquitectura organizacional y prácticas de gestión. Por arquitectura organizacional los autores se refieren a los contrapesos al poder ejecutivo -vigilancia legislativa y control de legalidad por parte del poder judicial- y a las restricciones que se le imponen constitucionalmente con respecto a la burocracia pública -servicio civil, transparencia, regulación del ciclo de planificación, ejecución y evaluación-. Como prácticas de gestión, Cejudo y Zabaleta (2009) consideran al funcionamiento de los sistemas de gestión -financiera, de recursos humanos, de información, y estratégica-, la interacción entre ellos y la forma en que se articulan con la arquitectura institucional existente. Para estos autores, un gobierno puede ser considerado de calidad cuando ambas dimensiones se combinan equilibradamente.

Dentro de la ciencia política, un enfoque distinto es el de Rohtstein y Teorell (2005) quienes también afirman que la calidad de gobierno⁷ radica en el ejercicio del poder no en el acceso: no es lo que hace el Estado sino cómo lo hace; pero a diferencia de los anteriores, estos autores definen calidad de gobierno a partir del criterio normativo de imparcialidad y afirman que la existencia de una burocracia imparcial, no discriminatoria, evita la existencia de corrupción y arbitrariedades en el ejercicio del poder haciendo predecibles las acciones del gobierno y permitiendo a los individuos desarrollar sus planes de vida de manera cooperativa. Para estos autores el criterio de imparcialidad es mejor para definir qué es la calidad del gobierno, que otros derivados de la ciencia política como estado de derecho y democracia, y mejor que el criterio de eficiencia proveniente de la economía.

El debate en torno a la relación entre estado de derecho y calidad de gobierno es amplio. En particular muchos autores se han centrado en la relación entre el primero y el desarrollo económico sin llegar a un acuerdo: mientras algunos estudios apoyan la tesis de que el estado de derecho es importante para el

⁷ Estos autores utilizan gobernanza y gobierno como sinónimos.

crecimiento económico otros destacan lo contrario, como el caso de China, donde el rápido crecimiento no ha estado asociado al estado de derecho (Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2008). Otros autores como Morita y Zaelke (sin fecha) analizan la relación entre estado de derecho, buen gobierno y desarrollo sustentable, encontrando que el buen gobierno promueve el estado de derecho y que la existencia de ambos promueve el cuidado del medio ambiente y la sustentabilidad del desarrollo (*buen gobierno → estado de derecho → cuidado del medio ambiente*). Recordemos que en la perspectiva económica el estado de derecho es parte de la definición de buena gobernanza: la buena gobernanza implica la prevalencia del estado de derecho (*buen gobierno → estado de derecho*).

Para Rothstein y Teorell (2005) si bien el estado de derecho implica un principio de igualdad ante la ley, éste sólo aplica para aquellas esferas de la sociedad que están directamente gobernadas por leyes, pero no en ámbitos como la educación, la salud y otros beneficios sociales que son provistos a través de los servicios públicos, por tanto, el criterio normativo de imparcialidad implica estado de derecho (*imparcialidad → estado de derecho*), pero no al revés; por lo que afirman que éste concepto es insuficiente o simplemente inadecuado para definir la calidad de gobierno.

Por otro lado, definir la calidad de gobierno a partir del concepto de democracia implica preocuparse del acceso y no del ejercicio del poder. Al respecto, Rothstein y Teorell (2005) sostienen que la existencia de democracia no es una condición suficiente para el buen gobierno ya que i) no hay garantía de que la mayoría respetará el principio de imparcialidad cuando ejerza el poder y ii) no hay una relación directa entre democracia en el acceso al poder e imparcialidad en el ejercicio⁸. También hacen notar la existencia de países como Singapur y Hong Kong que no siendo democráticos han mostrado tener una buena gobernanza. Los

⁸ Ver mayores detalles en Holmberg *et al.* (2008), donde se señalan algunos estudios que han analizado la relación entre corrupción y democracia.

autores concluyen que si la democracia implica el funcionamiento del estado de derecho también asegura la existencia de imparcialidad al menos en algunas esferas de la acción de gobierno (*democracia* → *estado de derecho*).

A partir de lo anterior, tanto el buen gobierno como la imparcialidad y la democracia pueden determinar la existencia de estado de derecho, pero, aunque el estado de derecho puede ser parte de la definición de los conceptos anteriores, no es lo suficientemente amplio para ser usado como sinónimo.

Finalmente, en relación al criterio de eficiencia, Rohtstein y Teorell (2005) señalan que el éxito de la implementación de políticas -efectividad- y la cantidad de recursos utilizados en relación a los productos generados -eficiencia-, son criterios deseables sólo en conjunto con la acción imparcial: la imparcialidad es siempre preferible a la efectividad/eficiencia. Para ellos la imparcialidad es la norma básica que debe regir el comportamiento de los individuos, lo cual es distinto del arreglo institucional. A su juicio es más fácil medir la imparcialidad⁹ que intentar valorar la calidad de las instituciones ya que esto último conlleva el problema de ponderar distintos criterios como eficiencia, efectividad, adaptabilidad y estabilidad. Sin embargo, uno de los problemas que tiene este enfoque es que si bien se centra en el ejercicio del poder y no en el acceso, no intenta valorar los *resultados* del gobierno sino la manera en que actúan los individuos al interior del mismo, pero para nosotros “la capacidad de gobernar se muestra y valida en los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno” (Aguilar, 2007:5), razón

⁹ Teorell (2009) mide la imparcialidad de diversos países a través de la aplicación de una encuesta a expertos en la cual se hacen tres preguntas: 1. *¿Cuán a menudo los funcionarios públicos del país [X] actúan con imparcialidad?*, esta pregunta se debe contestar en una escala de 1 a 7, donde 1 es *casi nunca* y 7 *casi siempre*. 2. *Hipotéticamente hablando, digamos que un típico empleado público tiene la tarea de distribuir equitativamente USD 1.000 per cápita a los más pobres. A su juicio, qué porcentaje recibirían: a) los más pobres; b) personas emparentadas con el empleado público, c) intermediarios y consultores, d) superiores del empleado público, e) el propio empleado, y f) otros*, en esta pregunta se debe asignar un número entre 0 y 100 a cada categoría sumando 100 en total. 3. *Cuán a menudo usted diría que ocurren estas cosas: a) las empresas que otorgan los más altos sobornos son recompensado con contratos públicos, b) cuando se decide cómo implementar políticas, los empleados del sector público tratan a algunos grupos de la sociedad de manera injusta, c) cuando se otorgan licencias para empresas nuevas, los empleados públicos favorecen a los solicitantes con quienes tienen relaciones personales*. Los tres incisos de la pregunta se deben contestar en una escala de 1 a 7, donde 1 es *casi nunca* y 7 *casi siempre*.

por la cual concordamos más con la visión de sus críticos: Francisco Longo y Graham Wilson.

Longo (2008) señala que el principio normativo de imparcialidad es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un buen gobierno (*imparcialidad* ← *buen gobierno*), ya que lo importante al juzgar la acción del Estado es la *efectividad* y la *coordinación*: “el gobierno no facilita las acciones de los individuos simplemente proveyendo un marco legal sino tomando la iniciativa para resolver el problema social” (Longo, 2008:191-192), incorporando la acción de diversos actores. Para Wilson (2008) el concepto de imparcialidad tampoco es adecuado como guía para la acción pública, más bien lo importante para el buen gobierno es contar con una burocracia profesional que sea monitoreada y que esté sujeta a un sistema de rendición de cuentas. Respecto de la rendición de cuentas creemos, siguiendo a Rothstein y Teorell (2008), que ésta no es una buena medida de calidad de gobierno ya que un sistema de este tipo es un medio y no un fin en sí mismo, por esta razón, nuestro objetivo es probar si la existencia de un sistema de seguimiento y monitoreo de la burocracia permite mejorar la calidad del gobierno.

Aun cuando Teorell (2009) muestra que su índice de imparcialidad es mejor que el IGM para explicar la existencia de confianza interpersonal y tiene un poder explicativo similar para determinar el crecimiento económico, éste no es útil para los fines de la investigación ya que uno de nuestros objetivos es proponer acciones para mejorar la calidad del gobierno. En este sentido, al definir la calidad a partir del criterio de imparcialidad, las acciones para mejorar la calidad del gobierno debieran apuntar a modificar una norma básica de conducta lo cual es una tarea compleja que de alguna manera ha sido abordada por el NIE al intentar inducir el comportamiento de los agentes a través del establecimiento de incentivos.

Los cinco criterios para valorar la calidad del gobierno, provenientes de la ciencia política y la economía, que hemos presentado brevemente se resumen en la Tabla

Nº1. Dado que en esta investigación nos interesa valorar al gobierno desde el punto de vista del ciudadano, a diferencia de los enfoques de ciencia política consideramos centrales los resultados producidos por el gobierno, y a diferencia de Rothstein y Teorell (2005) creemos que un criterio práctico de eficiencia/efectividad es más acorde a la búsqueda de un mayor BS que el criterio normativo de imparcialidad. Por tanto, en nuestro análisis retomamos el enfoque económico que hace énfasis en la calidad de gobierno como efectividad en la acción y eficiencia en la ejecución de recursos, aunque a diferencia de Kaufmann *et al.* (2005), La Porta *et al.* (1998) y Longo (2010), nos remitimos a una definición acotada sin incluir los procesos de diseño de políticas ni otras dimensiones de la gobernanza (democracia y regulación de mercado), por lo que entendemos el buen gobierno como *aquel que ejecuta sus recursos de manera eficiente contribuyendo a una mejora en el bienestar social*¹⁰. En la siguiente sección definiremos lo que entendemos por calidad de la ejecución del gasto público.

Tabla N°1. Criterios para definir la Calidad de Gobierno

Criterio	Economía		Ciencia Política		
	Eficiencia	Democracia	Imparcialidad	Estado de Derecho	Atributos organizacionales
Se preocupa por el ejercicio del poder	Si	No	Si	Si	Si
Énfasis en resultados	Si	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia

1.2.2 LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Para analizar la calidad de la ejecución del gasto público podemos seguir dos enfoques. El primero consiste en valorar la eficiencia del sector público de manera global lo cual permite hacer comparaciones entre países. En esta línea, autores como Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003) entienden el desempeño¹¹ del sector

¹⁰ Scully (2001), encuentra una relación positiva entre gasto de gobierno y calidad de vida -siendo ésta una función con rendimientos decrecientes: a partir de cierto nivel de gasto, la calidad de vida ya no se afecta-, por ello, lo importante no es cuánto gaste un gobierno en la ejecución de programas públicos sino *la calidad con que es ejercido ese gasto*.

¹¹ En la literatura es común utilizar como sinónimos desempeño y calidad (Riquelme, 2006; Waissbluth, 2006).

público como los resultados de sus actividades considerando áreas como: administración pública, salud, educación, infraestructura, distribución, estabilidad y desempeño económico; en tanto que la eficiencia serán los resultados obtenidos en relación a los recursos empleados. Por su parte, Herrera y Pang (2005) se enfocan en la eficiencia técnica referida a la combinación óptima de insumos - dados los precios y su productividad marginal- para obtener un cierto nivel de producción, basándose en el enfoque de frontera de posibilidades de producción. Podemos considerar aquí también la categoría *efectividad de gobierno* del IGM, que mide la competencia de la burocracia y la calidad en la provisión de servicios públicos.

El segundo enfoque se relaciona con la estimación del *desempeño* o *calidad* de las agencias de gobierno utilizando medidas de cantidad y calidad de productos, eficiencia, productividad y efectividad (Manning y Arizti, 2010). La calidad de servicio ha sido utilizada por diversos autores como una medida de desempeño de las agencias de gobierno. En 1980, Christenson y Sachs basándose en información de 100 servicios públicos de Carolina del Norte, Estados Unidos, utilizaron un índice subjetivo de calidad como medida de desempeño y encontraron que el tamaño del gobierno se relaciona positivamente con su desempeño. Boyne y Gould-Williams (2003) también valoran de manera subjetiva el desempeño a partir de las percepciones de los directivos de los gobiernos locales de Gales y concluyen que el desempeño organizacional se relaciona positivamente con las actitudes favorables hacia los procesos de planificación estratégica. Andrews, Boyne, Law y Walker (2007) y Andrews y Boyne (2010) en sus estudios sobre los gobiernos locales de Inglaterra utilizan como variable de desempeño la *calidad de servicio* (obtenida de los indicadores de desempeño de las agencias) y la *satisfacción del consumidor* (obtenida de encuestas oficiales), estos autores encuentran que ambas aproximaciones tienen una correlación moderada, lo que denota una disparidad entre los niveles objetivo y subjetivo de desempeño.

Otros autores -dentro de este mismo enfoque- se han centrado en la *eficiencia* y en la *productividad*. Por ejemplo, Glisson y Martin (1980) valoran el desempeño de organizaciones de servicio social a partir de la productividad y la eficiencia; Choi, Allison y Munson (1985) miden el desempeño de los hospitales de universidades estatales en Estados Unidos como eficiencia (referida al uso eficiente de las instalaciones) y viabilidad económica (medida como ingresos sobre gastos, es decir, como *eficiencia administrativa*); Hou, Moynihan e Ingraham (2003) utilizan los excedentes presupuestarios como medida de desempeño, asumiendo que aquellas agencias que minimizan el uso inapropiado de recursos tendrán mayores excedentes. Por último, Anderson, Shugart y Tollison (1991), Meier y O'Toole (2002) y Meier y Bohte (2002) en sus estudios sobre escuelas estatales de Estados Unidos, miden el desempeño como la *efectividad* de la educación: tasas de graduación, deserción y puntajes obtenidos en pruebas estandarizadas.

De esta manera, diversos autores definen la calidad del gasto de las agencias de gobierno de diferentes formas dependiendo de la finalidad de la investigación. Para nuestros objetivos, diremos que *la calidad de las agencias públicas se determina por la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos*.

Hasta aquí nos hemos centrado en definir qué es la calidad de gobierno, en la siguiente sección veremos cuáles son los factores que la afectan. Considerando que las reformas de modernización del Estado han apuntado a dos objetivos: i) cambiar el ambiente externo de las organizaciones, e ii) imponer cambios en sus características internas (Andrews *et al.*, 2008); a continuación identificamos las características organizacionales (internas) que pueden afectar el desempeño del gobierno y en los apartados siguientes nos centraremos en analizar las medidas que han tomado los gobiernos para modificar las instituciones en busca de mejores resultados (ambiente externo).

1.2.3 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y RESULTADOS DE GOBIERNO

Para poder establecer una relación entre organizaciones y resultados comenzamos realizando una breve revisión sobre la teoría de organizaciones, dentro de la cual podemos distinguir dos perspectivas principales. La primera es la visión instrumental-estructural de las organizaciones que se basa en la teoría de sistemas racionales y considera una lógica de acción medios-fines. La segunda es la perspectiva institucional, en la cual la acción no surge de la racionalidad sino de la experiencia, creencias y valores de los individuos.

Desde la perspectiva estructural las metas de la organización se asumen como exógenas y se considera que el cambio organizacional es producto de ajustes en relación a esas metas. Dado que el ambiente donde existe la organización es técnico, el criterio de evaluación es la eficiencia. En la perspectiva institucional, las metas se generan internamente de manera gradual y evolutiva, generándose cambios como resultado de esos ajustes graduales. Aquí, el ambiente determina las reglas bajo las cuales opera la organización y se enfatiza la rendición de cuentas (Christensen *et al.*, 2007; Scott, 1995). Siguiendo a Scott (1995), ambas perspectivas fueron derivadas de Chester Barnard quien asumía a las organizaciones como sistemas duales en los que interactúan aspectos formales e informales, por lo que en su análisis considera tanto los aspectos estructurales como institucionales. Debido a que las reformas que analizaremos en esta investigación tienen como principal criterio de valoración a la *eficiencia*, en lo que sigue nos centramos en la perspectiva estructural.

Los principales autores del enfoque estructural son Herbert Simon y Ronald Coase, ambos intentan responder por qué surgen las organizaciones y concluyen que esto se debe a que la organización jerárquica es más eficiente que la estructura de mercado. El análisis de Simon¹² parte de la noción de racionalidad

¹² Es importante señalar que a partir de Simon se deriva la corriente conductual del análisis organizacional, que ha sido desarrollada por autores como March, Olsen y Cohen, entre otros.

limitada, es decir, que tanto la información que poseen los individuos como su capacidad para analizarla es limitada y en consecuencia, las decisiones que ellos toman no optimizan sino que satisfacen respecto de un conjunto de restricciones. A juicio de Simon, esto provoca que los individuos decidan coordinar las actividades productivas en una estructura eficiente y organizada mediante jerarquías, división del trabajo, flujos de comunicación y autoridad, rutinas, etc. El autor reconoce que la relación de autoridad es bidireccional, ya que si bien el superior puede dar una orden al subordinado, este último, tiene una *zona de aceptación* en la cual efectivamente hará lo que se le solicita (Moe, 1984), existiendo evidentemente otra zona en la cual no seguirá los lineamientos de su superior (posteriormente de esta idea y de la introducción del conflicto de interés se derivará el problema *principal-agente*).

Coase (1994) partiendo del análisis de los costos de transacción (CT) -costos de conducir negociaciones, elaborar contratos, realizar inspecciones, etc.-, señala que al suprimirse el mecanismo de precios propio del mercado, es decir al interior de una organización o jerarquía, la transacción ocurre como resultado de una orden (Hart, 1995), razón por la cual los agentes económicos organizan su producción en empresas reduciendo los CT y actuando de manera más eficiente (Moe, 1984).

A partir de lo planteado por Coase y considerando algunas ideas de Simon surge el enfoque de la nueva economía organizacional (o teoría económica de las organizaciones), el cual además de contemplar aspectos económicos se preocupa de los aspectos psicológicos de la toma de decisiones, así como del comportamiento individual y de la interacción entre individuos. La nueva economía organizacional basa su análisis en: costos de transacción, mercado versus jerarquías, naturaleza contractual¹³, racionalidad de la estructura, explicación

¹³ La idea del paradigma contractual viene de Alchian y Demsetz, quienes señalan que en un equipo de producción al no poder valorar lo que cada individuo aporta para ser recompensado de manera proporcional, se debe acordar otra forma de repartir los beneficios (generalmente en partes iguales), lo que conlleva a un problema de improductividad, ya que los individuos ahorrarán en

individualista y métodos económicos. Uno de los principales exponentes de esta perspectiva es Oliver Williamson, quien en su enfoque de *mercados y jerarquías* considera la existencia de factores ambientales -incertidumbre e intercambio con números pequeños- que unidos a factores humanos -racionalidad limitada y oportunismo- pueden explicar “las circunstancias bajo las cuales resultaría costoso redactar, poner en ejecución y hacer respetar [...] los contratos” (Williamson, 1991:25). De esta forma, integra el paradigma contractual con el conductual, afirmando que la eficiencia de las jerarquías surge en contextos donde se conjugan incertidumbre y números pequeños con oportunismo y racionalidad limitada. Mientras Coase afirma que la organización surge para minimizar los CT, Williamson señala que ésta surge para mitigar el oportunismo -“procuración con dolo del interés propio” (Williamson, 1991:25)-. A su juicio algunas ventajas de la jerarquía en relación al mercado son que: permite manejar la incertidumbre disminuyendo los riesgos de oportunismo, promueve expectativas convergentes lo que reduce la incertidumbre, hay menor probabilidad de que las partes se apropien de las ganancias, y disminuye los incentivos para usar la información de manera oportunista. Este autor afirma que la economía de los CT se relaciona con la identificación, explicación y mitigación de todas las formas de riesgos contractuales, los cuales derivan del oportunismo y la racionalidad limitada.

Posteriormente, el análisis contractual es enriquecido con conceptos económicos, reconociéndose la existencia de conflicto de interés y asimetría de información entre agentes económicos se identifica un problema subyacente en la relación principal-agente. Las asimetrías de información entre ambos actores producen tres problemas: i) *selección adversa*, se refiere a que en una interacción contractual el principal delega autoridad a un agente para realizar determinada acción sin conocer realmente las capacidades y habilidades de éste; ii) *riesgo moral*, que se

esfuerzo sabiendo que van a recibir una recompensa preestablecida. Para evitarlo se deben monitorear los esfuerzos de cada miembro del equipo, pero debido a los costos del monitoreo, el problema sólo se reduce parcialmente. Los autores proponen como una solución que la persona que monitorea se ubique jerárquicamente más arriba de modo que su autoridad sobre los demás miembros y el temor a ser despedidos genere un comportamiento más productivo. De esta forma, surgen las organizaciones. Ver una explicación más detallada en Moe (1984).

produce porque el agente tiene intereses propios (conflicto de interés) y el principal no puede monitorear sus acciones correctamente, provocando una *pérdida de agencia* -diferencia entre la tarea solicitada y la ejecutada-; y iii) *no verificabilidad de la información* que otorgan los agentes respecto de su desempeño (Dixit, 1998). El problema principal-agente se minimiza mediante el establecimiento de estructuras de incentivos adecuadas (ver pág. 29).

Volviendo a lo que nos ocupa, si partimos de la perspectiva estructural ¿qué efectos podemos esperar que tenga la estructura de la organización, entendida como “el conjunto de reglas y roles que configuran las relaciones entre las partes de una organización” (Dawson 1996, citado en Boyne, Martin y Walker, 2004:192), en el desempeño de la misma? Más aún, ¿cómo podemos conectar factores estructurales con los resultados producidos por las agencias públicas?

Meier y Bohte (2002) afirman que durante el siglo XX el movimiento gerencialista señalaba la importancia de la estructura como determinante del desempeño organizacional. Partiendo de un conjunto de principios de gestión se establecía que: i) la división del trabajo permite que los trabajadores adquieran experiencia en tareas específicas, ii) la unidad de mando permite evitar las confusiones que surgen cuando un subordinado recibe órdenes de distintos superiores; y iii) la amplitud de control se relaciona con que los superiores sólo pueden supervisar a un limitado número de empleados. Posteriormente estos principios fueron criticados por Simon quien los consideraba contradictorios y ambiguos. Mientras que Simon alude a una estructura de pocos niveles lo que implica que cada superior tendrá muchos subordinados, Meier y Bohte (2002) buscan reestablecer la importancia del tercer principio y analizan la importancia de la amplitud de control en el desempeño organizacional. Estos autores analizan el desempeño de los estudiantes en 678 escuelas de Texas y encuentran que en general la amplitud de control tiene efectos en el desempeño aunque advierten que éstos dependerán del tipo de organización, del nivel jerárquico que se esté analizando, y de su nivel de desempeño real.

Al estudiar los gobiernos locales de Gales, Andrews *et al.* (2007) encuentran que cuando una organización alinea su estrategia con la estructura (nivel de centralización), ésta logra un mejor desempeño (medido como calidad de servicio). Luego de realizar una exhaustiva revisión de artículos que han analizado los determinantes del desempeño de los servicios públicos, Boyne (2003) señala que hay evidencia consistente sobre la existencia de una relación positiva entre la centralización y el desempeño; en tanto que la formalización de procedimientos no tiene una relación significativa con el desempeño organizacional.

Combinando las perspectivas instrumental e institucional de las organizaciones, Christensen *et al.* (2007) plantean que las características estructurales influyen en el proceso de toma de decisiones¹⁴ y en el contenido de las políticas públicas, ya que afectan el comportamiento de los individuos. De manera similar, Hammond (1993) señala que las reglas jerárquicas afectan los resultados de las políticas porque les permite a los funcionarios influir en la agenda -al ser ellos quienes filtran y relevan la información que será conocida por los altos directivos, y que en consecuencia será incluida en el proceso de elaboración de políticas- y tener discrecionalidad al momento de implementar los programas.

Si bien los aspectos organizacionales que más se han estudiado son: complejidad, centralización/jerarquía, formalización de procedimientos, amplitud de control y, tamaño (Andrews *et al.*, 2009; Boyne, 2003; Christensen *et al.*, 2007); también son importantes otras características como: capacidad de gestión y liderazgo (Andrews y Boyne, 2010). La capacidad de gestión se refiere a la fortaleza e integración de los sistemas de gestión: financiera, recursos humanos, tecnologías de información, presupuestaria y, de resultados (Hou *et al.*, 2003); en tanto que el liderazgo se entiende como las habilidades gerenciales de los directivos para mejorar el desempeño de la agencia (Andrews y Boyne, 2010; Wolf, 1993).

¹⁴ Entendido como una acción amplia que incluye el establecimiento de la agenda, la implementación y la valoración de los resultados.

En relación a la capacidad de gestión se han encontrado resultados contradictorios, aunque “la evidencia es escasa e incompleta, ésta sugiere que las variables de gestión hacen una diferencia en el desempeño” (Boyne, 2003:385). Jennings y Ewalt (2003) sugieren que los sistemas de gestión no están relacionados con los resultados de bienestar a nivel estatal en Estados Unidos (citado en Andrews y Boyne, 2010), en tanto que Hou *et al.* (2003), señalan que un sistema de gestión financiera fuerte contribuye a un mejor desempeño. Meier y O’Toole (2002), estudian las escuelas de Texas y analizan la relación entre la calidad de gestión y el desempeño, encontrando que están positiva y significativamente relacionados. Carmeli y Tishler (2004), encuentran que el desempeño organizacional de los gobiernos locales de Israel se relaciona positivamente con aspectos organizacionales como: capacidad de gestión, capital humano, auditoría interna, relaciones de trabajo, cultura organizacional, y reputación organizacional. En el análisis realizado respecto de los gobiernos locales de Gales, Boyne y Gould-Williams (2003) señalan que las actitudes positivas hacia un sistema de planificación estratégica (establecimiento de metas, análisis externo, análisis interno, planes de acción) se relacionan positivamente con el desempeño de la organización, en tanto que un aumento en el número de metas empeora el desempeño (medido como percepción de los gerentes). Marshall (2009) señala que la calidad de la gestión es uno de los determinantes del desempeño, entendido como resultados.

Respecto del liderazgo, Boyne (2003) señala que éste tiene un efecto positivo y significativo en el desempeño de las agencias. De manera similar, Andrews y Boyne (2010) analizan los gobiernos locales de Inglaterra y concluyen que existe una relación positiva entre capacidad de gestión, liderazgo y desempeño -medido como calidad de servicio-.

Esta revisión de la literatura nos muestra que las características organizacionales, como *centralización, liderazgo y capacidad de gestión, tienen efectos positivos sobre el desempeño de las agencias de gobierno, pero ¿cuáles son los aspectos*

institucionales, es decir, las reglas del juego, que permiten guiar la conducta de los funcionarios de gobierno para contribuir a la obtención de mejores resultados? Longo (2010) afirma que para mejorar la capacidad del gobierno es necesaria una gestión pública imparcial y eficaz que contemple: profesionalización, sistemas de evaluación y responsabilización, colaboración público-privada, y coordinación estratégica de políticas al interior del gobierno. En efecto, muchas de las reformas de modernización del Estado han considerado estos aspectos y han estado indudablemente inspiradas en los planteamientos del NIE, es decir, consideran que las organizaciones de gobierno están compuestas por individuos con racionalidad limitada que actúan de acuerdo a sus intereses siguiendo las reglas previamente establecidas y aceptadas (Arellano, Alamilla y Campos, 2006). En lo que sigue del capítulo analizamos los referentes teóricos y los resultados esperados de las reformas de gestión pública realizadas a través del mundo desde los años ochenta.

1.3 EL CONGRESO, EL EJECUTIVO Y LA BUROCRACIA

En este apartado partimos de la teoría económica de la burocracia para analizar la relación entre los políticos electos y los funcionarios públicos, destacando la existencia de un problema de asimetría de información entre ambos y rastreando en la literatura los mecanismos propuestos para minimizar la pérdida de agencia provocada por ese problema: para “alinearse el auto-interés del agente con los objetivos del principal, el agente debe ser monitoreado de acuerdo a reglas, restricciones y convenios de desempeño que incorporen incentivos” (UN-DESA, 2005).

También describimos algunas de las propuestas para modernizar la gestión pública que surgieron influidas en parte por esta teoría y por el NIE y que se consolidaron en el modelo de NGP. Esta necesidad de modernizar la gestión pública surgió i) como respuesta “a los cambios en las expectativas de los ‘ciudadanos’ y de los ‘políticos’ en relación con el alcance de las actividades

gubernamentales” (Manning y Shepherd, 2009:9) y ii) como resultado de los intentos de los políticos electos por aumentar el control sobre la burocracia, por lo cual fueron los procesos de implementación, y no los de diseño, el foco de la reforma (Hood, 2000). En particular, nos enfocamos en la introducción de sistemas de evaluación de desempeño y presupuestos por resultados, a través de los se intentaba guiar la conducta de los funcionarios públicos hacia la obtención de ciertas metas.

1.3.1 TEORÍA ECONÓMICA DE LA BUROCRACIA

El análisis económico de la burocracia se diferencia de las formas tradicionales de análisis de la administración pública por la utilización de modelos formales y porque asume a los burócratas como agentes racionales (maximizadores, instrumentales o limitados, según el enfoque), rompiendo el supuesto de que los funcionarios públicos actúan en pro del bien común¹⁵. Uno de los trabajos que inicia este enfoque es el elaborado por William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (1971)¹⁶, donde se analiza la relación entre los directores de las agencias públicas y el legislativo, asumiendo que los primeros poseen el monopolio de la información, lo que les permite maximizar las partidas presupuestarias que son aprobadas por el Congreso. En este modelo, el legislativo se asume como un actor pasivo que no le exige a las agencias revelar sus costos reales. Sin embargo, como señalan McCubbins, Noll y Weingast (1987), Miller y Moe (1983) y Moe (1984) en realidad los legisladores no son actores pasivos, sino que son ellos quienes establecen las reglas con las cuales deben “jugar” los burócratas. En los modelos planteados por estos autores que son influidos por el NIE, la teoría de la elección pública, y la teoría económica positiva, se reconoce la existencia de un problema de asimetría de información y

¹⁵ Si bien creemos que dentro de la administración pública existen personas con distintas motivaciones y sabemos que no todos se comportan guiados por intereses egoístas, consideramos que el enfoque racional-económico ofrece métodos analíticos que simplifican y posibilitan el estudio del gobierno, permitiendo hacer recomendaciones o diseñar instituciones políticas, contemplando aquellos comportamientos desviados que van en contra del quehacer del gobierno.

¹⁶ Aunque anteriormente Downs (1964) ya había señalado el carácter racional de los burócratas.

se afirma que el legislativo buscará controlar a la burocracia estableciendo mecanismos que le ayuden a minimizar las fallas provocadas por la información asimétrica.

Miller y Moe (1983) establecen una relación de autoridad del legislativo sobre la burocracia: la legislatura tiene sus propias demandas y puede ejercer actividades de monitoreo y control para obtener mayor información, e imponer sanciones a la burocracia. Bajo esta perspectiva, se asume que las políticas públicas se diseñan y se votan en las legislaturas y luego son ejecutadas por la burocracia, de modo que la responsabilidad de implementar los planes y programas tendientes a satisfacer las necesidades de la ciudadanía recae en los funcionarios de gobierno (ver pág. 41). El modelo se centra principalmente en el proceso presupuestario y no tiene mucho que decir sobre la implementación de las políticas, por lo cual para poder valorar los resultados producidos por las agencias de gobierno Bendor (1988) señala que es necesario plantear modelos similares a los de la teoría de la firma.

Esto es en cierta forma lo que hizo Moe (1984) al incorporar el enfoque de la *nueva economía política de la organización*. Este autor señala que, entre el legislativo y la burocracia existe un problema de principal-agente debido a la existencia de asimetrías de información y que una manera de solucionarlo es mediante el establecimiento de mecanismos de control burocrático, lo cual implica asumir que i) el principal conoce la función de utilidad del agente de modo que puede anticipar cómo responderá ante los incentivos, ii) el principal utiliza un esquema de incentivos, y iii) el agente lleva a cabo acciones que maximizan su utilidad dados los incentivos. Dado que “los modelos de principal-agente tienen dos componentes esenciales: asimetría de información y conflicto de interés” (Bendor, 1988:363), el tema clave es si el principal puede diseñar incentivos que induzcan al agente a actuar según los intereses del principal.

La utilización de este tipo de controles *ex post* -esquemas de monitoreo e incentivos- por parte del Congreso permite mitigar el problema de la delegación en contextos de incertidumbre -disminuyendo el oportunismo-, pero debido a que los efectos de estos controles son limitados es necesario incorporar controles *ex ante* que limiten la discrecionalidad de los funcionarios públicos, mediante el establecimiento de reglas de procedimiento, estructuras administrativas, etc. (Dixit, 1998; McCubbins, 1999). McCubbins *et al.* (1987) argumentan que las restricciones legales impuestas por los procedimientos, los incentivos y las sanciones, establecen un ambiente de toma de decisiones que canaliza las elecciones de políticas de las agencias en favor de los ciudadanos.

Por su parte, Milgrom y Roberts (1992) enfatizan la importancia de los incentivos, señalando que éstos son necesarios para lograr que los agentes actúen de acuerdo a los intereses del principal; para estos autores “el corazón de cualquier sistema de incentivos es un sistema de evaluación de desempeño” (Milgrom y Roberts, 1992:403), conformando ambos sistemas el *diseño institucional*¹⁷ del que se preocupa la nueva economía de la organización. Este diseño se debe crear buscando: reducir los costos de transacción, minimizar los problemas de agencia, y eliminar o regular los conflictos de interés (Costa, 2001).

Inspirada en estas ideas -que derivan de la teoría de la elección pública, el NIE y la teoría económica de la burocracia- y tomando elementos del *gerencialismo*, la NGP propuso la introducción de cambios en la organización y gestión del gobierno para mejorar su calidad y estableció sistemas de evaluación de las acciones de las agencias públicas y una cadena vertical de rendición de cuentas para fortalecer el control político de la burocracia. El establecimiento de este nuevo diseño institucional, que incorpora sistemas de incentivos para guiar la conducta de los funcionarios de gobierno permitiría: minimizar la pérdida de agencia, mejorar la gestión de las dependencias del gobierno, y contribuir a una mejora en la

¹⁷ Guy Peters (2003) señala que el diseño institucional, en este caso, hace referencia a la creación de contratos para formalizar las relaciones de trabajo.

ejecución de recursos públicos; debido a la disminución de las asimetrías de información. Al menos eso es lo que señala la teoría, no obstante y como ya reconoció Bendor (1988) lo interesante es ver cómo a pesar de la existencia de controles, surgen ineficiencias en la acción burocrática. Nuestro interés aquí es mostrar si la existencia de estos controles permite mejorar la calidad de las agencias de gobierno analizando lo ocurrido en más de cien dependencias del gobierno chileno, lo que será desarrollado en el Capítulo 4.

1.3.2 SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y PROCESOS PRESUPUESTARIOS

En los años ochenta, el modelo dominante de administración pública era el denominado modelo tradicional o burocrático -basado en el modelo de burocracia racional weberiana caracterizada por un servicio civil apolítico- en el cual los procesos de toma de decisiones estaban estrictamente regidos por leyes y procedimientos lo que aumentaba la transparencia y estabilidad de la acción del gobierno. Posteriormente, como consecuencia de la adopción de las ideas de la NGP -impulsada por organismos internacionales como OCDE, FMI y Banco Mundial- hubo un cambio en la visión del gobierno, que pasó de ser visto como responsable del bienestar de sus ciudadanos y como proveedor activo de bienes y servicios - educación, salud, vivienda- a ser considerado como un proveedor de servicios que puede actuar en forma individual o coordinada con el sector privado, con el fin de mejorar los resultados alcanzados con sus políticas y de contribuir a la satisfacción de los ciudadanos. Así, mientras en el Estado de Bienestar los ciudadanos eran considerados como poseedores de derechos y eran vistos como iguales ante la ley (Goldfinch, 2009), la nueva visión de gobierno los consideraba como clientes o consumidores de los servicios entregados por el Estado.

La NGP surgió como una disciplina que buscaba resolver el problema de la eficacia directiva de los gobiernos, separando la decisión de la gestión, lo que permitiría mejorar el prestigio del gobierno y restituir la confianza ciudadana. En América Latina aparece a fines de los años ochenta y fue adoptada para superar la crisis

económica de los Estados desarrollistas, reestablecer la naturaleza pública de las políticas en países que estuvieron bajo regímenes autoritarios, y mejorar los servicios provistos por el gobierno (Aguilar, 2007).

Buscando romper con el mito de las diferencias de gestión entre el sector público y el sector privado, la NGP desafía las doctrinas tradicionales de la administración pública que establecen que ambos sectores difieren en términos de personal, estructura y métodos de negocio, ya que las organizaciones públicas operan de acuerdo a reglas precisas que limitan a los funcionarios en el uso de recursos, las contrataciones y otros aspectos. La nueva doctrina planteaba 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).

Aunque no existe una definición precisa de lo que es la NGP, ésta puede ser entendida como el “cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (Aguilar, 2006:146). Para Arellano (2004) esta perspectiva no representa el surgimiento de ideas totalmente nuevas ni opuestamente distintas a la administración pública tradicional, aunque reconoce que ésta modifica las estrategias de acción y las relaciones entre el aparato administrativo, el legislativo y la sociedad. A nuestro juicio, la NGP es un conjunto de ideas que promueve una visión gerencialista del gobierno, en donde éste debe enfocarse en la eficiencia y efectividad de su acción, pero no es una teoría como tal y por tanto, no es un modelo único sino que su adopción y adaptación en los diversos países tiene que ver con el contexto social, político y cultural de quienes implementaron reformas inspiradas en ella.

Como vimos, esta perspectiva combina elementos del NIE, la teoría de la elección pública, la teoría económica de la burocracia y del 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)-, por lo que tiene tanto una visión instrumental como institucional de las organizaciones. Del gerencialismo se adoptan 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 servicio 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).

La introducción de estas nuevas técnicas que buscaban mejorar la 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 gobernanza¹⁸, 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 públicas¹⁹; ii) fomentar la rendición de cuentas y el control, mediante la provisión de información concreta de desempeño, al gobierno y a la legislatura -tanto para la toma de decisiones como para el monitoreo de las actividades de las agencias de gobierno (relación principal-agente)-; y iii) mejorar el gasto público (o reducirlo) proveyendo información para reasignar recursos entre programas y dar estabilidad a las finanzas públicas (Curristine, 2005; PUMA, 1997), provocando que el proceso presupuestario pase de ser una simple herramienta de asignación de gasto a ser una herramienta de gestión del mismo.

Lo anterior llevó al surgimiento del presupuesto por resultados (PPR) que es un instrumento que pretende vincular la asignación de recursos públicos con los resultados de las agencias públicas. La implementación de un PPR tiene por objeto “aprovechar las decisiones que se toman durante el ciclo presupuestario [...] para contribuir con información de desempeño, que apoye por ejemplo a la definición de los objetivos y medidas que permitan mejorar la gestión de los programas” (Arenas y Berner, 2010:11), por lo que implica centrarse especialmente en el uso de los recursos.

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

¹⁸ Entendida como la capacidad del gobierno para producir los resultados deseados.

¹⁹ Ya que los gerentes públicos podrían utilizar la información generada por los SED para mejorar la calidad de sus servicios y resultados (Heinrich, 2008).

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; Curristine, 2005; Guzmán, 2005; Mackay, 2007; OCDE, 2009a); aunque cada país ha establecido una manera propia y distintiva de vincular las decisiones presupuestarias con la información de resultados. A juicio de Christensen *et al.* (2007) asociar el desempeño automáticamente con distribución de recursos no es técnica ni políticamente aceptable ya que es posible que un programa no esté produciendo los beneficios esperados por falta de recursos o por tratarse de un problema complejo en el cual los impactos son difíciles de estimar, y no por una mala gestión de mismo.

Para implementar un PPR se requiere tener: i) información respecto de objetivos y resultados; ii) un proceso de formulación de presupuesto que facilite el uso de la información; iii) mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientarse hacia los resultados y usuarios; y iv) un cierto nivel de flexibilidad en el uso de los recursos (Arenas y Berner, 2010; Costa, 2001; Robinson y Last, 2009). OCDE (2009a) sostiene que poner esto en práctica no es fácil ya que el desempeño es sólo una más de las preocupaciones del gobierno.

Las dos herramientas mencionadas están estrechamente vinculadas, no pudiendo existir PPR sin un SED; aunque puede implementarse un SED sin que el ciclo presupuestario se vea modificado de manera significativa. En la práctica, distintos países han utilizado estas herramientas como parte central de las reformas de gestión pública, aunque ha habido diferencias en la profundidad con la que se han aplicado las propuestas de la NGP. Los países anglosajones (principalmente Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia), han llevado a cabo reformas más radicales; los escandinavos (Suecia, Noruega y Dinamarca) en cambio, no rechazan el modelo

de gestión pública tradicional aunque han incorporado cambios en algunos ámbitos con el fin de mejorar la eficiencia (Sánchez, 2008).

La implementación de estos sistemas y de la reforma de gestión pública en general, se diferencia respecto del *enfoque, tipo de reforma y arreglo institucional*. El enfoque puede ser de *abajo hacia arriba* (descentralizado y consultivo) o de *arriba hacia abajo* (centralizado y directivo). El enfoque de arriba hacia abajo permite afectar gran parte del presupuesto, y estandarizar los instrumentos de medición de desempeño, aunque puede reducir la legitimidad de la reforma al percibirse como una imposición. El enfoque de abajo hacia arriba requiere mayores esfuerzos para coordinar y desarrollar una estrategia común por lo que puede ser menos efectivo (Halligan, 2003; PUMA, 1997).

Por otro lado, la reforma puede ser de tipo *comprehensivo*, es decir, se introducen modificaciones que afectan el funcionamiento de gran parte del sector público y del servicio civil²⁰; o *incremental* aplicándose a nivel micro y sólo en algunas dependencias. Los reformadores activos y comprensivos se identifican con el enfoque de arriba hacia abajo; en tanto que en una reforma incremental donde se requiere mayor colaboración es más probable que se siga un enfoque de abajo hacia arriba.

El arreglo institucional asociado al SED tiene que ver con: i) el rol que cumple el ministerio de hacienda o finanzas y el Congreso dentro del sistema; ii) las instituciones que están sujetas a control; iii) la agencia encargada de valorar el desempeño y, iv) la existencia de líderes que guíen la implementación de la reforma los cuales pueden ser políticos o actores claves dentro del servicio civil, cuando existen ambos liderazgos es más fácil llevar a cabo la reforma (Halligan, 2003).

²⁰ Algunos gobiernos optaron por un enfoque comprensivo con el fin de obtener financiamiento de organismos internacionales (Polidano, 2001).

Para valorar el funcionamiento de un SED debemos caracterizar la *información* que produce, qué es lo que se está midiendo (procesos, productos, resultados o impactos) y qué uso se le da a esa información (cómo se vincula con el presupuesto y si se utiliza pago por desempeño). En general, la información de desempeño “incluye tanto instrumentos de seguimiento como la evaluación de programas y políticas públicas con metodologías más complejas” (Arenas y Berner, 2010:9)²¹. Los instrumentos de seguimiento más utilizados son los indicadores de desempeño, los cuales se definen como “medidas de insumos, actividades, productos, efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales” (Mackay, 2007:7) y son útiles para determinar los objetivos de desempeño de diversas organizaciones. Adicionalmente, algunos gobiernos incorporan otras herramientas enfocadas a la mejora de la gestión de las agencias públicas, considerando que la “introducción de sistemas de gestión básicos que soporten en forma adecuada el funcionamiento de las entidades públicas, su correcta evaluación y mejora continua, son una condición básica para que el sector público pueda poner énfasis en la calidad de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos (Banco Mundial, 2008a).

Respecto del uso de la información generada por el SED, Curristine (2005) señala que ésta rara vez se usa para eliminar programas, recortar presupuesto o recompensar a los gerentes de las agencias²²; aunque debemos recordar que éste no es el único fin de la medición del desempeño: la información de desempeño también debe ser usada por los ministerios sectoriales para gestionar programas y agencias, redistribuir recursos, extender programas y proveer información al proceso de elaboración de políticas.

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

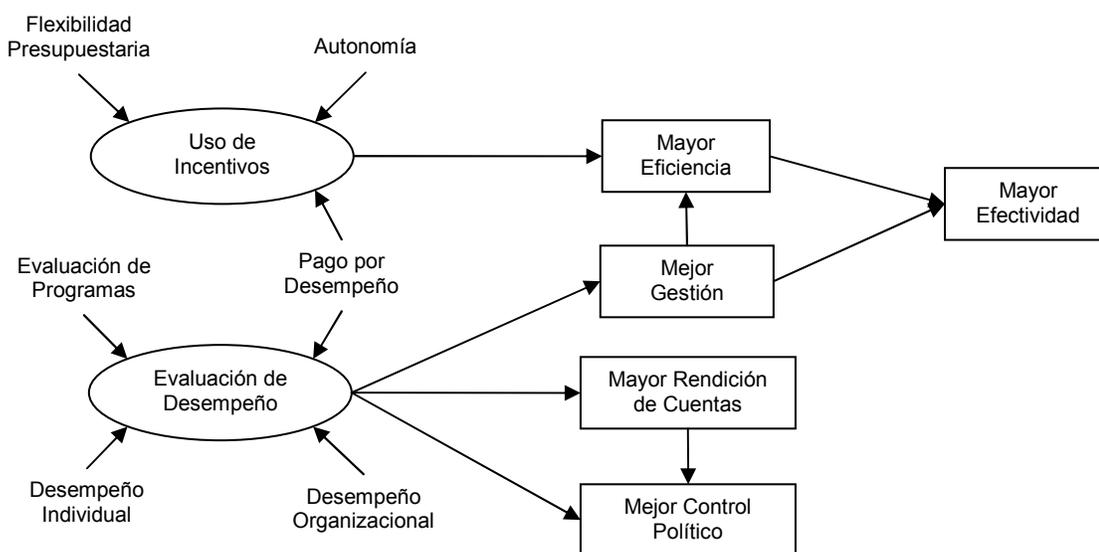
²¹ Para mayor detalle de los instrumentos ver IEG (2004).

²² 96% de los países considerados en la Encuesta sobre Información de Desempeño de la OCDE (Curristine, 2005), señalan que rara vez o nunca se ha eliminado un programa, ya que hay otros factores que pueden incidir en esa decisión y hay más actores que pueden opinar al respecto; y un 78%, señala que rara vez o nunca se ha disminuido el presupuesto de un programa.

recompensar a quienes obtienen un buen desempeño. Los gobiernos tienen distintas formas de motivar a las agencias públicas para mejorar su desempeño: incentivos monetarios a las agencias o a los funcionarios, flexibilidad de gasto, reconocimiento (premiar a quienes obtienen mejor desempeño en forma pública); de modo que los incentivos sirven para aumentar la eficiencia, efectividad y calidad de los bienes y servicios de gobierno.

De lo anterior podemos suponer que la lógica detrás de las reformas sigue una secuencia como la que se muestra en la Figura N°2, en la cual se explicitan los efectos esperados de la NGP. En los capítulos siguientes analizaremos si esos efectos se han obtenido en la realidad.

Figura N°2. Hipótesis Evaluación del Desempeño y sus Efectos.



Fuente: Elaboración Propia.

Como cualquier otro tipo de reformas, no todos han estado de acuerdo con la incorporación de SED y PPR. Quienes la critican argumentan que: tiene poca utilidad, se tiende a medir lo que se puede medir y no aspectos relacionados con la calidad, provoca un aumento de reportes y una excesiva proliferación de indicadores de desempeño, y no tiene un impacto efectivo en la toma de

decisiones ya que la planificación y el proceso de presupuesto no están correctamente alineados (Christensen *et al.*, 2007; Curristine, 2005; Waissbluth y Larraín, 2009). Otra crítica que se les hace a las reformas de NGP 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). Según Christensen y Lægreid (2003c) “la NGP reemplazó un sistema basado en la confianza mutua entre funcionarios públicos de distintos niveles y entre políticos y administradores por un sistema de desconfianza” (Christensen y Lægreid, 2003c:119) debido a que en esta perspectiva el diseño institucional parte de un escenario de “peor caso”, donde no se hacen “supuestos sobre solidaridad, identidad colectiva compartida o actitudes democráticas entre los funcionarios públicos” (Christensen y Lægreid, 2003c:119). Estos autores afirman que lo que hemos aprendido “de las reformas de NGP es que un sistema rígido y comprehensivo de indicadores de desempeño con fuertes esfuerzos para monitorear y evaluar resultados puede fortalecer el control superior administrativo; si esto también aumenta el control político y el buen gobierno es, sin embargo, una pregunta abierta” (Christensen y Lægreid, 2003c:119) que intentaremos responder en los capítulos siguientes.

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). En esta investigación buscamos valorar si efectivamente la transformación del proceso presupuestario ha mejorado la calidad en el uso de los recursos públicos, o si como afirman Christensen y Lægreid, los efectos de los SED sobre el buen gobierno son difusos.

En el siguiente apartado nos centramos en otra de las reformas de gestión pública que se ha inspirado en la NGP: el servicio civil.

1.4 FUNCIONARIOS PÚBLICOS: LOS INDIVIDUOS QUE AFECTAN EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO

Así como el buen funcionamiento del aparato administrativo de un país es clave en el éxito o fracaso de las reformas de modernización del Estado (Echebarría, 2006), el comportamiento y las capacidades de los funcionarios del gobierno son clave para el alcance de los objetivos de gestión y de resultados por parte de las agencias públicas: “el desempeño del gobierno sólo puede ser tan bueno como las personas que hacen el trabajo” (Kettl, Ingraham, Sanders y Horner, 1996).

Considerando lo anterior, en este apartado vemos cómo “los gobiernos han asumido la reforma de la administración pública como un instrumento clave para lograr objetivos de desarrollo y transformar la sociedad” (UN-DESA, 2005:iii), enfatizando la importancia de la profesionalización y despolitización del servicio civil (Blanlot y von Baer, 2009; Dahlström, Lapuente y Teorell, 2010; Echebarría, 2006; FLACSO-Chile, 2008) y cuáles han sido las reformas que se han propuesto al respecto.

1.4.1 REFORMAS AL SERVICIO CIVIL

La oleada de reformas de gestión pública iniciada en los años ochenta buscaba modernizar el aparato administrativo del Estado y desarrollar sistemas de servicio civil (SC) bajo criterios de mérito y flexibilidad (Echebarría, 2006), dejando atrás a la llamada burocracia weberiana, la cual se caracterizaba por una rigurosa jerarquía administrativa en la que funcionarios -con las competencias necesarias- desempeñaban su cargo en virtud de un contrato, eran recompensados con salarios fijos teniendo la posibilidad de ascender en su carrera laboral -principalmente por antigüedad-, y estaban sujetos a vigilancia y disciplina (Weber, 1974). Cuando Weber propuso este modelo burocrático buscaba establecer un tipo de estructura organizada que contribuyese a la estabilidad, predictibilidad, imparcialidad, continuidad, obediencia, y que pudiese cumplir sus objetivos con un

bajo costo y siguiendo normas de comportamiento pre-establecidas. Siendo el servicio civil “una institución política creada para proteger a los servidores públicos con el fin de que no sean manipulados, removidos o afectados por la dinámica de alternancia política, normal en cualquier democracia” (Arellano, 2005:35-36), el criterio de evaluación de los funcionarios es el apego a las reglas y a las normas de conducta (Olsen, 2005). En este modelo se espera que exista baja corrupción y por tanto mayor confianza ciudadana hacia las instituciones (Olsen, 2005; Pierre y Rothstein, 2010), fortaleciendo la igualdad democrática.

No obstante, y como señala Butcher (2003), con las reformas de modernización del Estado, la forma jerárquica y burocrática de la administración pública cambió por otra flexible, descentralizada y orientada al usuario. Como ya señalamos, una de las posibles consecuencias de estas reformas es que al cambiar la concepción de ciudadano a usuario y limitar su participación en el proceso de las políticas públicas, podía ocurrir un debilitamiento de la democracia.

La búsqueda por mayor eficiencia y el deseo de fortalecer la profesionalización hicieron 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). Arellano (2005) afirma que siendo la función principal del sc reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública (evitar el sistema de *botín*²³), la mejora de la gestión y la búsqueda de mayor eficiencia es un objetivo subordinado al anterior y puede incluso ser una consecuencia: “la posibilidad de que los servidores públicos sean profesionales, técnicamente capacitados, con experiencia para hablarle *con la verdad al poder* [...] es en principio un subproducto del hecho institucional de separar y proteger a la carrera administrativa” (Arellano, 2005:34). Siguiendo este razonamiento, las reformas pro eficiencia sólo pueden ocurrir después de que el

²³ El cual se refiere a que al acceder un nuevo grupo al poder se transforma la administración pública, asignando a personas de la confianza política del nuevo gobierno en las actividades de diseño e implementación de políticas.

SC ha alcanzado una posición suficientemente estable y protegida de los vaivenes políticos: en ese momento pueden introducirse SED y PPR.

La principal hipótesis detrás las reformas al SC que se enmarcan en el modelo de la NGP es que más mercado, 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 (ver Tabla N°2): i) descentralizar la gestión de recursos humanos; ii) potenciar y profesionalizar la función directiva, y iii) flexibilizar el sistema de personal (Echebarría, 2006; UN-DESA, 2005). La descentralización se relaciona a su vez con a) la delegación de autoridad gerencial a las agencias y el fortalecimiento de sus áreas de personal, b) la devolución de poder a las autoridades locales, y c) 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).

Tabla N°2. Reformas al Servicio Civil

Descentralizar la gestión de recursos humanos	Potencializar y profesionalizar la función directiva	Flexibilizar el sistema de reclutamiento y remuneraciones
Delegación de autoridad gerencial a las agencias	Sistema de contratación	Reducción del aparato administrativo
Devolución de poder a las autoridades locales	Pago por desempeño	No inamovilidad
Separación de las funciones de diseño y ejecución de políticas		Contratación externa
Profesionalizar la gestión de recursos humanos		Pago por desempeño

Fuente: Elaboración propia. Echebarría (2006); UN-DESA (2005); Waxin y Bateman (2009).

Estos tres objetivos apuntaban a fortalecer la democracia a nivel local y contribuir a la eficiencia y productividad de las agencias ejecutoras a través de mejores directivos y de un establecimiento claro de los objetivos y razón de ser de las agencias. Se señalaba por ejemplo que, la desagregación de las unidades las haría más manejables y productivas (Hood, 1995) y que la separación de las funciones administrativas de las políticas contribuiría a una mayor eficiencia ya que los políticos se concentrarían en el diseño de planes a largo plazo y los

funcionarios de gobierno se enfocarían en la implementación de los programas y en la provisión de servicios (Christensen y Læg Reid, 2003c).

Sin embargo, los dos primeros objetivos a) delegación y b) devolución, implican menos capacidad de control por parte del centro político. Christensen y Læg Reid (2001) afirman que el precio por mayor devolución, flexibilidad, autonomía y discrecionalidad fue el establecimiento de rígidos sistemas de control y la utilización de contratos externos. Por ejemplo: para las labores de asesoría política se comenzó a contratar a personal externo para debilitar a la burocracia y fortalecer el liderazgo político; se crearon agencias proveedoras de servicios, las cuales al tener un único propósito serían más eficientes y efectivas; y se modificó el sistema de reclutamiento de funcionarios, el cual comenzó a ser individual y de corto plazo, reemplazando la antigua negociación colectiva.

El segundo eje orientador de la reforma al sc intentaba modificar la forma tradicional en que se asignan los cargos directivos, es decir, de acuerdo a confianzas políticas, 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 Weber²⁴. 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

²⁴ Martínez (2008) retoma esta discusión y analiza las ventajas y desventajas del modelo politizado y el modelo profesional. El modelo politizado refleja mejor los intereses de la mayoría y favorece la renovación política y social, pero es más propenso a la confrontación de ideas puesto que la permanencia del personal depende del voto popular; por su parte el modelo profesional permite un mejor control de las mayorías y es más factible que actúe según criterios de imparcialidad, por lo cual tendrá ventajas sobre el modelo politizado principalmente cuando se está en un régimen democrático consolidado. Arellano (2006) señala que la estabilidad del modelo profesional brinda a los funcionarios la capacidad de contemplar las consecuencias de largo plazo de los planes y programas más allá de las agendas electorales. No obstante uno de los problemas más serios del modelo profesional es que tiende a ignorar la multiplicidad de intereses y a optar por soluciones tecnocráticas. Como un intento de reconciliar ambos modelos surgieron los sistemas de alta dirección pública que buscan crear un nexo entre la planta profesional y los políticos que conforman la burocracia (Martínez, 2008).

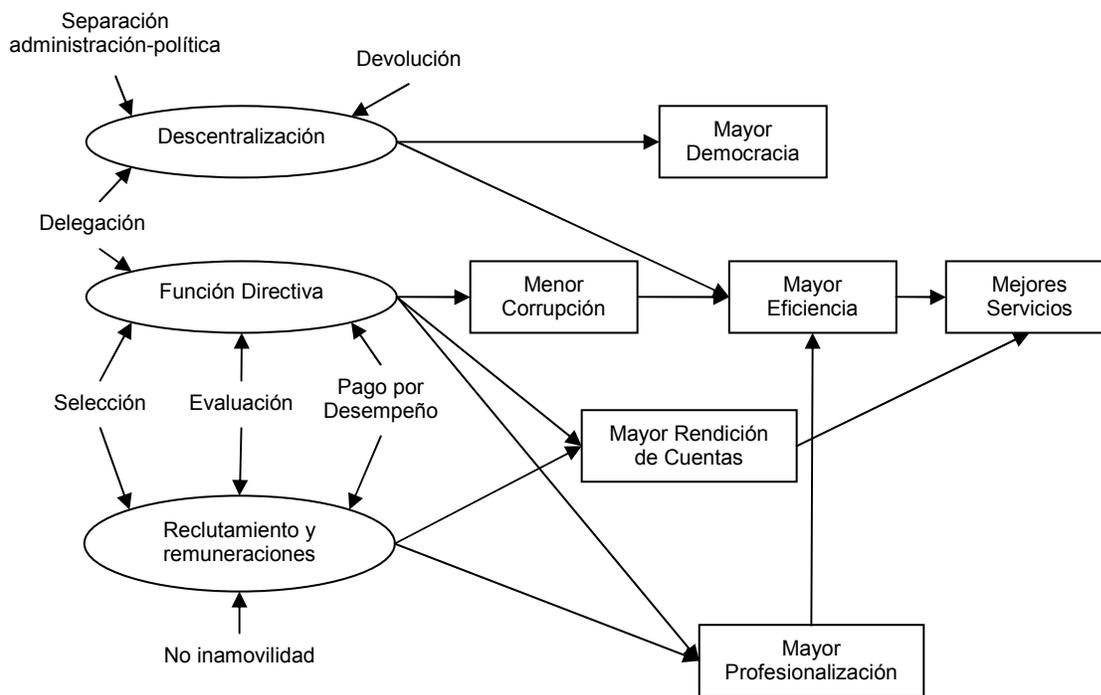
pública. Si bien distintos países han optado por modelos diferentes, la NGP proponía la ampliación del servicio de carrera hacia niveles superiores, esto es, los cargos que están inmediatamente debajo de los subsecretarios (por ejemplo: Directores Generales). Así, a través de la introducción de sistemas 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.

Por último, el tercer eje orientador de la reforma buscaba flexibilizar el sc: 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). Se esperaba que la contratación externa y la provisión de servicios en conjunto con el sector privado favoreciera la eficiencia y la calidad al permitir aprovechar las ventajas de las capacidades, experiencias y tecnologías disponible en el sector privado (UN-DESA, 2005). Por su parte la medición del desempeño permitiría establecer claramente la cadena de rendición de cuentas, mejoraría la eficiencia operativa mediante el establecimiento de objetivos y metas (Hood, 1995), y motivaría a los funcionarios a un mejor desempeño debido a la pérdida de estabilidad e inamovilidad. Arellano (2006) advierte del dilema que surge entre estabilidad y desempeño ya que por un lado, la estabilidad sirve para atraer a los mejores profesionales al sector público -

existiendo un riesgo latente de oportunismo-; y por el otro, el sc debe inducir comportamientos eficaces, eficientes y *responsivos*, para lo cual se propone la utilización de evaluación por desempeño, lo cual si bien es una gran idea su implementación conlleva varios problemas asociados con: la definición de qué es el desempeño, la construcción de indicadores, la determinación del nivel que se evalúa (individual, colectivo, organizacional), y la utilización de incentivos. El autor señala que un buen diseño de sc debe combinar el uso de estabilidad como promesa en el momento del reclutamiento y evaluación por desempeño como elemento de promoción y permanencia dentro del sistema.

De lo anterior podemos concluir que la hipótesis detrás de esta reforma seguía una lógica como la que se muestra en la Figura N°3, en la que se detallan los efectos esperados de cada uno de los ejes de la reforma al sc.

Figura N°3. Hipótesis Reformas al Servicio Civil y sus Efectos.



Fuente: Elaboración propia.

Podemos apreciar que los tres ejes orientadores de la reforma al SC están estrechamente vinculados con los SED ya que i) la delegación de autoridad a las agencias va de la mano con la exigencia de una mayor rendición de cuentas y un enfoque hacia el ciudadano, que a su vez implica ii) la responsabilización de los directivos por los resultados de sus agencias y por la capacidad de éstas para satisfacer las necesidades ciudadanas; y iii) la necesidad de monitorear el comportamiento y desempeño de los funcionarios lo que les permite obtener mayores remuneraciones y ascender en la carrera profesional.

A partir de lo que hemos visto en esta sección, afirmamos que para promover un mejor desempeño de las agencias públicas es necesario *contar con un diseño institucional que promueva ciertas actitudes y comportamientos, y restrinja o limite aquellos comportamientos oportunistas que afectan el BS.*

1.5 COMENTARIOS FINALES Y MODELO PRELIMINAR

En este capítulo hemos considerado distintos enfoques para valorar el desempeño del gobierno y de las agencias que lo componen, y hemos identificado algunos factores que pueden incidir en éste. Partimos estableciendo que el desempeño de las agencias de gobierno es un concepto multidimensional en el cual influyen distintos aspectos, cada uno de los cuales pasará a ser un componente del modelo de análisis que elaboraremos en el Capítulo 4.

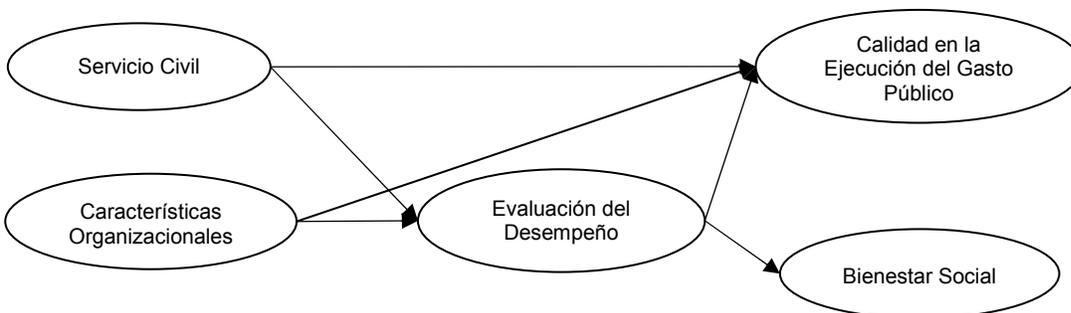
En el análisis realizado consideramos al gobierno como una organización de organizaciones en la cual participan en mayor o menor medida: los políticos electos y designados, los funcionarios públicos y los ciudadanos. La calidad del gobierno y de sus agencias es un tema que interesa a todos los actores mencionados, en tanto que sus carreras y bienestar están condicionados a los resultados entregados por el gobierno. Así, los políticos buscarán controlar y guiar la acción burocrática para cumplir sus promesas de campaña, ejecutar los programas definidos y mantener la confianza de los ciudadanos. Por su parte, los

ciudadanos están interesados en los resultados obtenidos por el gobierno ya que esperan que las acciones que éste ejecuta contribuyan a elevar su calidad de vida. Por otro lado, los funcionarios públicos están interesados en el cumplimiento de los objetivos de su agencia, ya que gracias a la incorporación de los SED ellos pueden ser recompensados de acuerdo a su esfuerzo y a los resultados alcanzados por la dependencia a la que pertenecen, aunque también es posible que estos actores perciban la utilización de los SED como una amenaza a su estabilidad laboral y salarial.

La revisión de literatura realizada en el primer apartado de este capítulo nos permitió establecer que *un buen gobierno es aquel que ejecuta sus recursos de manera eficiente contribuyendo a una mejora en el bienestar social*, y que la calidad de las agencias de gobierno puede ser valorada a través de su *productividad, eficacia, eficiencia y efectividad*. Además, establecimos que el funcionamiento del SED puede ser afectado por la estructura y otras características organizacionales.

La Figura N°4 muestra cómo interactúan los distintos componentes, cuáles son los factores que afectan al desempeño organizacional, y qué se espera mejorar con la introducción de sistemas que valoren ese desempeño.

Figura N°4. Modelo de Análisis.



Fuente: Elaboración propia.

La hipótesis preliminar sería: i) la evaluación del desempeño de las organizaciones es afectada por el diseño del servicio civil y por las características organizacionales; ii) el servicio civil, las características organizacionales y el desempeño de las agencias afectan la calidad en el uso de recursos públicos, y iii) el desempeño de las agencias afecta el bienestar de la sociedad. En el Capítulo 4 retomaremos estos planteamientos para elaborar un modelo que sea factible de estimar utilizando técnicas estadísticas. En el siguiente capítulo analizaremos los efectos que las reformas expuestas han generado en algunos países, buscando determinar si en la práctica se han alcanzado los efectos esperados o predichos por la teoría.



CAPÍTULO 2. LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y SUS EFECTOS

La revisión de experiencias internacionales sobre la implementación de reformas de gestión pública así como los resultados que éstas han generado, nos brinda importantes lecciones que pueden contribuir en la mejora y fortalecimiento de la modernización del gobierno chileno. Por esta razón, en este capítulo analizamos las reformas realizadas en cuatro países de la OCDE, enfocándonos en los efectos que éstas han provocado en el control político y en la capacidad de acción del gobierno, así como en las consecuencias no deseadas y en las contradicciones que surgen entre los planteamientos teóricos revisados en el Capítulo 1 y la evidencia empírica que aquí se presenta.

Comenzamos con una caracterización de las reformas de gestión pública realizadas en Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Noruega identificando los motivos de la reforma, sus promotores y detractores, sus objetivos y enfoques, y los programas que fueron implementados. Hemos seleccionado estos países porque los dos primeros siendo pioneros en la introducción de reformas influidas por la Nueva Gestión Pública (NGP) y habiendo seguido estrategias radicales de implementación, sirvieron de referente para las reformas chilenas. Estados Unidos y Noruega por su parte, siguieron una estrategia incremental por lo que nos serán útiles para comparar los efectos de las reformas. Por otro lado, el gobierno noruego es de los mejores evaluados en *rankings* internacionales sobre calidad de gobierno, por lo que es un buen referente en este aspecto.

En el segundo apartado del capítulo identificamos los efectos que han generado las reformas de la nueva gestión pública en el desempeño del gobierno y de las agencias que lo componen, a partir de artículos en los que se realiza un meta-análisis sobre estudios que tienen por objeto determinar tales efectos. Luego, relevamos las consecuencias negativas y no buscadas de las reformas.

Al finalizar el capítulo exponemos las acciones que han implementado los gobiernos para revertir las consecuencias no deseadas y presentamos las reformas post-NGP que existen en países como Australia y el Reino Unido.

2.1 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE

Como señalan Christensen y Lægreid (2001, 2003b), Hood y Peters (2004), Lynn (1997), Pollitt (2000) y Wallis (2009), no todos los países han seguido la misma ruta, “las reformas radicales implementadas durante los ochenta y noventa en Nueva Zelanda y Reino Unido no han sido consideradas universalmente como un modelo a seguir” (Pollitt, 2000:185), sino que cada país ha implementado algunos aspectos de la reforma de acuerdo a sus capacidades, contexto político y características culturales, buscando generar servicios públicos más eficientes, efectivos y *responsivos*. Así, a diferencia de los países anglosajones marcados por reformas radicales implementadas desde arriba con una visión instrumental que ha promovido más la dirección que el liderazgo, los países nórdicos -utilizando una perspectiva institucional- han valorado más el papel de los líderes y directivos de las agencias públicas (Scott, 1995; Christensen y Lægreid 2001, 2003b, 2003c).

En este apartado analizamos las reformas realizadas en cuatro países de la OCDE contemplando sus orígenes, características y programas. Consideramos i) dos países que realizaron reformas radicales, Reino Unido y Australia, los cuales sirvieron de base para elaborar los planes de reforma en Chile; ii) un país que habiendo sido cuna teórica de la NGP ha implementado la reforma de manera parcial, Estados Unidos; y iii) un país que acomodó la NGP dentro del paradigma tradicional (Halligan, 2003), Noruega.

2.1.1 ORÍGENES, MOTIVOS Y OBJETIVOS DE LAS REFORMAS

Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda han sido señalados como reformadores extensivos y radicales, por lo cual han sido utilizados como marco de referencia

para las reformas en otros países (Christensen y Lægreid, 2003a; Wegrich, 2009). En el caso del Reino Unido el éxito en la implementación de la NGP se explica por el fuerte liderazgo del Ejecutivo y por un ineficiente sector público que facilitó la introducción de nuevas prácticas en la administración bajo el gobierno de Margaret Thatcher en los años ochenta. Wegrich (2009) afirma que gracias a una combinación de motivos y oportunidades, fue posible que Thatcher llevase a cabo reformas que fueron implantadas desde arriba sin participación de los funcionarios públicos, siguiendo una estrategia confrontacional e ideológica (Halligan, 2003). Los motivos que impulsaron la reforma fueron la crisis económica de los setenta, la alta inflación y la percepción de que el Estado de Bienestar era uno de los principales impedimentos para el crecimiento económico y la innovación. A diferencia de ese modelo de Estado, el gobierno conservador de Thatcher se basaba en doctrinas que afirmaban que el sector privado era más eficiente que otras formas de organización por lo que se modificó la administración pública estableciendo un estilo gerencial y orientado al cliente. Así, los factores que promovieron la reforma administrativa en el Reino Unido fueron el fuerte liderazgo de Thatcher y la configuración institucional que le permitió al gobierno implementar reformas extensas que en otros sistemas político-legislativo habrían debido ser establecidas mediante reformas constitucionales.

Mientras en el Reino Unido la reforma se explica por motivos económicos, en Australia, surge porque en los años setenta había un descontento con el servicio civil (SC) existente el cual era rígido e ineficiente. En esos años, el Primer Ministro E. G. Whitlam del partido laborista recomendó fortalecer la rendición de cuentas y alinear las metas de desempeño con el proceso presupuestario. A partir de tales propuestas, en 1983 se comenzaron a implementar reformas basadas en la NGP, las cuales fueron promovidas y lideradas por el Primer Ministro Bob Hawke (laborista). Se introdujeron indicadores económicos y límites a los gastos del sector público imponiendo el enfoque racional como filosofía dominante en las

políticas públicas (Barzelay, 1998). La heterogeneidad del sistema federal²⁵, por su parte, fue uno de los principales obstáculos para implementar los cambios (Simms, 2009). Si bien Australia se inspiró en las reformas realizadas en Reino Unido y Nueva Zelanda, la estrategia que siguió para implementarlas fue un modelo de consenso a diferencia de la estrategia tecnocrática seguida por Nueva Zelanda (Halligan, 2003) y del modelo confrontacional del Reino Unido; sin embargo, en los tres países el enfoque fue desde arriba.

Estados Unidos y Noruega fueron reformadores tardíos, comenzando el proceso en los años noventa. Debido a la alta politización del SC y a la existencia de una Constitución que establece la separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, el establecimiento de reformas gerencialistas en Estados Unidos fue más complejo que en los países con sistema parlamentario como Australia y Reino Unido. El principal motivo de la reforma, en Estados Unidos, fue aumentar el control político del ejecutivo sobre la burocracia, de manera que el enfoque que se siguió fue desde arriba.

Las reformas realizadas en Noruega fueron incrementales y comenzaron a mediados de los años noventa. Su reforma se distanció de las reformas radicales realizadas en países anglosajones, debido en parte a que “el estilo político noruego ha sido de cooperación y entendimiento” (Christensen y Lægreid, 2001:77) y no confrontacional como en los otros países, esta diferencia se debe a características culturales e institucionales -fuerte tradición estatista, homogeneidad en normas, y confianza mutua entre líderes políticos y administrativos- así como a condiciones político-instrumentales -sistema multipartidista y gobierno de minoría caracterizado por negociaciones y turbulencias parlamentarias- (Christensen y Lægreid, 2001; Halligan, 2003). La debilidad del centro, así como la falta de metas claras llevaron a que la reforma en Noruega fuese resultado de procesos y eventos aislados más que de una estrategia coherente y comprehensiva (Halligan,

²⁵ Australia se divide en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local, siendo provistos por los dos últimos los servicios relacionados con bienestar e infraestructura.

2003). Australia y Noruega siendo similares en cuanto a su Estado de Bienestar, estructura del sistema político-administrativo, cultura político-administrativa, tradición corporatista y fuerza e ideología de sus partidos laboristas, presentan diferencias que pueden explicar sus distintos patrones de reforma, como la importancia del sistema *Westminster* y del federalismo en Australia, y la homogeneidad estructural y cultural en Noruega (Christensen y Læg Reid, 2003c).

En los cuatro países, la implementación de las reformas de la NGP buscaba cumplir alguno de los objetivos siguientes: mejora de la gestión, mejora del gasto público y fortalecimiento de la rendición de cuentas. En el Reino Unido la preocupación central era *reducir el gasto público*, siendo un objetivo secundario la rendición de cuentas. En Australia el foco era la *mejora de la gestión* y del costo-efectividad en el uso de los recursos, pero también se buscaba apoyar la toma de decisiones presupuestarias y fortalecer la rendición de cuentas al mismo tiempo que se otorgaba mayor autonomía financiera a los gerentes. Por su parte, en Estados Unidos se implementó un sistema de evaluación del desempeño con el objeto de contribuir a la *mejora de la gestión interna* y fortalecer los mecanismos de *rendición de cuentas* a la ciudadanía. De manera similar, el gobierno noruego buscaba aumentar la *eficiencia de la gestión* y fortalecer la *rendición de cuentas*, otorgando mayor autonomía a las agencias públicas y fortaleciendo los mecanismos de control del Congreso sobre el Ejecutivo.

En la siguiente sección nos referimos más ampliamente a las reformas realizadas, en relación a la introducción de sistemas de evaluación de desempeño (SED) y a la modificación de los sistemas de SC.

2.1.2 LOS PROGRAMAS: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y SERVICIO CIVIL

En el Reino Unido las reformas basadas en la NGP se realizaron desde los ochenta hasta mediados de los noventa²⁶. En 1987 se introdujo el sistema de pago por desempeño, en acuerdo con el sindicato de trabajadores profesionales, y en 1988 el programa *Next Steps* creó más de cien agencias ejecutoras que se encargarían de la implementación de políticas. Estas agencias tendrían autonomía sobre la ejecución y gestión de los programas, deberían ser responsables por sus resultados a través de la firma de Convenios Anuales de Desempeño, y sus directores serían contratados a plazo fijo sujetos a sistemas de pago por desempeño. Posteriormente en 1991, bajo el gobierno de John Major, se creó la Carta Ciudadana que proveía estándares de servicio a los clientes/beneficiarios los cuales eran evaluados con indicadores de desempeño; de esta forma, la *calidad de servicio* se volvió el centro de las reformas de gestión pública en el Reino Unido (Curristine, 2005; PUMA, 1997; Wegrich, 2009).

Luego de una revisión del sistema, en 1998 el gobierno británico implementó los *Public Service Agreement* (PSA) con los dieciocho ministerios principales, incluyendo mediciones de procesos y resultados cuyas metas debían ser aprobadas por los ministros sectoriales. Este programa se basa en cuatro principios: metas nacionales claves establecidas por el gobierno, devolución de responsabilidad, auditoría para mejorar la rendición de cuentas y, transparencia. El proceso que se sigue es el siguiente: en el PSA se establecen los objetivos y metas de la agencia para los próximos tres años -los cuales son acordados entre la agencia y la *Delivery Unit* del Primer Ministro-, debiendo enfocarse principalmente a la medición de resultados; posteriormente mediante los *Service Delivery Agreements* se establecen metas a nivel de insumos, productos y procesos. Si bien en 1998 la mayoría de los 600 indicadores comprometidos estaban asociados a procesos y productos, el porcentaje de indicadores de resultados aumentó de

²⁶ Posteriormente, se comenzaron a implementar reformas de tercera generación o post-NGP, ver pág. 75.

11% a 67% entre 1998 y 2000. En el año 2004 se redujo la cantidad de indicadores estableciéndose sólo a 110 metas para un total de 20 agencias (Ketelaar *et al.*, 2007; OCDE, 2007; Wegrich, 2009).

También, en 1998 se incorporó el programa *Comprehensive Expending Review* con el cual se “pretende obtener mayor *eficiencia* en la ejecución del gasto público y mayor *calidad de servicio*” (Arenas y Berner, 2010:11, cursivas propias), a través de la reasignación de recursos hacia programas prioritarios, el financiamiento de políticas que utilicen eficazmente los recursos, y la disminución de gastos innecesarios (OCDE, 2007).

El SED del Reino Unido se basa en la medición de indicadores de desempeño pero no realiza evaluaciones de programas, por lo que su principal limitación es que la medición de los resultados no es exhaustiva. La *Public Service Office* y el *Treasury* son los encargados de implementar y supervisar este sistema. La primera es responsable de realizar auditorías financieras a las agencias (no realiza auditorías sobre la información de desempeño); por su parte, el *Treasury* es quien recibe los reportes anuales de las agencias. La mayor parte de los indicadores del sistema son recopilados por los mismos departamentos y agencias. La información de desempeño es parte de la discusión presupuestaria y de la negociación entre los departamentos y el *Treasury*, pero a diferencia de lo que ocurre en otros países, no hay un vínculo claro entre esta información y la asignación de recursos. Adicionalmente, la información se utiliza para recompensar a los gerentes públicos, los cuales poseen plenas facultades para dirigir sus agencias de manera libre y autónoma. Con el tiempo, los departamentos han adquirido mayor capacidad para desarrollar sistemas efectivos de información de desempeño, pero todavía el uso de la información en procesos decisorios es limitado (Ketelaar *et al.*, 2007; OCDE, 2007).

Otro asunto importante en la reforma del Estado es la modernización del SC, tradicionalmente el Reino Unido contaba con un sistema de “clases” que

clasificaba a los funcionarios en administrativos, profesionales y oficinistas; donde cada clase tenía su propio sistema de reclutamiento y promoción (UN-DESA, 2005) el cual era coordinado desde una agencia central. A partir de 1994, el Primer Ministro Major incorporó modificaciones en el sistema de contratación reduciendo el papel de la *Civil Service Commission*, la cual ahora sólo sería responsable de establecer los estándares de conducta, nombrar a los altos directivos y promover mejores prácticas entre las agencias, pero ya no se encargaría del reclutamiento: las agencias serían responsables de la selección, disciplina, remuneraciones y desarrollo de la carrera de sus funcionarios (UN-DESA, 2005). Con esta reforma se comenzó a descentralizar el sistema de contratación, y a delegar poder a las agencias y gerentes para determinar los salarios estableciendo sus propios sistemas de recompensas (individual o colectivo) y permitiendo alinear las retribuciones recibidas por los funcionarios en relación a su esfuerzo. Así, al interior de las agencias, la información se utiliza para premiar el buen desempeño de los funcionarios de menor rango, de manera que el pago por desempeño es considerado un aspecto importante para mejorar la eficiencia del sc. La introducción del sistema de remuneraciones tenía por objetivos: i) otorgar control sobre el presupuesto salarial a las agencias, ii) promover la entrega de servicios de calidad recompensando el buen desempeño, e iii) incrementar la transparencia.

Por otro lado, los gerentes públicos (aproximadamente 3.800 cargos que van desde el primer al quinto nivel jerárquico inmediatamente inferior al ministro designado) son reclutados por la *Civil Service Commission*, de acuerdo a criterios de imparcialidad, integridad y en base a los objetivos requeridos por la agencia - siendo posteriormente el ministro del ramo quien hace el nombramiento-, el cargo tiene una duración de cinco años y los directivos son recompensados de acuerdo a su desempeño mediante un sistema manejado por la *Cabinet Office*. Los convenios de desempeño de los directivos deben reflejar los objetivos y metas de la agencia que están declarados en el PSA y que deben ser acordados entre la agencia y la *Delivery Unit* (Ketalaar *et al.*, 2007).

Australia, en tanto, comenzó con las reformas de gestión pública en el año 1983, aunque el sistema se comenzó a aplicar en 1987, la *Task Force on Management Improvement* (1993, citado en Halligan 2003) señala que la reforma fue una combinación de amplios objetivos políticos, estrategias de largo plazo, y cambios específicos. El énfasis en la información de desempeño ha sido parte integral de sus reformas de *gestión pública*: los temas de presupuesto, *rendición de cuentas* y auditoría de gobierno, forman parte de un mismo sistema. En este país la reforma se realizó en dos etapas: una que va desde 1987 a 1997, y otra a partir de 1997²⁷. La primera se caracterizó porque junto con el otorgamiento de autonomía a las agencias, se les exigió rendir cuentas a través de medidas de desempeño. Respecto de la devolución²⁸, se siguió una estrategia de integración horizontal, la cual tiene la ventaja de provocar menor fragmentación (contrario a lo que había ocurrido en Nueva Zelanda). Respecto del desempeño, se privilegió la valoración de resultados e impactos (en lugar del seguimiento de indicadores) comenzando en 1987 con la preparación de planes anuales de evaluación de programas por parte de todos los departamentos de gobierno.

En relación al sc, mediante la *Public Service Reform Act* de 1984, se buscaba proveer un servicio público más abierto y eficiente, mediante devolución, desregulación e integración; además de la creación de un sistema de alta dirección -*Senior Civil Service*- con el objeto de que la selección de estos cargos fuese más competitiva y de que los nuevos directores fuesen líderes en la búsqueda de mejores resultados (Australian Public Service Commission, 2003). De manera similar a lo que ocurre en Reino Unido, en Australia la selección de los gerentes se basa en concursos públicos que privilegian el mérito, y una vez nombrados por el ministro respectivo, éste puede recomendar su destitución si el gerente no ha cumplido sus metas de desempeño (Blanlot y von Baer, 2009).

²⁷ En 2002 Australia comenzó a implementar las llamadas reformas post-NGP.

²⁸ Fortalecimiento del poder discrecional de los gerentes y de la autonomía de las agencias y gobiernos subnacionales.

Debido al alto nivel de descentralización de la gestión del gasto, el rol del Ministerio de Hacienda dentro del SED no es muy fuerte²⁹, aunque el Departamento de Finanzas (DOF) es quien tiene la responsabilidad de implementar los programas de gestión del desempeño y de establecer qué programas serán evaluados. Las evaluaciones son dirigidas por los ministros centrales y las agencias cuentan con el apoyo del DOF en este proceso. Tanto el secretario de Estado como los diputados fueron claves en la implementación de las reformas. Los problemas que hubo en esta etapa estuvieron asociados a la calidad de las evaluaciones, la insuficiente capacitación y el exceso de trabajo para las agencias.

La segunda etapa -iniciada por el gobierno conservador- tuvo un enfoque de abajo hacia arriba, se implementaron claras líneas de rendición de cuentas y se incrementó la flexibilidad financiera de los gerentes asociada a la firma de convenios de desempeño que debían estar vinculados con las metas y objetivos claves de sus agencias; de manera que en esta etapa el énfasis estuvo en la medición de tales indicadores, los cuales serían reportados anualmente al Parlamento. La elaboración de los indicadores de desempeño sigue una estrategia en la que objetivos y metas se establecen en una lógica de jerarquía, similar a lo que ocurre en el Reino Unido. Primero el gobierno a través de sus ministerios y agencias especifica los resultados esperados en ciertas áreas, los cuales a su vez son desagregados en términos de indicadores de impacto y resultados. Luego el Parlamento asigna fondos para alcanzar los objetivos y las agencias gestionan los recursos y productos necesarios para maximizar su contribución a los resultados esperados. Además, las agencias comprometen indicadores de desempeño que permitan valorar la efectividad y eficiencia de las actividades y que faciliten la rendición de cuentas; estos compromisos deben ser aprobados por el ministro sectorial y por el ministro de hacienda (OCDE, 2007).

Lo que esperaba el gobierno australiano es que esta información de desempeño contribuyese a la gestión financiera y presupuestaria en tres niveles: agencia,

²⁹ Como en Nueva Zelanda, Dinamarca, Islandia y Noruega.

gobierno conjunto, y rendición de cuentas externa, de modo que la información de desempeño se ha utilizado para informar decisiones presupuestarias y se ha vinculado a los salarios de los niveles directivos de las agencias (Arenas y Berner, 2010; Mackay, 2004, 2007; PUMA, 1997). Si bien la información es usada en procesos presupuestarios y de toma de decisiones, aún no se aprovecha al máximo (OCDE, 2007).

De esta forma, en la segunda etapa se abandonó la evaluación de programas que había traído buenos resultados en la primera fase. En cuanto al SC, la *Public Service Act* de 1999 buscaba aumentar su efectividad y eficiencia en la obtención de resultados, otorgando mayor autonomía a los gerentes públicos para dirigir sus agencias y reduciendo el tamaño del SC, lo que incluyó la reducción del DOF. Con esto, el DOF perdió influencia dentro del sistema; ahora este departamento y la *Australian National Audit Office* (ANAO) serían responsables del SED.

Mackay (2004) señala que aun cuando parezca haber dado mejor resultado la primera etapa -permitiendo una significativa influencia de la información de desempeño en el proceso de elaboración de políticas y en las decisiones presupuestarias-, la segunda puede permitir aumentar la eficiencia puesto que enfatiza la competencia entre agencias. En efecto, lo que el gobierno buscaba con este cambio era contribuir a una gestión más eficiente, efectiva y ética (OCDE, 2007). En la práctica las desventajas que tuvo este cambio fueron i) que se perdió el vínculo con el proceso presupuestario al disminuir el papel de Hacienda en el sistema y ii) que el enfoque descentralizado provocó que la información entre agencias no fuese comparable (Mackay, 2004). Halligan (2003) señala que los resultados de la segunda etapa de reformas no fueron buenos y que la baja calidad de la información provocó un descontento en el parlamento (siendo los comités parlamentarios, los principales usuarios de la información de desempeño).

Otro caso interesante de analizar es Estados Unidos ya que aun cuando ha sido “fuente de retórica para la reinvención y reingeniería, la capacidad del Ejecutivo

[...] ha estado severamente limitada por la fragmentación del sistema político” (Peters, 1995, citado en Pollitt, 2000:185). En los años ochenta, Estados Unidos se caracterizó por una presidencia administrativa fuerte en la cual el presidente necesitaba tener absoluto control del personal, las leyes y las finanzas, de manera que la burocracia fue el foco para quienes estaban en contra de los gobiernos grandes. En 1978 bajo el gobierno de Jimmy Carter se llevó a cabo una reforma al SC (*Civil Service Reform Act, CSRA*) que hacía énfasis en el desempeño individual e introducía una estructura de SC similar a la británica. El propósito de esta reforma era mejorar la eficiencia y calidad de la administración a nivel federal introduciendo sistemas de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos (Rockman y Thiam, 2009). También en ese año se estableció el *Senior Executive Service* que fue diseñado para seleccionar a los directivos por sus habilidades de liderazgo más que por su experiencia técnica (State Service Commission, 2001). La selección de estos cargos (aproximadamente 7.000) relacionados con actividades de supervisión y gestión, se realiza mediante un concurso abierto y los directivos son recompensados de acuerdo a su desempeño.

En 1993, bajo el gobierno de Bill Clinton, se estableció la primera reforma asociada con la NGP, el *Government Performance and Results Act (GPRA)*. Este programa -inspirado en las ideas de la Calidad Total- tenía la finalidad de que el gobierno trabaje mejor y a un menor costo (Henderson, 2005) para lo cual requería que las agencias preparasen planes estratégicos y de desempeño, definiendo metas que serían revisadas anualmente. A través de los planes estratégicos se comprometen metas para cinco años de acuerdo a los objetivos generales del gobierno (Ketelaar *et al.*, 2007). Como una forma de promover la motivación de los directivos se estableció que éstos anualmente debían firmar un convenio de desempeño con su superior inmediato, estableciendo compromisos (cuantitativos y/o cualitativos) a partir de los planes estratégicos, objetivos y metas de las agencias, y de los lineamientos entregados por la *Office of Personnel Management*. Si bien en Estados Unidos se comenzó a descentralizar la contratación de personal en los años noventa, con el fin de que cada agencia

pudiese seleccionar personas de acuerdo a su estrategia, recién a partir de 2004 se introdujeron los convenios de desempeño para los funcionarios que no forman parte de la alta dirección. Estos convenios de desempeño se establecen a partir de los compromisos que se hayan establecido para el directivo de la agencia.

El gobierno de Estados Unidos señala que este programa ha servido para crear una cultura de desempeño, mejorar la coordinación en los altos niveles de gobierno, teniendo efectos en el ahorro de recursos más que en la mejora de gestión (PUMA, 1997), sin embargo, los numerosos problemas que ha tenido el programa en su implementación han impedido su progreso: la información de desempeño no ha sido usada para la toma de decisiones ni en el Congreso ni en las agencias y tiene poca vinculación con el ciclo presupuestario, aunque se ha utilizado para otorgar incentivos individuales por desempeño y como un insumo para la rendición de cuentas (OCDE, 2007).

También en 1993, el presidente Clinton solicitó realizar una revisión de la gestión de todos los departamentos del gabinete -*National Performance Review* (NPR)- cuya finalidad era identificar problemas y proponer soluciones para mejorar la gestión de todo el gobierno. Con ambas iniciativas -NPR y GPRA- se pretendía tener agencias más flexibles que hicieran énfasis en el desempeño y en la rendición de cuentas. La *Office of Management and Budget* (OMB) es la responsable de mejorar la gestión en el gobierno federal y la *Government Accountability Office* (GAO) se encarga de evaluar la eficiencia organizacional y la efectividad de los programas (OCDE, 2007; PUMA, 1997).

Posteriormente, en 2001 el gobierno inició esfuerzos por integrar la información financiera y de gestión, generando una herramienta para clasificar los programas según sus resultados -*Program Assessment Rating Tool* (PART)- en: efectivo, moderadamente efectivo, adecuado, inefectivo, o resultados no demostrados. A partir de 2007 la información generada por el PART es publicada a través de Internet de manera que es accesible para la ciudadanía. Sin embargo, este

programa tampoco logró vincular adecuadamente el desempeño con la formulación presupuestaria (Moynihan, 2005).

De manera similar, a partir de los años noventa, el gobierno noruego fue otorgando mayor autonomía a las agencias, bajo el supuesto de que este tipo de devolución es un instrumento necesario para el Estado de Bienestar y para aumentar la competitividad y la gobernanza (Christensen y Læg Reid, 2003c). En este país la devolución fue moderada y tuvo que ver con integración vertical creando nuevas formas administrativas que se alejaron del liderazgo central.

Si bien a finales de los ochenta se incorporó un sistema de gestión por objetivos (MBO) con el fin de regular las relaciones entre ministros y agencias mediante un sistema de cuasi-contratos donde el ministro del ramo asigna recursos y establece metas y objetivos cuyo cumplimiento debe ser reportado anualmente, Læg Reid, Roness y Rubecksen (2005) afirman que la primera reforma asociada con la NGP en Noruega fue el establecimiento del programa *Management by Objectives and Results* (MBOR) en 1990, que modificó el MBO anterior orientándolo hacia resultados. Este nuevo programa hacía énfasis en las actividades de planificación y tenía por objeto fortalecer el control político estableciendo metas menos ambiguas, introduciendo un sistema de monitoreo y utilizando incentivos al desempeño. Además, al solicitar la aprobación del presupuesto las agencias deben incorporar información sobre los objetivos esperados y los resultados alcanzados durante el año anterior. Los ministros deben asegurarse que las agencias reporten información relevante y certera en sus reportes anuales, siendo las propias agencias quienes definen sus objetivos, prioridades, indicadores y metas (Anderson, Curristine y Merk, 2006). Al igual que en otros países Noruega ha tenido dificultades para definir apropiadamente las metas e indicadores, y desde que comenzó a operar el sistema se han comprometido pocos indicadores asociados a resultados.

A pesar de los requerimientos formales, el sistema ha generado avances limitados y la información no es utilizada de manera significativa en el proceso presupuestario, Anderson *et al.* (2006) señalan que esto puede deberse a: la falta de capacidad de los ministros sectoriales en esta materia, la baja calidad de la información, y la falta de incentivos hacia los ministros para implementar activamente el sistema. Además, el ministerio de hacienda no ha tenido un rol fuerte como en Australia y no realiza un monitoreo sistemático sobre los avances en el cumplimiento de los compromisos. Como una forma de revertir esta situación, en 2007 se desarrolló un sistema de información estadístico que permite acceder a través de Internet a información relevante sobre recursos, resultados y calidad de los servicios de gobierno.

Respecto del sc, se modificó el sistema de salarios y contratación de los altos directivos removiéndolos de la negociación colectiva y de las escalas generales de remuneraciones, e incorporándolos a un régimen de pago por desempeño. Los altos directivos de primer nivel jerárquico firman contratos individuales con el ministro sectorial en los cuales se especifican las metas de desempeño y el porcentaje de la remuneración -máximo 30%- que está vinculado al cumplimiento de las mismas. Los criterios para la evaluación del desempeño son establecidos por los propios ministros estando generalmente vinculados a los objetivos y metas de las agencias. Los directivos de niveles jerárquicos inferiores también están sujetos al sistema de pago por desempeño, sin embargo, debido a la centralización que existe todavía en materia de remuneraciones, los demás funcionarios no están sujetos a este tipo de sistemas de pago (Anderson *et al.*, 2006).

La Tabla N°3 resume las principales características de las reformas de gestión pública implementadas en Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Noruega, revisados en las páginas anteriores. Reconociendo la hipótesis de divergencia planteada por autores como Christensen y Læg Reid (2003a) observamos que los cinco países han realizado diferentes tipos de reforma debido a que sus

condiciones internas y externas los llevaron a priorizar distintos aspectos de la NGP. Como vimos en el Capítulo 1, efectivamente aquellos países que son reformadores activos y comprehensivos (Australia y Reino Unido) implementaron la reforma desde arriba; en tanto que Noruega siguió un enfoque de abajo hacia arriba realizando una reforma incremental. Estos tres países transfirieron cierta responsabilidad y autoridad respecto del sistema de evaluación y del servicio civil hacia departamentos ministeriales, incluyendo agencias centrales como el Tesoro (Barzelay, 1998:3).

**Tabla N°3. Reformas de Gestión Pública:
Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Noruega**

	Reino Unido	Australia	Estados Unidos	Noruega
Objetivo Principal	Rendición de cuentas y control - Calidad del gasto público	Mejora de Gestión - Rendición de cuentas y control	Mejora de Gestión	Mejora de Gestión - Rendición de cuentas
Año de Inicio	1988	1987	1993	1990
Enfoque	Arriba hacia abajo - comprehensivo	Arriba hacia abajo (abajo hacia arriba después de 1997)- comprehensivo	Mixto, pero más desde arriba - no tan comprehensivo	Desde abajo hacia arriba - comprehensivo
Organización Responsable	Oficina de Servicio Público - Tesoro Público	Ministerio de Hacienda	Oficina de Gestión y Presupuesto	Directorio para el Desarrollo Administrativo
Agencia de Gestión	Oficina de Servicio Público	Junto con Presupuesto	Equipo del programa de revisión del desempeño	Junto con presupuesto
Información de Desempeño	Énfasis en calidad de servicios y productos (indicadores de desempeño)	Énfasis en Resultados (evaluación de programas 1987-1997, indicadores de desempeño desde 1997)	Énfasis en resultados y procesos	Énfasis en indicadores de desempeño
Uso de la Información en el Proceso Presupuestario	Poco vinculado a presupuesto	Presupuesto informado por resultados (1987-1997)	Poco vinculado a presupuesto	
Pago por desempeño	Incentivos individuales y colectivos	Incentivos individuales (alta dirección)	Incentivos individuales (alta dirección)	Incentivos individuales (alta dirección)
Año de Inicio Sistema de Alta Dirección	1994	1984	1978	1990

Fuente: Elaboración propia. Australian Public Service Commission (2003); Lægneid (2003); Mackay (2004, 2007); Moynihan, (2005, 2006); NAO-UK (2006); PUMA (1997); State Service Commission (2001); Treasury - UK (sin fecha).

Tanto el Reino Unido como Noruega han enfatizado la medición de indicadores de desempeño, aunque en el primer país también se ha dado relevancia a la calidad del servicio. Por su parte, Estados Unidos se ha enfocado en la evaluación de resultados. Australia, en tanto, ha experimentado con las dos herramientas, pareciendo haber tenido mejores resultados durante la primera etapa, la cual se enfocó en la evaluación.

En cuanto al uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario, Australia es el país que ha generado un vínculo más fuerte. Por otro lado, en relación al pago por desempeño, sólo el Reino Unido ha utilizado intensivamente este sistema de remuneraciones, aplicándolo a todo el personal; en Estados Unidos se incorporó recién en el año 2004; en tanto que Australia y Noruega siguiendo la filosofía *let managers manage* hicieron más énfasis en la devolución y flexibilidad que en la evaluación del desempeño.

En el próximo apartado veremos cuáles han sido los efectos que estas reformas han provocado en los países que las aplicaron.

2.2 ¿QUÉ SE HA DICHO SOBRE LOS EFECTOS DE LA NGP?

Diversos autores reconocen los efectos positivos que las reformas de NGP han provocado en las sociedades y en la propia administración del Estado, pero también señalan evidencias sobre efectos negativos (Christensen *et al.*, 2007; Manning y Sheperd, 2009; Pollitt, 2000). Christensen *et al.* (2007) afirman que la “investigación se ha enfocado más en responder cuestiones sobre por qué ocurre la reforma que en tratar de revelar los efectos de las iniciativas” (Christensen *et al.*, 2007:158) y que se han estudiado más los cambios que han ocurrido al interior de las organizaciones que aquellos que afectan al BS. En general, se reconoce que los efectos de las reformas de la NGP han sido poco estudiados (Boyne, 2003; Christensen *et al.*, 2007; Dussauge, 2009) y que las evaluaciones han considerado un pequeño grupo de países -generalmente de la OCDE- lo que dificulta la

generalización y la comparación entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Al considerar los estudios sobre los impactos de las reformas a la gestión pública podemos encontrar dos grandes grupos: uno que se enfoca en los efectos en áreas de gestión y política pública (Boyne, 2003; Forbes, Hill y Lynn, 2005; Forbes y Lynn, 2005; Hill y Lynn, 2004; y Pollitt, 2000) y otro que ha estudiado las consecuencias no deseadas de las reformas y ha analizado las medidas implementadas para corregirlas: *tercera generación de reformas o reformas post-NGP* (Christensen *et al.*, 2007; Christensen y Lægreid, 2001, 2003b, 2003c; Halligan, 2007; y Kim, 2007). A continuación revisamos brevemente lo que señalan tales investigaciones.

2.2.1 NGP: EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO

Estudiar los efectos de las reforma de NGP implica necesariamente centrarse en la eficiencia ya que la mejora de ésta era su principal objetivo. Si bien es posible medir la eficiencia a través del desempeño macroeconómico de un país, éste es afectado por muchas otras variables distintas a la reforma de la gestión pública, por lo que otra opción es enfocarse en la eficiencia del servicio y en el desempeño de las agencias públicas (Christensen y Lægreid, 2010).

Considerando esto, diversos autores han hecho esfuerzos por realizar meta-análisis sobre artículos que estudian la relación entre las reformas a la gestión pública y el desempeño haciendo uso de teorías formales, modelos y datos empíricos. Boyne y otros (Boyne, 2003; Boyne *et al.*, 2004; Walker y Boyne, 2006) se basan en la teoría de la elección pública y consideran como determinantes del desempeño: los recursos, la regulación, la estructura de mercado, la organización (tamaño, centralización y formalización) y la gestión (estrategia, recursos humanos, cultura y liderazgo). El desempeño es valorado como mejora en el servicio público la cual incluye: cantidad y calidad de productos, eficiencia,

equidad, resultados, relación precio-calidad, y satisfacción de usuarios. Boyne (2003) concluye, a partir del análisis de 65 estudios, que aun cuando la evidencia es escasa, es posible extraer una importante lección práctica: tanto los recursos como la gestión afectan al desempeño. La conclusión general de estos autores es que *el establecimiento de metas de desempeño está débilmente relacionado con aspectos como la eficiencia y efectividad de las agencias*. En el caso del Reino Unido, Walker y Boyne (2006) encuentran que el uso de indicadores de desempeño es efectivo sólo cuando éstos son establecidos por quienes son directamente responsables de proveer los servicios³⁰, por lo que advierten que la fijación de metas desde arriba no parece ser una buena estrategia para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Pollitt (2000) intenta valorar los efectos de las reformas analizando estudios académicos y otro tipo de evaluaciones que se han realizado³¹. Este autor señala que para valorar los efectos, primero debemos definir qué entendemos por resultados. Su criterio de valoración del desempeño es más amplio que el de Boyne (2003), incluyendo: ahorro presupuestario, mejora en los procesos, mayor eficiencia, mayor efectividad, e incremento en las capacidades de gestión. Reconociendo que la variable dependiente más utilizada es la eficiencia, concluye que en muchos casos ésta ha aumentado y que algunos servicios se han vuelto más flexibles, pero advierte que *demostrar que las reformas han logrado un gobierno más efectivo es algo complejo*.

La *lógica de gobernanza* (multinivel) es el marco analítico con el cual Hill y Lynn (2004) y Forbes y Lynn (2005) clasifican las investigaciones que analizan la relación entre gestión y desempeño³². Para estos autores, la gobernanza del

³⁰ Sin embargo, como veremos más adelante, esto puede deberse a la existencia de un *ratchet effect*, es decir que los actores estratégicamente comprometen metas alcanzables.

³¹ El autor reconoce que la mayoría de los artículos que se han escrito son de tipo *promocional* (qué se está haciendo) o son guías para implementar reformas, existiendo poco trabajo referido a los efectos de las reformas.

³² Hill y Lynn (2004) se enfocan en la investigación realizada en Estados Unidos, considerando más de 800 artículos, en tanto que Forbes y Lynn (2005) consideran 190 artículos sobre otros países,

sector público tiene que ver con las reglas y prácticas administrativas que restringen y posibilitan la provisión de bienes y servicios por parte de las agencias públicas, estableciendo una cadena de delegación que relaciona a) las preferencias ciudadanas expresadas políticamente; b) la elección pública expresada en legislación; c) las estructuras de autoridad formal; d) la gestión pública; e) los procesos de negocio (*primary work*³³); f) las consecuencias, productos y resultados; g) la valoración del desempeño de las agencias; y nuevamente a) el interés público y las preferencias ciudadanas³⁴. A diferencia de Boyne (2003) para quien el desempeño tiene que ver con eficiencia, equidad y calidad de servicio (niveles e) y f) de la lógica de gobernanza), estos autores tienen una visión más amplia del desempeño y en su modelo permiten que variables asociadas a cada uno de los siete niveles de gobernanza puedan ser consideradas dependientes o independientes³⁵.

Hill, Lynn y Forbes señalan que las variables asociadas a la gestión pública –nivel d)- son utilizadas la mayor parte de las veces como independientes³⁶, en tanto que las variables dependientes más comunes son las relacionadas con los niveles f) y g) -eficiencia, costos, calidad, rendición de cuentas, productos y resultados-, siendo muy pocas veces utilizadas como variables independientes. Aun cuando todos los niveles influyen y son influenciados por otros, en la mayoría de los estudios se utilizan los niveles superiores para explicar los siguientes. Forbes *et al.* (2005) concluyen que las estructuras, la gestión y los procesos de negocio, son importantes en el estudio del desempeño. Al considerar los efectos de la evaluación del desempeño y la utilización de incentivos, Hill y Lynn (2005) encuentran que *el uso de SED provoca que los funcionarios públicos se comporten*

en ambas investigaciones se especifican las relaciones causales entre variables de dos o más niveles de la lógica de gobernanza.

³³ El *primary work* se relaciona con el propósito de la agencia pública esto es, la “producción de beneficios y resultados que son objetivos de la política pública” (Lynn, 1997:12).

³⁴ De manera similar, Moore (1995) identifica tres dimensiones de la gestión pública: i) hacia la ciudadanía, ii) hacia la autoridad política; iii) y hacia los trabajadores.

³⁵ Pollitt (2000) y Boyne (2003), sólo analizan el desempeño como variable dependiente.

³⁶ Del total de trabajos analizados por Hill y Lynn (2004) las variables de gestión pública se utilizan como independientes en 244 artículos y como dependientes en 138.

estratégicamente buscando cumplir las metas preestablecidas pudiendo incluso entregar información distorsionada a sus superiores.

Los marcos analíticos provistos por los autores aquí citados, así como las conclusiones a las que ellos llegan, serán un insumo clave para el análisis de los efectos que las reformas de la NGP -la introducción del SED y los cambios en el SC- han provocado tanto en la calidad (o desempeño) de las agencias de gobierno, como en el BS, contemplando el caso chileno (actividad que realizaremos en el Capítulo 4).

2.2.2 NGP: EFECTOS SOBRE EL CONTROL POLÍTICO Y LA CAPACIDAD DEL GOBIERNO

Al valorar los efectos de la NGP, los economistas a menudo concluyen que ésta ha mejorado la eficiencia, sin embargo, desde la ciencia política se obtienen hallazgos contradictorios respecto de los resultados que la reforma ha provocado. Autores de esta disciplina señalan que es necesario analizar los efectos que la NGP ha generado en la democracia, el control político y la rendición de cuentas. Christensen y Lægreid (2010) afirman que las reformas de la gestión pública: i) han llevado a una menor participación en los procesos electorales afectando la estabilidad democrática, ii) han disminuido el control político, y iii) han provocado un aumento en la desconfianza entre políticos y burócratas dificultando los procesos de rendición de cuentas.

En su reporte *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, la ONU señala que algunas de las consecuencias no deseadas de las reformas de NGP han sido, la reducción de los mecanismos de control centralizados en materia financiera y de gestión de personal y la desregulación de la gestión en cargos medios (UN-DESA, 2005). Manning y Sheperd (2009) agregan otras como: i) la erosión del valor de servicio público, ii) la tensión entre administración y política, y iii) los riesgos de implementar demasiadas reformas. En este sentido, señalan que los desafíos que enfrenta la modernización de la gestión pública son, entre otros: i)

desarrollar medidas de desempeño robustas, ii) integrar la información al proceso presupuestario, iii) proporcionar información oportuna para la toma de decisiones, y iv) crear incentivos para el uso de la información.

Autores como Hood (2000) y Christensen y Lægreid (2001, 2003c) llaman la atención sobre ciertas paradojas y contradicciones que posee la NGP. Así, al analizar los efectos que las reformas han tenido sobre el control político -en países como Nueva Zelanda, Australia, Noruega y Suecia-, Christensen y Lægreid (2001, 2003c) reconocen la existencia de una tensión entre dos objetivos de la reforma: el *control* y la *devolución* estructural. Los autores señalan que esta tensión se debe a que la NGP surgió de dos corrientes distintas, el gerencialismo y la teoría económica de las organizaciones. La primera se enfocaba en la necesidad de reestablecer las capacidades gerenciales de la burocracia a través de descentralización, devolución y delegación: *let managers manage*. La segunda, reconociendo la existencia del problema principal-agente recomendaba centralización, coordinación y control: *make managers manage*. Debido a que la NGP tenía tantos elementos en sus propuestas de reforma, algunos de los cuales eran inconsistentes con otros (centralización-devolución, control-autonomía), se generaron conflictos en su implementación. Así, la combinación de medidas de reforma vertical (centralización y rendición de cuentas) y horizontal (creación de agencias) llevaron a un aumento en la fragmentación del gobierno.

Por otro lado, la devolución, la despolitización de la alta gerencia pública y la existencia de contratos breves para tales cargos, llevaron a un menor control político, menos continuidad en las instituciones públicas y un empobrecimiento de la experticia profesional. Kim (2007) afirma que la capacidad del gobierno ha disminuido o al menos no ha mejorado como consecuencia de las reformas de gestión realizadas. Christensen y Lægreid (2006) señalan que la reforma ha fortalecido la rendición de cuentas al interior de las agencias y entre las agencias y los ministros, pero se ha atenuado la responsabilidad política de los ministros. A juicio de estos autores, la descentralización, devolución y fragmentación creada

por la NGP ha redundado en la necesidad i) de mayor coordinación y control para asegurar la coherencia de las políticas en el gobierno, y ii) de mayor colaboración e integración de las agencias especialmente cuando se trata con problemas complejos.

“[L]a experiencia de algunos países de la OCDE con los sistemas de pago por desempeño no ha sido satisfactoria” (UN-DESA, 2005:59) ya que se han dejado de lado otros aspectos importantes para la motivación como las posibilidades de desarrollar una carrera profesional. Thompson (2006) afirma que estos sistemas han debilitado los valores tradicionales del servicio público relevando otros como eficiencia, liderazgo y rendición de cuentas; y exigiendo el cumplimiento de metas establecidas por los superiores las cuales, a juicio de este autor, no siempre van en pro del BS.

En el análisis realizado a las reformas del Reino Unido, Wegrich (2009) concluye que el régimen de gestión del desempeño no tuvo éxito en establecer una línea clara entre políticas/ministro y gestión/agencia, y encuentra evidencia de que la separación de políticas y administración se rompe cuando los problemas que intenta resolver el gobierno se vuelven políticamente relevantes.

En el caso de Australia, la reforma guiada por economistas y por la escuela racional llevó a que paradójicamente el aumento de control político produjera una disminución del control sobre el sistema; siendo el objetivo de la reforma debilitar el monopolio del SC y redistribuir el poder al interior del Ejecutivo a favor de los políticos. Painter (2003) analiza los efectos de las reformas australianas sobre la capacidad del gobierno y el proceso de políticas, encontrando que el uso de contratos por desempeño de corto plazo ha disminuido la capacidad de los altos directivos para enfrentarse a los ministros, y que tanto la separación de las agencias según sus objetivos como la devolución estructural han debilitado el trabajo intersectorial y la capacidad de coordinación desde el centro.

En Estados Unidos el PART no logró vincular el presupuesto con la información de desempeño. Moynihan (2006) señala que esta falla se debe a que el gobierno norteamericano se centró en reformas que enfatizan la medición del desempeño y la planificación estratégica, pero no buscó incrementar la autoridad gerencial y la autonomía de las agencias, que resulta ser un elemento clave para la mejora de la eficiencia y efectividad. El autor señala que la desilusión que ha surgido respecto a la reforma se debe a que ésta ha sido parcialmente implementada.

La implementación de las reformas en Noruega otorgaron mayor autonomía, flexibilidad y discrecionalidad a las agencias aunque también generaron un régimen de control más rígido y formal dado el extensivo uso del SED (Lægneid *et al.*, 2005), por lo que finalmente el MBOR fue más efectivo como una técnica de control administrativo que como una herramienta para aumentar la gobernanza y el control político. A diferencia de los países de tradición *Westminster* (Reino Unido y Australia), en Noruega debido a sus características institucionales y culturales -donde el poder es más disperso y la política más consensual- y a que las reformas se implementaron de manera incremental manteniendo algunas de las características tradicionales de la administración pública, los efectos negativos de la NGP sobre la capacidad del gobierno no han sido tan evidentes (Painter, 2003).

Hemos visto que las consecuencias no deseadas de las reformas están presentes en los cuatro países considerados, aunque como mencionamos, parece ser que el seguir un enfoque incremental afecta menos negativamente la capacidad del gobierno, y que la utilización de una estrategia de devolución que favorezca la integración horizontal, evidentemente provocará una menor fragmentación. A continuación revisaremos las medidas que han tomado los reformadores radicales -Australia y Reino Unido- para revertir estos efectos no buscados.

2.3 REFORMAS POST-NGP

Las llamadas reformas de tercera generación o reformas post-NGP han tomado un enfoque que engloba al gobierno en su conjunto devolviendo poder al centro (entendido como la oficina del presidente o del primer ministro, el ministerio de finanzas y otras agencias responsables de la gestión pública central). Christensen y Lægreid (2007b) señalan que a diferencia de las reformas de la NGP que estuvieron inspiradas en la economía, estas nuevas reformas utilizan adicionalmente conocimiento de otras ciencias sociales y buscan en parte revivir el weberianismo (Christensen y Lægreid, 2007a; Dunleavy *et al.*, 2005; Lodge y Gill, 2011; Pierre y Rothstein, 2010). En este apartado revisamos las justificaciones, los objetivos y requisitos de las iniciativas de gobierno conjunto y exponemos las experiencias británica y australiana.

2.3.1 POST-NGP: NUEVA ERA O CONTINUIDAD

Las principales razones para implementar las reformas post-NGP han sido: i) la segmentación provocada por la excesiva especialización de las agencias creadas en las reformas de la NGP, lo que afectó la efectividad y eficiencia de las mismas; ii) la disminución del control político provocado por la devolución estructural; iii) la búsqueda de eficiencia mediante la colaboración horizontal aumentada, lo cual se contradice con la introducción de segmentación en busca de eficiencia en la reforma anterior (NGP); iv) la mayor complejidad de los problemas que enfrenta el gobierno; v) las oportunidades que brindan las tecnologías de información para facilitar la comunicación³⁷ y; vi) la preocupación que ha surgido en las sociedades ante el peligro de ataques terroristas, desastres naturales y pandemias, lo cual ha relevado la importancia de que los gobiernos eviten resultados contradictorios y de garantizar que la información sea compartida entre las agencias de forma oportuna (Christensen y Lægreid, 2007b; Management Advisory Comité, 2004).

³⁷ Autores como Dunleavy *et al.* (2005) se refieren a estas nuevas reformas como el surgimiento de la Era de la Gobernanza Digital.

Considerando lo anterior, los objetivos principales de esta reforma son: i) renovar al sector público para aumentar su capacidad, a través del fortalecimiento de la coordinación horizontal intersectorial y de la integración vertical desde la formulación a la ejecución de políticas entre los distintos niveles de gobierno; ii) reorientar el servicio público, mediante la revalorización de la ética de servicio público y la restitución de la confianza; y iii) mejorar la responsividad³⁸ fortaleciendo la solución de problemas desde abajo (Bhatta, 2003; Halligan, 2007). Adicionalmente, con estas reformas se busca que la evaluación del desempeño sea guiada por los ciudadanos enriqueciendo el proceso mediante un trabajo colaborativo entre gobierno y ciudadanos (Yang y Holzer, 2006).

En este nuevo gobierno, más responsivo e integrado, se espera que los ciudadanos sean los más favorecidos ya que al reconstruir la relación Estado-ciudadano (Scourfield, 2007) se les permitirá influir en las decisiones de gobierno, a través de grupos comunitarios y otras formas de participación ciudadana, gracias al fortalecimiento de los gobiernos locales. Por otro lado, se espera que las agencias alcancen un mejor desempeño al operar bajo un Ejecutivo con más instrumentos para asegurar el control y monitoreo de sus acciones (Halligan, 2007), debiendo establecerse sistemas de información de desempeño en los cuales ésta fluya hacia el centro (Bhatta, 2003).

La implementación del enfoque de gobierno conjunto requiere: i) establecer metas y resultados compartidos por las agencias involucradas; ii) evaluar el progreso hacia la consecución de las metas y de ser necesario establecer medidas correctivas; iii) contar con un alto nivel de compromiso de las partes involucradas, iv) generar estructuras, procesos y roles apropiados; v) trabajar juntos para lograr las metas comunes; y vi) contar con el tiempo y recursos necesarios (NAO-UK,

³⁸ Para el autor la responsividad se relaciona con dos aspectos. El primero se refiere a la responsividad en la entrega de servicios, esto es: i) conocimiento de las características del servicio por parte de los usuarios, ii) accesibilidad, iii) relevancia y iv) participación ciudadana. El segundo, se refiere a la responsividad con el sistema, es decir: desde los políticos electos y el Ejecutivo hacia la ciudadanía; desde los burócratas hacia los políticos electos y el Ejecutivo (ejecutar la agenda de gobierno); y desde las agencias hacia los ministerios sectoriales.

2001; State Government of Victoria State Service Authority, 2007). Adicionalmente, estas iniciativas requieren nuevos tipos de organizaciones con una cultura colaborativa de confianza mutua. Halligan (2007) afirma que el éxito de la post-NGP depende del cambio cultural y de que los funcionarios de gobierno incorporen los principios del trabajo conjunto. De manera similar, Briggs (2005, citado en State Government of Victoria State Service Authority, 2007) afirma que para lograr un gobierno que trabaje en conjunto se necesitan organizaciones flexibles, persistentes, adaptables, abiertas a la innovación y creatividad, y con capacidad para construir alianzas estratégicas y equilibrar los objetivos de corto y largo plazo. Por su parte, los funcionarios deben tener habilidades de coordinación, cooperación y negociación, ya que se necesitan equipos de trabajo que actúen más allá de las fronteras de su agencia considerando la provisión de bienes y servicios en conjunto con el sector privado. Al igual que en las reformas de la NGP, la implementación de este enfoque requiere contar con el liderazgo de ministros y altos directivos, y establecer sistemas de gestión del desempeño e incentivos que deben ser coordinados por el centro (State Government of Victoria State Service Authority, 2007).

En particular, para fomentar la coordinación horizontal es necesario contar con una agencia central con suficiente poder para actuar como conductora de la reforma, de modo que lograr el trabajo conjunto de gobierno implica una revalorización del centro, ya sea otorgando mayor fuerza política y administrativa al Ejecutivo -Presidente o Primer Ministro- como en Reino Unido y Australia; o fortaleciendo la gobernanza y la rendición de cuentas, como en Canadá (Manning y Sheperd, 2009). Esta re-centralización no pretende dismantelar los avances hechos con la NGP sino más bien complementarlos.

Siguiendo esta línea, autores como Lodge y Gill (2011) llaman la atención respecto a si realmente estos nuevos objetivos incorporados en la reforma de la gestión pública obedecen a la existencia de un nuevo paradigma -que se ha denominado post-NGP- o si los cambios introducidos en los gobiernos han sido

motivados por cambios políticos (como lo ocurrido en el Reino Unido en 1997 con la llegada al poder del gobierno laborista). Estos autores, en lugar de entender los cambios en la orientación de la reforma como una suerte de péndulo que se mueve desde descentralización a centralización y desde deburocratización a re-burocratización (Olsen, 2008), asumen a la reforma de la gestión pública como una reforma por capas, de manera que la post-NGP sólo estaría buscando corregir los efectos no deseados de la NGP, pero no estaría cambiando radicalmente el sentido de la misma. A nuestro juicio, y considerando las experiencias del Reino Unido y de Australia, esta nueva reforma es complemento y continuidad de la anterior, en tanto viene a corregir los errores y consecuencias no deseadas de los cambios introducidos, lo cual se puede entender como una estrategia incremental de diseño de políticas³⁹. Veamos a continuación lo ocurrido en los países señalados.

2.3.2 LA POST-NGP EN EL REINO UNIDO Y AUSTRALIA

El primer país en incorporar este tipo de reformas fue el Reino Unido bajo el gobierno de Tony Blair, en 1997. Mediante la iniciativa *Joined-up Government* se buscaba lograr la coordinación horizontal y vertical para tratar con problemas complejos creando sinergias entre diversos participantes, con el fin de utilizar de mejor manera los recursos escasos y ofrecer servicios integrados a los ciudadanos (Christensen y Lægreid, 2007b). Australia, en cambio, comenzó tarde esta tercera oleada de reformas, en 2002, implementando un programa de tipo *Whole of Government* que tenía la finalidad de mejorar la coordinación de las agencias y hacer que trabajen juntas para lograr una respuesta de gobierno integrado. De manera que ambas iniciativas tienen por objeto “que las organizaciones del gobierno trabajen mejor juntas” (Christensen y Lægreid, 2007b:545).

³⁹ Por diseño incremental nos referimos a que una vez implementada una política y realizada su evaluación, es posible volver a la etapa de diseño y corregir aquellos aspectos que no estén dando los resultados esperados.

En el Reino Unido, el énfasis inicial del *Joined-up Government* fue lograr que los directivos de las agencias trabajasen de manera colaborativa, en años recientes el foco ha estado en lograr la implementación y la provisión de servicios mediante la alianza de diversas agencias y organizaciones. El argumento para esta reforma era que mediante un trabajo coordinado sería posible alcanzar mayores estándares de calidad de servicio (objetivo central de la reforma desde los ochenta), por lo que era vista como la gran solución a los problemas de coordinación y control en el gobierno (NAO-UK, 2001).

Entre las acciones implementadas por el gobierno para fortalecer el trabajo coordinado destacan: uso de un enfoque transversal en el diseño de políticas públicas; realización de seminarios y elaboración de guías metodológicas; e implementación conjunta de programas (State Government of Victoria State Service Authority, 2007).

En este nuevo escenario corresponde a la *Cabinet Office* coordinar el trabajo en un amplio rango de asuntos transversales, liderar a los departamentos para cumplir la agenda de modernización del gobierno, y apoyar al gabinete y a los comités intersectoriales. En el año 2001, se crearon dos unidades al interior de esta oficina que tenían la finalidad de promover el gobierno conjunto: i) la *Delivery Unit*, con el objetivo de fortalecer la capacidad del gobierno central para establecer y definir sus objetivos claves y asegurar que el gobierno logre sus prioridades en áreas prioritarias como: salud, educación, seguridad ciudadana, y transporte; y ii) la *Office of Public Services Reform*, que busca fortalecer la capacidad del sector público para cumplir con objetivos clave y proveer recomendaciones sobre la reforma de servicios públicos a través de la revisión de las estructuras, sistemas, incentivos y habilidades actualmente disponibles (NAO-UK, 2001).

Por su parte, el *Treasury* debe promover el éxito del trabajo coordinado del gobierno, para lo cual ha realizado actividades de capacitación y coordinación con las agencias públicas y ha generado PSA transversales en programas como el

sistema de justicia criminal, la lucha contra las drogas, la educación preescolar, y el bienestar laboral. En cada uno de estos acuerdos transversales se establecen las metas y los indicadores que serán monitoreados, los cuales deben ser comprometidos por varias agencias a la vez (todas las que están involucradas en el programa). La NAO-UK (2001) afirma que estos acuerdos han servido para fortalecer las actividades multi-agencias, pero la información de desempeño sigue sin vincularse exitosamente con el proceso presupuestario. Tanto el *Treasury* como los departamentos continúan realizando acciones para asegurar la calidad de la información provista por el sistema de evaluación de desempeño conjunto, de modo que sirva de insumo en las decisiones presupuestarias y fortalezca la rendición de cuentas.

El proceso de trabajo coordinado funciona de la siguiente forma. Primero debe valorarse si es necesario abordar el problema desde una perspectiva de gobierno conjunto, identificándose tres justificaciones: i) *problemas “malignos”*, principalmente aquellos que tienen que ver con la exclusión social, donde debe complementarse la provisión de servicios de salud, educación y vivienda, evitar los problemas de criminalidad y, fomentar el fortalecimiento de las capacidades comunitarias; ii) *problemas tratables*, aquellos en los que la solución es conocida pero ésta traspasa las fronteras sectoriales; y iii) *servicios integrados*, que se refiere a la provisión de servicios de diversa índole a la ciudadanía buscando satisfacer los distintos ámbitos de necesidades de acuerdo a algún criterio, por ejemplo, la etapa de la vida en la que se encuentren las personas -nacimiento, infancia, juventud, vida laboral, y retiro-. Posteriormente, se establece el tipo de organización necesaria lo cual implica determinar si hay que formar una nueva asociación, y por tanto decidir cuántas y cuáles organizaciones participarán, y cuáles serán las fronteras y vínculos geográficos.

El modelo británico de gobierno conjunto, inspiró la reforma *Whole of Government* en Australia. Esta iniciativa “denota que las agencias de gobierno trabajan a través de una cartera de proyectos transversal que va más allá de las fronteras de la

agencia, para lograr el cumplimiento de metas compartidas y proveer respuestas integradas a asuntos particulares” (Management Advisory Committee, 2004:1). Esta reforma se estableció en Australia reconociendo que la mayoría de los problemas que enfrenta la gestión pública requieren la participación conjunta de agencias centrales y de línea, y es concebida como una continuación de las reformas anteriores. Sin embargo, el gobierno australiano advierte que el enfoque de gobierno conjunto debe utilizarse sólo cuando los problemas lo requieran, es decir, cuando las políticas existentes no hayan resuelto adecuadamente el problema, cuando se refiera a un asunto que el gobierno califica como prioritario, cuando la comunidad tenga expectativas sobre soluciones integradas, y cuando hay evidencia de que otras agencias son afectadas por el mismo problema o las posibles soluciones a éste. A finales de 2002 bajo el gobierno del partido liberal, el primer ministro John Howard, identificó una serie de asuntos prioritarios que requerían la acción conjunta del gobierno: seguridad nacional y defensa, trabajo y vida familiar, demografía, ciencia e innovación, educación, desarrollo sustentable, energía, asuntos regionales y rurales, y transporte (Management Advisory Committee, 2004).

Con esta reforma, se buscaba relevar al centro como un actor principal con mayor influencia sobre los departamentos, reconstruyendo el papel del DOF en el proceso presupuestal y de asesoramiento de políticas, y mejorando las capacidades profesionales de su personal. En este nuevo contexto el DOF es responsable de proveer una guía para la gestión del desempeño, establecer prioridades de gasto para el gobierno en su conjunto y desarrollar políticas de revisión de iniciativas de gastos (Halligan, 2007). En el 2003 se creó la *Cabinet Implementation Unit*, la cual tiene el objetivo de mejorar la implementación de las decisiones de gobierno, particularmente de las iniciativas multi-agencias (Management Advisory Committee, 2004).

El proceso funciona de la siguiente manera; periódicamente se realizan reuniones entre los ministerios sectoriales y el Secretario del Primer Ministro para, facilitar el

intercambio de información, tratar temas prioritarios del gobierno y relevar problemas que requieran soluciones integradas. Además existen comités específicos para cada una de las áreas prioritarias identificadas. Los altos directivos de las agencias centrales (Gabinete, Finanzas y el Tesoro) juegan un rol importante en promover la efectividad de los resultados del gobierno conjunto. En este escenario, tanto los ministros como los directivos son responsables de fomentar la cooperación y de monitorear el éxito de la reforma, debiendo a su vez asegurar que los funcionarios son concientes de que su misión es satisfacer el interés nacional más allá de los objetivos específicos de la agencia (Management Advisory Committee, 2004).

La implementación de este enfoque ha hecho necesaria la creación de nuevas formas de organización. Se han formado equipos inter-agencias donde empleados de dos o más departamentos trabajan juntos para proveer resultados compartidos; existen agencias que proveen servicios en nombre de otra u otras agencias, esto se utiliza cuando la primera puede proveer el servicio de mejor manera, a menor costo y más eficientemente; y se han creado agencias de propósitos especiales (o agencias de frontera) las cuales están por fuera de la estructura de los ministerios y tratan con asuntos importantes que involucran a varios actores (Management Advisory Committee, 2004).

Reconociendo que en un escenario de gobierno conjunto la valoración del desempeño del gobierno se vuelve aún más compleja, la Auditoria General del Estado de Victoria, Australia, señala que las actividades inter-agencias no pueden ser monitoreadas ni medidas dado que no existen metas de progreso contra las cuales comparar los resultados alcanzados (Van Gramberg, Teicher y Rusailh, 2005). Al respecto, la *Australian National Audit Office* redactó una guía para ayudar a las agencias a establecer sus objetivos y metas considerando las actividades de gobierno conjunto (similar a lo que hace el Reino Unido a través de los PSA transversales), para lo cual deben: identificar la contribución de la agencia valorando su tamaño e importancia en relación a la contribución que hicieron otras

agencias en los resultados alcanzados, y explicar cómo la efectividad conjunta ha sido mejorada (Management Advisory Committee, 2004). A pesar de estas recomendaciones, a 2007 no existen resultados específicos a nivel de gobierno conjunto (OCDE, 2007).

Autores como Van Gramberg *et al.* (2005), advierten que adoptar soluciones de coordinación horizontal como la británica, puede añadir problemas en el logro de objetivos globales de gobierno en un país de carácter federal como Australia, dado que este enfoque, podría llegar a provocar mayores brechas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. El principal argumento de los autores es que en el Reino Unido su sistema unitario facilita la coordinación vertical de políticas, en Australia en cambio, donde los gobiernos estatales y locales son responsables de controlar y proveer importantes servicios públicos (educación, salud, vivienda y carreteras), la coordinación vertical es algo de suma importancia -que no puede ser puesto en riesgo al promover la coordinación horizontal-.

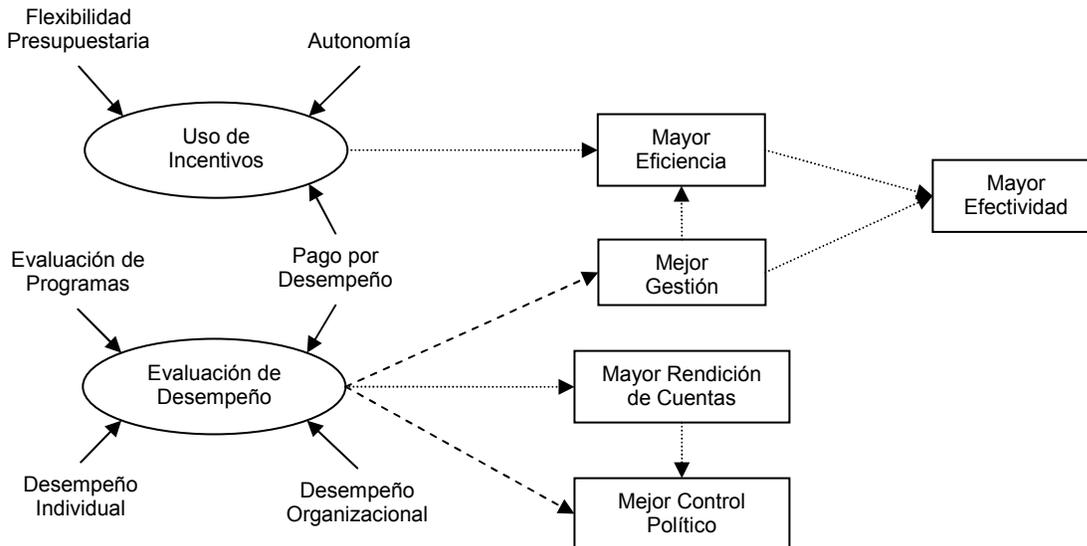
No obstante, y sin poder aún valorar los efectos del *Whole of Government* en Australia, ni del *Joined-up Government* en el Reino Unido, sus características, objetivos y procesos, servirán de referencia para la elaboración de recomendaciones al caso chileno que analizaremos en profundidad en los siguientes capítulos.

2.4 COMENTARIOS FINALES.

De acuerdo a lo establecido en este capítulo es necesario reconocer que las reformas de la NGP han generado efectos positivos y negativos en relación al control político y a la capacidad de los gobiernos. Si observamos nuevamente la Figura N°2 (pág. 39) y consideramos lo que aquí hemos expuesto, vemos que en la realidad no se han obtenido los resultados esperados de las reformas. Así, por ejemplo, la introducción de SED no ha tenido efectos positivos en el control político ni en la mejora de la gestión pública (y en consecuencia, tampoco en la capacidad

de gobierno), y tiene efectos dudosos sobre la eficiencia y rendición de cuentas. De esta manera, el efecto indirecto sobre la efectividad tampoco es claro (Figura N°5).

Figura N°5. Efectos de la Evaluación del Desempeño.



*La línea segmentada indica que la relación entre las variables es contraria a lo planteado por la teoría y la línea punteada señala la existencia de relaciones ambiguas.

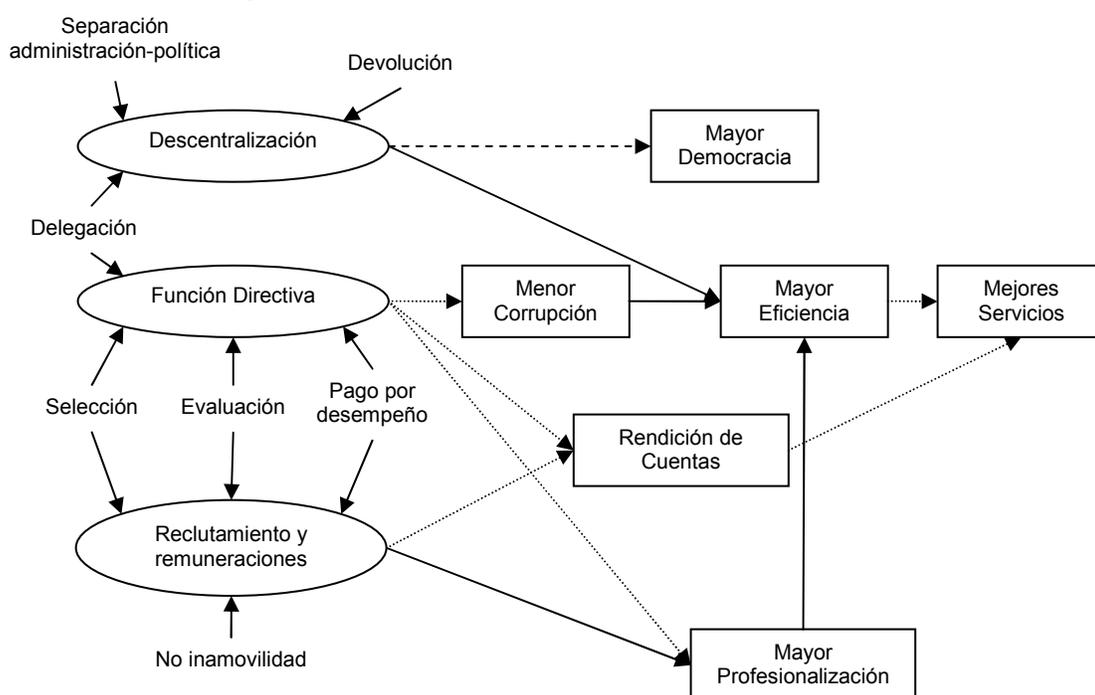
Fuente: Elaboración Propia.

En cuanto a los resultados esperados de la reforma al sc y a lo que ha ocurrido en la práctica, observamos que tampoco se han cumplido todas las hipótesis planteadas en la Figura N°3 (pág. 46): no se ha generado un fortalecimiento de la democracia y los efectos sobre la corrupción, profesionalización, rendición de cuentas y efectividad (mejores servicios) no son claros (Figura N°6).

Para resolver los problemas generados por esta reforma, algunos países están implementando nuevos cambios que intentan complementar los realizados anteriormente y mejorar los aspectos que fueron debilitados. Mientras con la NGP se generaron mecanismos de rendición de cuentas verticales, siendo cada agencia evaluada por el ministerio correspondiente, por finanzas y por el legislativo, en relación al cumplimiento de sus objetivos y metas; con la reforma de gobierno conjunto se busca fortalecer la coordinación horizontal promoviendo la

creación de alianzas inter-agencias y la colaboración público-privada. Las nuevas organizaciones -redes- que se formen para enfrentar y dar solución a los problemas complejos de las sociedades también serán monitoreadas por sus superiores políticos de acuerdo a su desempeño, por lo que los procesos de rendición de cuentas instaurados en la etapa anterior seguirán siendo útiles en ésta. Adicionalmente, esta etapa refuerza la importancia de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Figura N°6. Efectos de las Reformas al Servicio Civil.



*La línea continua representa los efectos que se han cumplido, la línea segmentada indica que la relación entre las variables es contraria a lo planteado por la teoría y la línea punteada señala la existencia de relaciones ambiguas.

Fuente: Elaboración propia.

En los capítulos siguientes, analizaremos en profundidad las reformas de modernización de la gestión pública en Chile. Primero, determinando los orígenes, programas y resultados de la misma (Capítulo 3); y luego estimando los efectos que estas reformas han provocado en la *calidad de las agencias de gobierno* mediante la realización de un análisis cuantitativo (Capítulo 4).



CAPÍTULO 3. EL GOBIERNO DE CHILE Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: 1990-2009

En este capítulo se exploran los orígenes de las reformas de modernización del Estado que ocurrieron en Chile desde los años noventa, se describen los programas centrales y se analiza su funcionamiento y resultados a la fecha.

Comenzamos la exposición describiendo la estructura y tamaño del Gobierno Central de Chile, así como la evolución y composición del gasto público, además consideramos algunos índices de calidad de gobierno que vimos en el Capítulo 1, para comparar al gobierno de Chile con los países a los que hicimos referencia en el capítulo anterior. Posteriormente, revisamos los antecedentes coyunturales y políticos que impulsaron la realización de dos importantes reformas que promueven la modernización del Estado en Chile: por un lado, una reforma de tipo gerencialista que introduce la evaluación de desempeño hacia las agencias de gobierno, y por otro, una enfocada al servicio civil que busca incorporar el mérito como criterio principal en el reclutamiento y promoción del personal. En este punto analizamos cuáles fueron los actores relevantes en el proceso de reforma, sus motivadores y detractores, sus ganadores y perdedores. También buscamos entender cómo y por qué las dependencias de gobierno y los funcionarios públicos accedieron a ser evaluados.

Por último, nos centramos en el análisis del funcionamiento del sistema de evaluación de desempeño y del servicio civil en Chile, haciendo énfasis en los resultados y desafíos pendientes.

3.1 EL GOBIERNO CENTRAL DE CHILE

En la nomenclatura de ONU y FMI, el Gobierno Central es el conjunto de todas aquellas instituciones que forman parte o son propiedad del Estado, “[e]ncajan plenamente en esta definición las instituciones asociadas a los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, con los ministerios y servicios dependientes de éstos; el

Poder Legislativo, correspondiente al Congreso Nacional; y el Poder Judicial” (DIPRES, 2009a:15). De este modo, el Gobierno Central de Chile está compuesto por: la Presidencia de la República, el Congreso Nacional (Senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso), la Contraloría General de la República y los diecinueve ministerios sectoriales⁴⁰. El gobierno central más las municipalidades conforman el Gobierno General (DIPRES, 2009a).

3.1.1 GASTO PÚBLICO Y TAMAÑO DEL GOBIERNO

En el periodo 1995-2009, el Gobierno Central de Chile ejecutó un presupuesto anual promedio que equivale a un 20,4% del PIB, lo cual es mucho más bajo que lo ejecutado por Reino Unido, Noruega y Australia; y similar a lo ejecutado por Estados Unidos (ver Tabla N°4). Lo anterior denota que Chile posee un sector público más bien pequeño, cuyo gasto en el año 2009 ascendió a USD 40.630 millones. A diferencia de Australia y Estados Unidos que tienen un gasto público más o menos constante en el periodo, en Noruega no existe una tendencia clara aunque desde 2003 y hasta 2008 hubo una baja considerable. En Reino Unido y Chile se distinguen dos periodos con tendencias distintas, mientras el primero disminuyó su gasto entre 1995-2000, el segundo lo aumentó; ocurriendo lo contrario en el periodo 2002-2006. En los últimos tres años estos dos países han aumentado su gasto, siendo el chileno sólo la mitad del gasto del Reino Unido.

Siguiendo la clasificación funcional del gasto⁴¹ observamos que durante el periodo 1987-2009 (ver Tabla N°5) existe una notable disminución del gasto en servicios públicos generales, defensa, y protección social, y un aumento del gasto en

⁴⁰ Interior; Relaciones Exteriores; Economía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Educación; Justicia; Defensa Nacional; Obras Públicas; Agricultura; Bienes Nacionales; Trabajo y Previsión Social; Salud; Minería; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Secretaría General de Gobierno; Planificación y Cooperación; Secretaría General de la Presidencia; y Ministerio Público.

⁴¹ Recomendada por ONU y FMI.

educación y salud; lo cual denota el cambio en las prioridades del gobierno en la época posterior al retorno de la democracia⁴².

Tabla N°4. Gasto Público Gobierno Central (% PIB) 1995-2009

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Chile	17,6	18,5	18,5	19,7	22,5	22,3	22,2	22,3	21,2	19,9	19,3	18,1	18,7	21,2	24,5	20,4
Australia*	36,3	35,5	34,4	34,8	34,4	35,5	35,0	34,4	34,4	34,5	33,7	33,5	33,4	35,3		34,7
Reino Unido	40,9	39,5	37,7	36,3	35,8	35,7	36,7	37,7	38,8	39,4	40,3	40,6	40,4	43,3	47,2	39,4
Estados Unidos	22,3	21,9	20,9	20,2	19,7	19,3	19,8	20,5	21,1	21,0	21,3	21,1	21,5	23,0		21,0
Noruega	39,6	37,5	35,8	37,5	36,3	32,6	33,2	38,5	37,9	36,0	33,7	32,5	32,5	31,6	36,6	35,5

* Se refiere al gasto del gobierno general

Fuente: Elaboración Propia. Chile, DIPRES (2004) para los años 1987-1998, DIPRES (2009a) para los años 1999-2008 DIPRES (2010a) para el año 2009. Países OCDE, National Accounts Database, OCDE; www.oecd.org. (Total Central Government Expenditure/Gross Domestic Product)

**Tabla N°5. Clasificación Funcional de las Erogaciones⁴³
(% Gasto Total Gob. Central) 1987-2009**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Servicios Públicos Generales	11,9	13,7	12,0	13,7	12,6	10,9	10,4	9,5	8,7	7,2	6,6	6,3	6,5	6,2	6,6	6,8	6,9	6,9	6,6	6,4	5,9	5,7	5,6
Defensa	12,6	12,1	11,6	11,1	9,8	9,3	8,6	7,7	7,6	7,8	7,8	7,8	7,7	7,6	7,6	7,1	6,4	7,1	6,8	6,6	6,5	4,8	4,9
Orden Público y Seguridad	4,0	4,0	4,2	4,2	4,4	4,7	4,9	4,8	4,9	5,1	5,4	5,5	5,6	5,5	5,8	5,9	6,2	6,3	6,8	6,8	7,0	6,7	6,9
Asuntos Económicos	11,9	11,0	11,2	9,8	11,6	12,6	12,6	13,7	14,0	14,2	14,8	14,2	13,6	13,6	11,9	12,3	12,5	12,1	13,1	13,6	14,3	15,8	15,3
Protección del Medio Ambiente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,7	0,7	0,8	1,1	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0	1,5	1,3	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1	1,4	1,5	1,6	1,5
Salud	7,7	8,8	9,0	9,1	9,8	10,7	11,1	12,2	12,2	12,3	12,4	12,6	12,4	12,7	13,3	13,4	14,0	14,2	14,5	15,3	15,9	15,8	16,4
Actividad Recreativas, Cultura y Religión	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,8
Educación	11,3	10,6	10,8	11,1	11,2	11,7	12,2	12,7	13,5	14,4	15,0	16,1	16,7	16,7	17,4	17,8	17,8	18,1	17,0	16,8	17,2	18,4	18,1
Protección Social	39,4	38,5	39,9	39,2	39,4	38,5	38,4	37,6	37,3	37,1	35,9	35,6	35,2	35,5	35,5	34,7	34,5	33,4	33,4	32,1	30,5	30,0	30,3

Fuente: Elaboración Propia. DIPRES (2004) para los años 1987-1998, DIPRES (2009a) para los años 1999-2008 y DIPRES (2010a) para el año 2009.

Otro tema importante para caracterizar al gobierno central es conocer el tamaño del servicio civil⁴⁴, en la Tabla N°6 mostramos distintos indicadores que permiten una aproximación. El gasto promedio en personal civil del gobierno central para

⁴² Disminuir el gasto asociado a las fuerzas armadas y aumentar el gasto social.

⁴³ DIPRES clasifica funcionalmente las erogaciones -no el gasto- dado que una clasificación funcional del gasto dejaría fuera la adquisición bruta de activos no financieros.

⁴⁴ De acuerdo al Estatuto Administrativo de 1989, se consideran como funcionarios de gobierno a todos aquellos que laboran en Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y en Servicios Públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa del Estado (Ley N° 18.834, Art. 1°).

los años 1999-2009⁴⁵ equivale a un 4,09% del Producto Interno Bruto (PIB) (23% del gasto público para 2009), lo cual es superior al promedio registrado en el periodo anterior (1988-1998). En términos absolutos, este gasto pasó de 908.820 millones de pesos chilenos en 1988, a 4.210.413 millones en 2009⁴⁶, aumentando también el número de funcionarios de gobierno, de 126 mil en 1988, a cerca de 197 mil en 2009⁴⁷. Estos indicadores no deben conducirnos a conclusiones apresuradas respecto de un aumento del tamaño del gobierno, ya que el crecimiento del personal de gobierno fue similar al que tuvo la fuerza de trabajo, manteniéndose una proporción promedio de 2,4 trabajadores de gobierno por cada 100 personas de la Población Económicamente Activa (PEA). Ese aumento del gasto en personal se tradujo en mejores remuneraciones para los funcionarios, pasando de un promedio de 9 millones de pesos chilenos anuales por persona entre 1988-1998, a más de 17 millones en el periodo 1999-2009⁴⁸, existiendo una fuerte alza el año 1999⁴⁹. Esto último, denota la preocupación que el gobierno de Chile ha tenido por mejorar las condiciones laborales del sector público de modo que éste pueda competir con el sector privado en busca de trabajadores más capacitados, competentes y profesionales.

Tabla N°6. Indicadores de Personal Civil del Gobierno Central

Gasto en Personal Promedio (% PIB)		Personal Civil (% PEA*)		Gasto Anual por Persona (miles de pesos**)	
1988-1998	1999-2009	1988-1998	1999-2009	1988-1998	1999-2009
3,67	4,09	2,39	2,45	9.726	17.626

* Consideramos la Población Económicamente Activa (PEA) del último trimestre de cada año

** En pesos chilenos de 2003 para 1988-1999, y en pesos chilenos de 2008 para 2000-2008

Fuente: Elaboración Propia. DIPRES (2004) para los años 1987 a 1998, DIPRES (2009a, 2009b) para los años 1999-2008 y DIPRES (2010a, 2010b) para el año 2009; www.ine.cl

⁴⁵ Las estadísticas oficiales de recursos humanos del sector público, no consideran al personal de las fuerzas armadas y de orden, ni a los diputados ni senadores. No siendo éstos objeto de investigación.

⁴⁶ Equivalentes a USD 1.314 millones en 1988 (según el tipo de cambio promedio de 2003), y a USD 7.524 millones en 2009 (según el tipo de cambio promedio de 2009).

⁴⁷ Estos valores no consideran a las personas contratadas como honorarios a suma alzada ya que ellos no forman parte del personal de gobierno. En 2008 las personas contratadas en esta modalidad eran cerca de 18.000.

⁴⁸ El salario promedio por persona en 1988 era de USD 10.413 (según el tipo de cambio promedio de 2003), y en 2009 llegó a USD 38.260 (según el tipo de cambio promedio de 2009).

⁴⁹ Producto de las asignaciones promulgadas mediante la Ley N° 19.553.

Los valores presentados en la Tabla N°6 son difíciles de comparar con los datos de los países de la OCDE, ya que para estos últimos la información disponible está referida al gobierno general, aunque podemos señalar que en Estados Unidos, Reino Unido y Australia, el empleo en el gobierno general como porcentaje de la PEA en 2005 era de alrededor del 14%, en tanto que en Noruega alcanzaba el 28% (OCDE, 2008)⁵⁰.

Otros indicadores referidos al gobierno central que son importantes y comparables entre los países son: la proporción de funcionarios con contratos permanentes y temporales y, la participación de las mujeres en puestos directivos. Para el año 2005 en el Reino Unido la proporción de funcionarios con contrato a plazo fijo era tan sólo el 2%, en Estados Unidos poco más del 5% y en Australia alrededor del 8%, en tanto que en Chile, este porcentaje excede el 45% lo cual denota por un lado la inestabilidad laboral de los funcionarios públicos chilenos, y por otro que la excesiva rigidez del sistema ha provocado que aumenten las contrataciones en busca de otorgarle algo de flexibilidad a los sistemas de contratación.

Respecto de la participación femenina, en el año 2005 en Reino Unido cerca de un 30% de los puestos directivos estaban ocupados por mujeres, en Estados Unidos un 28%, en Noruega alrededor del 23% y en Chile el 41% considerando los estamentos: autoridades, directivos profesionales y directivos no profesionales (DIPRES, 2005a); lo anterior muestra que en nuestro país existe una mayor equidad de género en estos cargos.

En relación a los funcionarios de la administración pública el gobierno chileno reconoce que,

“la gestión del sector público radica en el recurso humano -pues quienes elaboran e implementan la política fiscal son los hombres y mujeres que trabajan en las distintas reparticiones del Estado-, [además] desde el punto de vista macroeconómico el gasto en personal representa una proporción significativa del gasto público total [...], por tanto] las decisiones relativas a materias como dotaciones, carrera funcionaria o política de remuneraciones tienen alta relevancia para la asignación eficiente de los recursos, siendo

⁵⁰ Estos valores son muy superiores al de Chile ya que consideran al Gobierno General, que en el caso de Chile incluiría los municipios.

vitales para transformar a las instituciones públicas en agentes promotores del proceso de desarrollo económico y social del país” (DIPRES, 2009b:11).

Consecuente con lo anterior, a partir del año 1998 comenzó una serie de reformas⁵¹ que buscaban mejorar los salarios públicos, reformular la carrera funcionaria⁵² y aumentar la profesionalización en las dependencias de gobierno. Más adelante revisaremos estas reformas en profundidad.

3.1.2 LA CALIDAD DEL GOBIERNO CHILENO

Como vimos en el Capítulo 1, es posible valorar la calidad de un gobierno a través del Índice de Gobernanza Mundial (IGM) elaborado por Banco Mundial⁵³. En la Tabla N°7 observamos que el desempeño de Chile ha sido relativamente estable en el periodo, obteniendo buenos resultados en *calidad regulatoria* y *control de la corrupción*, y un resultado bajo en *estabilidad política*. La dimensión que más nos interesa aquí es la *efectividad del gobierno* la cual mide las percepciones sobre calidad de los servicios públicos, calidad del servicio civil y grado de independencia de presiones políticas, calidad de la formulación e implementación de políticas, y credibilidad del gobierno (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009). En esta dimensión Chile obtiene una puntuación promedio de 86, lo cual implica que siendo buena aún tenemos mucho por mejorar. Considerando el indicador en el tiempo, vemos que no ha habido una mejora en los últimos años.

Debido a que los países nórdicos -Dinamarca, Finlandia, Noruega, Islandia y Suecia- son siempre los mejor evaluados, en la Tabla N°7 consideramos las calificaciones obtenidas por Noruega que es el país nórdico al cual hemos hecho

⁵¹ Ley N° 19.553 de 1998, Ley N° 19.882 de 2003, DFL N°29/2005 del Ministerio de Hacienda que modifica el Estatuto Administrativo, y Ley N° 20.212 de 2007.

⁵² Sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad (Ley 18.834/1989, Art. 4°)

⁵³ El valor mostrado se refiere al porcentaje de países calificados por debajo de Chile, por lo que un mayor valor implica un mejor desempeño en esa dimensión. Para mayores detalles sobre la metodología, ver Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009).

referencia en el capítulo anterior. Observamos que éste país obtiene excelentes puntuaciones en cinco de las seis dimensiones: *estado de derecho*, *voz*, *efectividad*, *control de la corrupción* y *estabilidad política*, lo que denota su superioridad en cuanto a la calidad de sus instituciones.

Tabla N°7. Índices de Gobernanza Mundial (2000-2008)

		Índices de Gobernanza Mundial								
		2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Chile	Voz y rendición de cuentas	74	80	79	88	89	76	82	77	80
	Estabilidad política y ausencia de violencia	67	81	78	75	79	67	66	66	72
	Efectividad del gobierno	86	88	88	88	86	84	86	85	86
	Calidad regulatoria	91	92	91	89	91	92	91	93	91
	Estado de derecho	87	86	85	87	88	88	88	88	87
	Control de la corrupción	92	92	86	91	90	91	90	87	90
Noruega	Voz y rendición de cuentas	96	98	97	98	98	97	100	100	98
	Estabilidad política y ausencia de violencia	97	98	96	95	92	90	94	97	95
	Efectividad del gobierno	95	96	96	98	97	98	99	98	97
	Calidad regulatoria	83	87	90	93	92	90	90	89	89
	Estado de derecho	98	98	99	100	98	100	99	100	99
	Control de la corrupción	96	96	96	95	96	97	95	95	95

Fuente: Elaboración propia. Banco Mundial, <http://info.worldbank.org/governance>

Otra forma de aproximarnos a la calidad del gobierno chileno es a través de la eficiencia del gasto público, en esta línea un estudio realizado por Riquelme (2006) utilizando la metodología de Afonso *et al.* (2003) ubica a Chile en el sexto lugar en *eficiencia del gasto* pero en el último lugar en *calidad o desempeño*, en comparación a los países de la OCDE. Para obtener el *indicador de calidad* del sector público se construyen y promedian siete subindicadores (administración pública, salud, educación, infraestructura, distribución, estabilidad y desempeño económico) compuestos por datos comparables a nivel absoluto como esperanza de vida, PIB *per cápita*, cobertura de educación, etc. Los *indicadores de eficiencia* se construyen dividiendo los indicadores de calidad por el gasto público atribuible al sector correspondiente. En la Tabla N°8 se muestran los resultados para Chile, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Noruega. Observamos que Chile está lejos de alcanzar la calidad de gasto obtenida por Noruega, Australia y Estados Unidos. Respecto de la eficiencia, Waissbluth (2006) explica que la buena puntuación de Chile puede deberse a que el gasto público chileno es menor que el de los países de la OCDE.

Tabla N°8. Indicadores de Calidad y Eficiencia del Sector Público

	Calidad	Eficiencia
Chile	0,70	1,20
Australia	1,04	1,28
Reino Unido	0,91	1,06
Estados Unidos	1,02	1,26
Noruega	1,13	1,09
Promedio OCDE	1,00	1,04

Fuente: Elaboración propia. Afonso *et al.* (2003) y Riquelme (2006).

Como resultado de este apartado podemos señalar que el gobierno central de Chile es de un tamaño medio-bajo, con una baja dotación de funcionarios, y que ha mostrado tener buen desempeño en materias de corrupción, probidad y regulación; sin embargo, en términos de calidad y efectividad de las políticas el desempeño del país está muy por debajo de los países desarrollados. A continuación analizaremos las reformas que se han realizado en Chile buscando mejorar la eficiencia en la acción del Estado.

3.2 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 Estado⁵⁴ afirma que en el caso de Chile, lograr la modernización implica alcanzar la calidad institucional de países de la OCDE (Marshall, 2009), pero agregamos no a cualquiera sino a los países nórdicos, Holanda, Luxemburgo o Nueva Zelanda, que son aquellos mejor calificados en cuanto a *gobernanza*⁵⁵.

⁵⁴ 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 ProjectAmerica; 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.

⁵⁵ Según los índices de Banco Mundial 2008, ver Kaufmann *et al.* (2009).

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 (Waisbluth, 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” (Waisbluth, 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.

La Tabla N°9 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.

Tabla N°9. 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.

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 gerencialistas que introdujeron los conceptos de gestión estratégica y medición de

resultados⁵⁶. 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 transparencia⁵⁷. 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 (ver pág. 127); y se continuó mejorando las remuneraciones mediante un aumento de los porcentajes asociados a desempeño.

Podemos ver que existen diferencias en los objetivos y énfasis de cada gobierno, estando tanto los de Frei y Lagos enfocados hacia la eficiencia, en tanto que el gobierno de Bachelet se enfocó más hacia la efectividad de las políticas. Antes de comenzar con el análisis de las reformas es necesario referirnos a la tendencia política de los gobiernos y a las características institucionales del presidencialismo en Chile.

Respecto a la tendencia política, los cuatro gobiernos pertenecen a la coalición de centro-izquierda, la Concertación, formada por la Democracia Cristiana (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Los dos primeros gobiernos posteriores a la dictadura fueron liderados por la DC y los dos siguientes por el PPD-PS en el caso de Lagos y por el PS en el caso de Bachelet. Existiendo en Chile un sistema de partidos altamente institucionalizado y multipartidista y un sistema electoral presidencial de mayoría absoluta con segunda vuelta, para acceder a la presidencia los partidos se ven obligados a formar coalición. Luego de cuatro gobiernos consecutivos de la Concertación, en 2009 se revirtió la tendencia de manera que a partir de 2010 el gobierno está liderado por la Alianza -coalición de derecha formada por

⁵⁶ 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 (www.modernización.cl).

⁵⁷ Estos cambios corresponden a la tercera generación de reformas.

Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI)- a través del Presidente Sebastián Piñera (RN).

El diseño político-institucional de Chile está marcado por un sistema presidencial en que el presidente posee amplias facultades de agenda legislativa -iniciativas exclusivas y urgencias⁵⁸-, lo cual lo convierte en un actor crucial en la formación de leyes, más aún en aspectos relacionados con la reforma de la gestión pública puesto que la Constitución de Chile señala en su artículo 65° que corresponde al Presidente la iniciativa exclusiva de proyectos de ley relacionados con la administración financiera y presupuestaria del Estado, la creación de Servicios públicos, y el establecimiento de remuneraciones y pensiones; pudiendo el Congreso sólo aceptar, disminuir o rechazar lo propuesto por el Ejecutivo. Este hecho provoca que gran parte de la legislación promulgada en cada periodo presidencial haya sido iniciada por el Ejecutivo (Colomer y Negretto, 2003; Garretón, 2003; Siavelis, 2003).

En este punto es importante señalar que, como reconoce Aninat (2006), si bien el presidente chileno cuenta con uno de los mayores poderes legislativos en relación a otros presidentes latinoamericanos, éste no tiene facultades para modificar el *statu quo* unilateralmente, ya que sólo puede dictar decretos previa indicación del congreso.

El balance de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso, así como la influencia de ambos en el proceso legislativo dependerá, además de las facultades constitucionales propias de cada actor, de la estructura y del balance de fuerzas partidistas dentro del Congreso. En un contexto de dominio del presidente, una forma de equilibrar los poderes es mediante procedimientos legislativos: en Chile se exige que cada proyecto de ley debe ser aprobado por ambas cámaras (en distintos trámites legislativos); en cada cámara la iniciativa es discutida y votada

⁵⁸ El Ejecutivo puede asignar tres tipos de *urgencia* a los proyectos de ley: i) *simple*, lo cual implica que el Congreso tiene 30 días para votar; ii) *suma*, debiendo votarse en 10 días; y iii) *discusión inmediata* que permite sólo 3 días de discusión.

en general (idea de legislar) y en particular (artículos) luego de que una o más comisiones la hayan analizado, además, si el proyecto implica costos para el Estado éste debe pasar por la Comisión de Hacienda (Aninat, 2006).

En temas de modernización de la gestión pública el Congreso 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 primero en los aspectos coyunturales que les dieron origen así como en las características institucionales y las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo que permitieron su promulgación. Finalmente, analizamos cómo fue posible la implementación, cómo han funcionado y cuáles han sido los resultados de las políticas ejecutadas.

3.2.1 ANÁLISIS POLÍTICO-COYUNTURAL DE LA LEY N° 19.553

Como vimos en la Tabla N°9, 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 Fiscales⁵⁹ (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 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 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 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 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.

⁵⁹ Ésta es la mayor asociación de funcionarios públicos, cuenta con 144 Servicios afiliados.

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 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 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 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” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 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 al monto de la asignación de modernización, la base de cálculo de la misma, los Servicios públicos beneficiados, y otros asuntos que se muestran en la Tabla N°10. 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.

Tabla N°10. Historia de la Ley N° 19.553/1998

	Cámara de Diputados			Senado		Cámara de Diputados
	Comisión de Trabajo y Seguridad Social	Comisión de Hacienda	Primer Trámite Constitucional	Comisión de Hacienda	Segundo Trámite Constitucional	Tercer Trámite Constitucional
Calificación de la iniciativa					Discusión Inmediata	
Fecha Inicio	Octubre de 1997		7 de enero de 1998	13 de enero de 1998	20 de enero de 1998	21 de enero de 1998
Fecha Término	Noviembre 1997			14 de enero de 1998	20 de enero de 1998	21 de enero de 1998
Asistentes	Ministro del Trabajo y Previsión Social, Subsecretario de Previsión Social, Subsecretario de Hacienda, Subdirector de Presupuestos, representantes de ANEF	Ministro y Subsecretario de Trabajo, funcionarios de DIPRES, representantes de ANEF y otras asociaciones de funcionarios	Pleno	Senadores de Gobierno: - Jorge Lavandero (DC) - Andres Zaldivar (DC) - Carlos Ominami (PS) Senadores de Oposición: - Julio Lagos (RN)	Pleno	Pleno
Manifestaciones a favor del proyecto		Los representantes de la ANEF afirmaron que en términos generales el proyecto es fiel al Protocolo firmado con el Gobierno	PS-PPD Diputado PS señaló la necesidad de establecer un salario base justo		Senador DC manifestó que no es posible que un trabajador privado gane tres o cuatro veces más que uno de gobierno Senadores UDI y RN: reconocieron que la incorporación de remuneración por desempeño es un paso adelante	
Puntos en desacuerdo	ANEF: - base de cálculo de la asignación - fecha de pago de la primera cuota - exclusión del beneficio a funcionarios mal calificados - no imponibilidad de la asignación	ANEF: - Servicios incluidos en la Ley - no inclusión de personal a contrata en el plan de retiro - no incorporación de bienes en la base de cálculo - exigencia de estar calificado en lista 1 o 2 para acceder al componente individual	Diputado DC señaló que el incremento es menor al comprometido Diputado UDI se mostró en contra del sistema de calificación individual señalando que sería un sistema de persecución	No hubo	Senadores PPD: no incorporación de los bienes en la base de cálculo, no evaluación de los jefes de servicio como condición para acceder a la asignación por desempeño individual, no incorporación de las contrata al plan de retiro Senador institucional*: calificación de urgencia del proyecto Senadores UDI y RN: el proyecto es un "parche" que no soluciona el problema de fondo de la administración del Estado	
Modificaciones	Indicaciones enviadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Comisión: - asignación tributable e imponible y bonificación no imponible para compensar las deducciones por concepto de cotizaciones - eliminación de la exigencia de estar calificado en lista 1 o 2 para acceder al componente base e institucional	No hubo	- Se eliminó el inciso que otorgaba de manera automática el incremento por desempeño individual a los dirigentes de las asociaciones de funcionarios - Se incluyó en la asignación de modernización a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Indicaciones enviadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Comisión: - se incorporó al Ministerio de Obras Públicas en los beneficios del proyecto - se incluyó en el beneficio por retiro a la SEC, la Superintendencia de Servicios Sanitarios y al Servicio Nacional de Aduanas	Sin cambios sustanciales	No hubo

* Los Senadores Institucionales o Designados, corresponden a: Dos ex Ministro de la Corte Suprema y un ex Contralor General de la República (designados por la Corte Suprema), un ex Comandante en Jefe del Ejército, un ex Comandante en Jefe de la Armada, un ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros (designados por el Consejo de Seguridad Nacional), un ex Rector de una universidad estatal reconocida por el Estado y un ex Ministro de Estado (designados por el Presidente de la República). Este tipo de senadores se eliminó en 2005.

Fuente: Elaboración Propia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1998)

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. Gracias a esta ley, los salarios de los funcionarios públicos comenzaron a mejorar. Sobre la implementación de esta ley, su funcionamiento y resultados a la fecha, trataremos más adelante.

3.2.2 ANÁLISIS POLÍTICO-COYUNTURAL DE LA LEY N° 19.882

El año 2002 se dieron a conocer una serie de escándalos de corrupción⁶⁰ que provocaron la peor crisis de los gobiernos de la Concertación, ante esta situación

⁶⁰ El conocido caso *MOP-GATE* ocurrió porque para implementar el proyecto de Concesión de Obras Públicas, en 1994, el entonces ministro Ricardo Lagos creó la Coordinación de Concesiones “como una estructura paralela, más ágil y flexible, con personal a honorarios y mejor remunerado” (Waissbluth, 2006:77) y, para aumentar los salarios de quienes administraban los millonarios contratos -debido a la inflexibilidad del sistema remuneracional y al no poder resolver el tema por la vía legislativa- se diseñó un mecanismo de pago de sobresueldos “consistentes básicamente en la ampliación de contratos a firmas proveedoras que después derivaban esos recursos excedentarios a algunas empresas” (Waissbluth, 2006:77) como *GATE* que administraban el pago de los sobresueldos (esta práctica se consolidó en 1995). Cuando esto se conoció se generó una crisis institucional que culminó con el procesamiento del ex ministro Carlos Cruz en 2003 y su condena en 2010. Otros incidentes fueron el caso *coimas* (sobornos), en 2002, que involucró al Subsecretario de Transporte, Patricio Tombolini, y al vicepresidente del PPD, Víctor Manuel Rebolledo; y el caso *CORFO-Inverlink*, en 2003, en el cual la empresa Inverlink vendió depósitos a plazo de CORFO, produciendo un desfaldo por más de \$86.000 millones de pesos.

una nueva reforma de la gestión 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 Longueira⁶¹ -líder de la UDI-, 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

⁶¹ 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. No todas se han materializado, pero algunas sí: silencio administrativo, profesionalización del servicio civil, creación de la DNSC, fortalecimiento de la ADP, compras públicas, modernización de la gestión de gobiernos locales, etc. (Waissbluth, 2006).

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” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:7)⁶².

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 inversión⁶³.

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 por equipos de trabajo al interior de los Servicios públicos⁶⁴; 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” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:9).

⁶² Si bien las autoridades reconocieron la existencia de otras alternativas de reformas (por ejemplo, normas similares al Código del Trabajo, que regula las relaciones contractuales de los trabajadores del sector privado) optaron por la opción que equilibrase estabilidad y flexibilidad, y mérito y capacitación.

⁶³ Estableciendo como mínimo un 1% del presupuesto asignado a personal.

⁶⁴ 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.

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” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:9).

En la Tabla N°11 se resume la historia de la tramitación de la ley en el legislativo. Respecto de los puntos en desacuerdo mencionados por la ANEF: daño previsional⁶⁵, regularización del personal a contrata⁶⁶ -cerca del 45% de los funcionarios- y a honorarios⁶⁷, y aumento de la brecha salarial entre los cargos superiores e inferiores por la introducción del SADP; se obtuvieron dos respuestas. Por un lado, 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 contrata 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%⁶⁸, y a regularizar la situación de las personas a honorarios (más adelante volveremos sobre este punto). Por otro lado, y en relación al SADP, el Ministro de Hacienda indicó que éste i) amplía la carrera funcionaria permitiendo que los funcionarios

⁶⁵ Se refiere al problema que sufren aquellos empleados públicos que en los ochenta se cambiaron desde el antiguo sistemas de pensiones (INP) al formato de cotización individual AFP, y que actualmente teniendo edad para jubilar no pueden hacerlo por el bajo monto que recibirían de pensión.

⁶⁶ Corresponden a personas que tienen empleos transitorios en los servicios públicos y que no tienen acceso a la carrera funcionaria. El Estatuto Administrativo establece que estos trabajadores pueden constituir hasta un 20% del total de cargos de planta de cada organismo (Portales, 2009).

⁶⁷ Personas cuya relación laboral no se rige por el Estatuto Administrativo, no tienen el carácter de funcionario y carecen de responsabilidad administrativa (Portales, 2009).

⁶⁸ En el 2004 de los 106 servicios en estudio, 100 se encuentran en dicha situación (sin embargo, el porcentaje de contrata es aproximado ya que en nuestro cálculo incluimos a los honorarios y jornales que representan un porcentaje mínimo de las dotaciones, alrededor del 1,3%).

accedan a cargos de tercer nivel jerárquico -lo cual es un beneficio para los miembros de la ANEF- e ii) 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.

La discusión en la sala del Senado fue realizada en una sola sesión (el 15 de mayo), 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” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:427). El ministro enfatizó que la administración pública chilena enfrentaba dos problemas:

“uno, los ligados la carrera funcionaria [...]; y dos, los vinculados a la generación y eficiencia de los altos directivos públicos [...] Nos encontramos con una carrera funcionaria estancada [...] El país se ha modernizado, ha abierto sus fronteras, [...] pero cuenta con una función pública y un Estado atrasado en décadas respecto de las necesidades de los usuarios de servicios” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:428-430).

Tabla N°11. Historia de la Ley N° 19.882/2004

	Cámara de Diputados			Senado		Cámara de Diputados
	Comisión de Hacienda	Primer Trámite Constitucional	Comisión de Hacienda	Segundo Trámite Constitucional	Tercer Trámite Constitucional	
Calificación de la iniciativa	Suma Urgencia	Suma Urgencia	Suma Urgencia	Suma Urgencia	Suma Urgencia	Suma Urgencia
Fecha Inicio		8 de mayo de 2003		8 de mayo de 2003	15 de mayo de 2003	16 de mayo de 2003
Fecha Término	8 de mayo de 2003	8 de mayo de 2003		15 de mayo de 2003	15 de mayo de 2003	16 de mayo de 2003
Asistentes	Ministro de Hacienda, Director de Presupuestos y representantes de asociaciones de funcionarios	Pleno	Ministro y Subsecretaria de Hacienda, Director de Presupuestos y representantes de los gremios Senadores de Gobierno: - Edgardo Boeninger (DC) - Alejandro Foxley (DC) - Carlos Ominami (PS) Senadores de Oposición: - José García Ruminot (RN) - Evelyn Matthei (UDI)	Pleno	Pleno	Pleno
Manifestaciones a favor del proyecto	El ministro Eyzaguirre señaló que para construir un Estado al servicio de la ciudadanía, participativo, solidario, en el marco de una gestión eficiente y transparente se requiere, por una parte, seguir mejorando las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, y por la otra continuar impulsando diversas iniciativas que modernicen la gestión de las instituciones públicas			Senador DC afirmó que de las crisis surgen las oportunidades, y la oportunidad de reforma del Estado, de su modernización, que hoy estamos analizando, surge de la crisis que hemos vivido todos estos meses	- RN las modificaciones mejoran el proyecto y satisfacen las demandas de la ANEF - UDI valoró positivamente el proyecto - PPD el proyecto es políticamente importante - DC a favor de la modernización de la ADP - PS a favor de la profesionalización	
Puntos en desacuerdo			La ANEF señaló que el proyecto no reflejaba las expectativas de progreso para los funcionarios ni las mejoras a la gestión de los servicios contenidas en el Acuerdo: quedando fuera la reparación del daño provisional, manteniendo una estructura piramidal tradicional, no contemplando medidas tendientes a mejorar la estabilidad laboral del personal a contrata (cerca del 45% de los funcionarios) y a honorarios, y aumentando la brecha salarial entre los cargos superiores e inferiores por la introducción del sistema de ADP. Parlamentarios (PS, UDI, RN) señalaron la necesidad de dar solución al problema provisional.	Senadores PRSD en desacuerdo con la urgencia con que se tramitó el proyecto Senador DC manifestó que el proyecto debió ser analizado en la Comisión de Trabajo, ya que aún cuando éste haya sido producto de un acuerdo entre Gobierno y Oposición, los miembros del Congreso deben opinar y discutir al respecto Senador PPD señaló que los funcionarios habían sido excluidos de las discusiones Senadores PRSD y RN hicieron reserva de constitucionalidad	- PS reconoció que el proyecto no era enteramente satisfactorio para la ANEF - PRSD en contra de sistema de calificaciones	
Modificaciones	No hubo	Sin cambios sustanciales	Modificaciones menores		- Rebaja del número de semestres de estudios universitarios exigidos para postular a cargos de ADP de 10 a 8 - Se establece que para remover a los Consejeros de la ADP se necesita el acuerdo de los 4/7 del Senado, lo mismo que para su nombramiento	

Fuente. Elaboración Propia. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2003).

De esta manera, el gobierno reconocía la necesidad de continuar avanzando en la modernización de la administración pública y de mejorar la alta gerencia.

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 personas⁶⁹, determinadas por los cuatro séptimos del Senado puedan recomendar al Presidente de la República la designación de quienes ocuparán cargos de Alta Dirección Pública” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 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 senador Juan Antonio Coloma (UDI) manifestó que “[n]o es fácil [...] para la gente de Gobierno verse en la necesidad de defender lo que cree, más allá de los aplausos y pifias del momento” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:461). Por su parte, el diputado UDI, Pablo Longueira intervino diciendo:

“debo destacar 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 [...] Nunca habíamos legislado con dos paros nacionales de los empleados públicos como ahora” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003:535-536).

⁶⁹ Los Consejeros de la ADP.

Este tipo de declaraciones mostraban a la Alianza como una opción real de gobierno con miras a las elecciones presidenciales de 2005 permitiendo lanzar a Joaquín Lavín como su 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 apoyo que 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, 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 conscientes de la resistencia que opusieron la ANEF y otros gremios 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*.

Cabe agregar que en el año 2007 la Ley N° 20.212, promulgada bajo el gobierno de Michelle Bachelet, introdujo otras modificaciones en la administración pública

chilena, las cuales confirman tres puntos fundamentales de la política salarial: i) continúa creciendo la parte variable del salario asociada al desempeño, mientras que en 2000 un 5% de la remuneración estaba sujeta a factores de desempeño, en 2004 el porcentaje aumentó a un 11% (Waissbluth, 2006); ii) se consolida la tendencia a eliminar el incentivo individual; y iii) se reafirma la conclusión acerca de que los incentivos del PMG están ligados a la política oficial de remuneraciones (Banco Mundial, 2008).

Debido a que la incorporación de mejoras en las remuneraciones de los funcionarios públicos han sido el centro de las reformas de gestión, intentando vincular estas mejoras con la evaluación del desempeño, en la Tabla N°12 se detallan los porcentajes de los incentivos asociados a modernización que las tres leyes señaladas introdujeron. Es posible apreciar que efectivamente el porcentaje de incremento salarial asociado a las leyes de modernización aumentó de un 5,5% en 1998 a un 30,6% en 2010, aunque de este último sólo la mitad está vinculado al cumplimiento de metas -institucionales y colectivas- y el resto se refiere al componente base que no es más que un aumento de salario para todos los funcionarios de los Servicios beneficiados por estas leyes. Al no haber un incentivo por desempeño individual aún existe el riesgo de la existencia de *free riders*⁷⁰ que se beneficien de los esfuerzos de sus compañeros de trabajo. A juicio del Banco Mundial (2008) el uso del incentivo institucional es la mejor opción disponible para un programa que busca fortalecer transversalmente toda la gestión de una institución, además, al utilizarse en forma conjunta con el incentivo por desempeño colectivo disminuye la probabilidad de que surjan *free riders*.

En el siguiente apartado vemos cómo se implementó el SED y cuáles han sido sus resultados, determinando también las fortalezas y debilidades del sistema.

⁷⁰ 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.

Tabla N°12. Porcentajes de Asignación según Desempeño (1998-2010).

	Ley N° 19.553 de 1998		Ley N°19.882 de 2003			Ley N° 20.212 de 2007			
	1998	1999-2001	2002	2003	2004	2007	2008	2009	2010
Componente Base	5,50%	6%	7,67%	8%	10%	11,2%	12,5%	13,7%	15%
Componente Institucional	Cumplimiento PMG (90 - 100%)	3%	3%	7%	5%	5,7%	6,3%	7%	7,6%
	Cumplimiento PMG (75 - <90%)	1,5%	1,5%	3,5%	2,5%	2,85%	3,15%	3,5%	3,8%
Componente Individual (hasta 2002)	Primer tercio mejor calificado	4%	4%						
	Segundo tercio mejor calificado	2%	2%						
Componente Colectivo (desde 2004)	Cumplimiento CDC (90 - 100%)				4%	5%	6%	7%	8%
	Cumplimiento CDC (75 - <90%)				2%	2,5%	3%	3,5%	4%

Fuente: Elaboración Propia.

3.3 EL SCG: FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS

Desde el retorno de la democracia en 1990, los gobiernos de la Concertación iniciaron reformas que buscaban modernizar el Estado, siendo uno de los beneficios esperados de éstas, el aumento de la legitimidad del gobierno vía una mayor transparencia y rendición de cuentas. Una de las características distintivas de esta reforma fue su carácter incremental: a fines de la primera administración democrática se lanzó un proyecto que buscaba que las agencias públicas identificaran su misión, objetivos y productos estratégicos, y sus clientes/beneficiarios. En 1993, tomando como base algunas iniciativas implementadas en el Reino Unido se incorporó la medición de indicadores de desempeño⁷¹, los cuales fueron formalizados en el año 2001. Estos indicadores se centran en distintas dimensiones del desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad; y se usan en distintos ámbitos de control: procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales (Arenas y Berner, 2010; Guzmán, 2006).

A raíz de la asignación establecida en la Ley N° 19.553, se comenzó a diseñar un SED cuyo objetivo es recopilar información de desempeño que permita i) “mejorar la gestión de las instituciones públicas y, de esta forma, contribuir con una

⁷¹ Partiendo con un piloto que incorporó a cinco agencias: JUNAEB, Tesorería, SAG, INP, SII. En 1994 la iniciativa se extendió a 26 agencias y en 1997, a 67. Los servicios que ingresaban a este programa eran aquellos con funciones ejecutivas, excluyéndose a las que cumplen funciones esencialmente políticas (Ver Arenas y Berner, 2010). Weissbluth (2006), señala que en realidad los directivos de estos cinco Servicios actuaron por iniciativa propia y sin mayor apoyo del gobierno central, y que fueron ellos quienes elaboraron una propuesta de reforma del Estado para el gobierno siguiente.

ejecución o uso de los recursos más eficaz, eficiente y transparente” (Arenas y Berner, 2010:17); y ii) entregar información pública a todos los actores políticos y sociales (Guzmán, 2006). Actualmente, el denominado Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SCG), que surgió en 2000, cuenta con cuatro instrumentos de seguimiento y evaluación (syE)⁷²: 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 gasto⁷³, y durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se aumentó la cobertura de las evaluaciones⁷⁴ 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: i) 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 funcionarios; ii) la Ley Médica que a partir de 2001 otorga beneficios por desempeño colectivo al estamento médico de los establecimientos de salud; y iii) 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-

⁷² Siguiendo la denominación que le otorga el Banco Mundial a los sistemas que tienen por objeto: i) informar a la toma de decisiones presupuestarias suministrando información sobre el desempeño actual o esperado de los programas de gobierno; ii) apoyar la planificación gubernamental; iii) ayudar a la gestión de los programas y actividades de gobierno; iv) fortalecer la rendición de cuentas (May *et al.*, 2006).

⁷³ El año 2003 se modificó la Ley de la Administración Financiera del Estado incluyendo la obligatoriedad para el Ministerio de Hacienda de efectuar evaluaciones de programas e instituciones.

⁷⁴ Comprometiéndose la evaluación de 155 programas entre 2006 y 2010. A juicio de DIPRES, la incorporación de la EPN el SCG se sitúa en la frontera de estos sistemas a nivel internacional (Arenas y Berner, 2010).

(Arenas y Berner, 2010; Guzmán, 2006). En esta investigación 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.

3.3.1 SCG: PROCESOS, ACTORES RELEVANTES Y USO DE LA INFORMACIÓN

La implantación de este sistema 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) que tiene entre sus objetivos “promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos, desarrollando técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto” (Arenas y Berner, 2010:5). El proceso fue implementado de arriba hacia abajo, teniendo el Ministerio de Hacienda un gran poder sobre los demás, lo que hace que por un lado, el sistema sea más fácil de coordinar y que sea posible estandarizar los instrumentos, y por otro, provoca que las agencias no se sientan dueñas de la información de desempeño ni de los resultados obtenidos en las evaluaciones, disminuyendo la posibilidad de implementar las recomendaciones de mejora y perjudicando el aprendizaje institucional⁷⁵. En el sistema de Chile, el rol central y el poder del Ministerio de Hacienda fue “suavizado” por el propio ministerio, evitando utilizar métodos de obligatoriedad y planteándose como un apoyo y asistente en el proceso.

⁷⁵ Ver Mackay (2006:21).

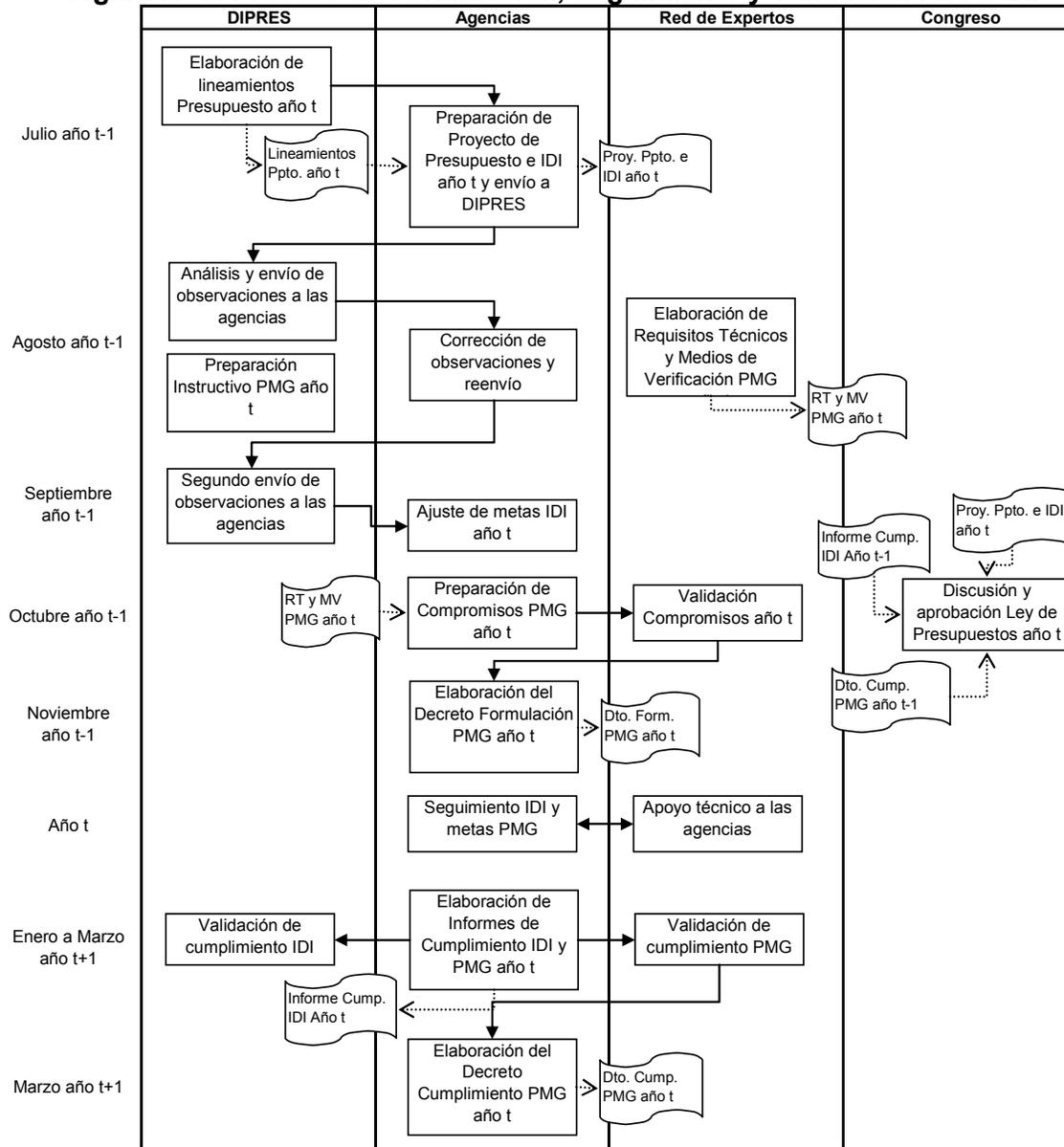
Otros actores relevantes en el funcionamiento del sistema son: las agencias públicas y el Congreso; siendo este último quien recibe la información para utilizarla en las discusiones presupuestarias⁷⁶. Son responsabilidades de las agencias: establecer sus objetivos, indicadores y metas; monitorear el cumplimiento de las metas de desempeño (CDC⁷⁷, PMG, IDI), e implementar las mejoras propuestas en las evaluaciones. Son responsabilidades de DIPRES: revisar y validar los indicadores y metas propuestos, licitar las evaluaciones de programas, evaluar el cumplimiento de metas, aplicar la información de desempeño en decisiones presupuestarias y de políticas, y proveer apoyo para desarrollar las mediciones. En la Figura N°7 se muestra un resumen de las actividades asociadas a los IDI y al PMG, así como los actores involucrados en el proceso.

La información de desempeño es utilizada intensivamente en el proceso presupuestario, pero como en la mayoría de los países de la OCDE (Currístine, 2005), en Chile se optó por un *presupuesto informado*, de manera que ésta sirve para “mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los recursos públicos y con ello la *calidad del gasto* y la *gestión pública*” (Arenas y Berner, 2010:12), pero no determina necesariamente la cantidad de recursos asignados.

⁷⁶ De esta forma se facilita la labor de fiscalización del Congreso hacia el Ejecutivo. La Constitución Política de Chile establece que la Cámara de Diputados tiene la atribución de fiscalizar los actos del Gobierno, pudiendo solicitar los antecedentes necesarios al ejecutivo a través del Presidente, citar a los ministros a declarar o crear comisiones de investigación, para llevar a cabo esta labor (Art. 52°). El sistema presupuestario chileno es muy centralizado permitiéndose al Congreso sólo reducir los gastos expresados en el proyecto de presupuestos (Constitución Política, Art. 67°), de manera que éste se asume como vocero cercano de los votantes y contrapeso del Gobierno (Costa, 2007).

⁷⁷ Las metas del CDC deben estar vinculadas a definiciones estratégicas e indicadores de las instituciones establecidos en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG (Arenas y Berner, 2010).

Figura N° 7. Proceso de Formulación, Seguimiento y Validación PMG e IDI.



Fuente: Elaboración propia.

Como ya señalamos, a diferencia de otros países, el sistema ha incorporado un programa destinado a mejorar la gestión de los ministerios y dependencias -el PMG-, el cual “tiene como fin generar capacidades institucionales en sistemas de gestión básicos y transversales de todo sector público que permitan sentar una base sólida para posteriormente desarrollar una gestión pública de mayor calidad y con mayor énfasis en los resultados” (Banco Mundial, 2008:5). A través del Programa Marco Básico (PMB) y Avanzado (PMA) del PMG, se buscaba instalar la

capacidad de gestión en procesos de apoyo y de soporte, la cual se asumía como precondition para que “el sector público pueda poner mayor énfasis en la calidad de los bienes y servicios que reciben los ciudadanos” (Banco Mundial, 2008:5). Una vez instalados los sistemas de gestión a partir de lo establecido en el PMB, el PMA tenía como objetivo que éstos fuesen certificados bajo la norma ISO 9001:2000⁷⁸.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet se potenció al SCG a través de dos acciones: i) incorporando el Programa Marco de la Calidad (PMC) al PMG, mediante el cual se certificarán bajo normas ISO los procesos de provisión de bienes y servicios -llamados *procesos de negocio*-⁷⁹, y ii) creando en 2008 un Fondo de Modernización de la Gestión Pública (FMGP) -que financia la elaboración de propuestas concretas de solución a problemas de gestión de políticas, programas, instrumentos e instituciones públicas vinculadas al desarrollo económico productivo-⁸⁰ (Arenas y Berner, 2010).

El PMC que comenzó a operar en 2009, se relaciona con las recomendaciones hechas por el Banco Mundial en la evaluación realizada al PMG en 2007-2008; con su implementación, se busca tener una mayor vinculación con la calidad de bienes y servicios que reciben los usuarios finales (Arenas y Berner, 2010). Ese año, 14 instituciones comprometieron etapas en este programa. De esta forma, el PMG “se ha consolidado como un programa que articula adecuadamente la *política de recursos humanos* establecida para los funcionarios públicos, por cuanto opera con incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas y obtención de resultados; el SCG, ya que contribuye con la implementación de sistemas de gestión; y la *modernización del Estado*, pues contribuye al mejoramiento de la gestión pública, especialmente en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del gasto público” (Arenas y Berner, 2010:50, cursivas propias).

⁷⁸ Para lo cual se ha contado con el apoyo financiero del BID.

⁷⁹ Ver Programa Marco de la Calidad (DIPRES, 2008b).

⁸⁰ A través del FMGP se han financiado 35 propuestas de mejora entre 2008 y 2009.

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 redundaría en un mayor BS. En este sentido el PMG se planteó como un medio para alcanzar una mayor calidad en la provisión de servicios a la ciudadanía.

3.3.2 RESULTADOS: IDI Y PMG EN CIFRAS

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 en el Capítulo 4 a partir de los resultados que obtengamos en el modelo estadístico. Por ahora, nos centramos en determinar cómo funciona y cuáles son los problemas que surgen en el SED chileno.

En la Tabla N°13 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 (lo que equivale a un 71% y un 81% de las agencias que formulan PMG, respectivamente), 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.

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

juicio de DIPRES, los IDI “se han constituido como una de las herramientas que ayudan a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado, verificando el cumplimiento de los objetivos, el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias y la obtención de las metas programadas por los servicios que integran el sector público” (Arenas y Berner, 2010:64).

Tabla N°13. 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 2005b, 2006, 2007, 2008a, 2009c, 2010c.

Respecto de los PMG, la Tabla N°14 muestra la cobertura del programa y el avance que ha tenido en el PMA y PMC; así como los niveles de cumplimiento. Observamos que en los últimos años, el avance del PMA ha sido lento y que los niveles de cumplimiento son muy elevados, con un promedio de 56% de agencias que cumplan todos sus compromisos y de 83% que acceden al incentivo máximo. Así, en el año 2009, un 98,4% de los funcionarios accedieron al máximo del beneficio institucional, lo cual da cuenta de la todavía baja exigencia de las metas.

Tabla N°14. Avance y Cumplimiento PMG (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
N° de Agencias que comprometen etapas	179	178	178	178	186	186
Avance Marco Avanzado (% de agencias)	-	12	40	43	42	47
Avance Marco de la Calidad (% de agencias)	-	-	-	-	-	8
100%	48	61	43	48	60	74
% de agencias que cumplen entre 90 y 100%	75	85	78	82	87	92
entre 75% y menos de 90%	20	13	18	15	12	7,5
menos de 75%	5	2	4	3	1	0,5

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

De lo anterior, ¿podemos identificar los problemas que surgen en el funcionamiento de este sistema en Chile? Hood (2006) partiendo de la teoría de juegos, analiza el comportamiento estratégico de los actores involucrados en la evaluación del desempeño e identifica tres problemas que surgen en su

implementación: i) *ratchet effect* se relaciona con el 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; ii) *threshold effect*, ocurre cuando existe un producto y meta uniforme en varias agencias o departamentos lo cual puede provocar que los que tienen mejor desempeño reduzcan su calidad y cantidad manteniéndose justo en los valores establecidos como meta, y iii) *gaming*, que se refiere a la distorsión y manipulación de resultados (Ketelaar *et al.*, 2007).

A partir de la información presentada podemos suponer la existencia de un *ratchet effect*, ya que los porcentajes de cumplimiento son muy elevados, alrededor del 90% en el caso de los IDI y superior al 90% en los PMG, esto parece mostrar que el diseño del SED en Chile no es lo suficientemente exigente como para evitar el riesgo de establecer metas autocumplidas: debido a la forma en que se establecen los indicadores y metas, los directivos de las agencias y los encargados de los sistemas PMG, 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 ciudadanía. Este tipo de comportamiento racional maximizador había sido identificado en el análisis de 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 conocer el desempeño de burócratas y agencias.

En efecto, los mismos funcionarios públicos han reconocido -en seminarios realizados por DIPRES- que los incentivos constituyen un mecanismo *perverso*: como nadie quiere (ni puede) arriesgarse a perder el aumento de sueldo, las metas que se comprometen no pueden ser todo lo exigentes que algunos directivos quisieran. Tal como está diseñado el sistema, los directivos no pueden pensar sólo en los objetivos y en el desempeño de su agencia, sino que están

restringidos a la *función de utilidad* de los funcionarios en relación a maximizar su ganancia. Ésta es claramente la principal debilidad del SED del gobierno de Chile.

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 consideramos que para favorecer el mejoramiento continuo DIPRES debería 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.

En el siguiente apartado revisamos otras debilidades y destacamos algunas de las fortalezas del sistema.

3.3.3 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SCG

Las limitaciones que enunciamos han sido identificadas en artículos, conferencias y seminarios respecto del SCG de Chile, o han surgido de nuestra experiencia directa: existe el riesgo de que las instituciones trabajen la información requerida por los sistemas como herramientas separadas y no como un sistema integral, o que no lo consideren parte de su gestión sino como un requisito adicional que hay que cumplir para Hacienda; el uso de incentivos monetarios tiene un carácter perverso que provoca un establecimiento de objetivos de gestión alcanzables y que hace que los encargados de los sistemas de gestión del PMG se vean como únicos responsables en caso de no cumplimiento; se ha enfatizado la medición de desempeño sin otorgar suficiente autonomía a las agencias; el control financiero sigue siendo riguroso, centrándose en controlar la ejecución de cada uno de los ítems del presupuesto y sin permitir una redistribución entre ellos por parte de las agencias, aun cuando tal reasignación pudiese generar un aumento en la eficiencia y efectividad de sus acciones.

Si bien Waissbluth (2006) señala que en términos generales, “la introducción de indicadores de desempeño, su inclusión en las discusiones presupuestales, y las evaluaciones de desempeño, han tenido un indudable impacto positivo” (Waissbluth, 2006:60), reconoce que es posible que la multiplicidad de instrumentos de evaluación sea finalmente una carga burocrática para los directivos públicos que más que ayudar entorpece la gestión. En esta misma línea, Costa (2007) sostiene que pese a la multiplicidad de indicadores y de instrumentos de gestión y la realización de esfuerzos por vincular los resultados con bonos remuneracionales, el sistema se ha traducido en metas escasamente exigentes que permiten distribuir bonos sin capacidad selectiva real en cuanto a desempeño.

A nuestro juicio, el diseño del sistema permite la ocurrencia de comportamientos oportunistas y *free riders* 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.

Reconociendo las críticas que se han hecho, DIPRES señala que los desafíos pendientes del sistema son: i) continuar mejorando la formulación de IDI y los métodos de obtención de información para el cálculo de los mismos, ii) internalizar el uso de IDI en las agencias, iii) identificar el vínculo entre productos (bienes y/o servicios) y su asignación presupuestaria⁸¹, iv) avanzar en la socialización e internalización de los PMG en los servicios, v) vincular los resultados del PMG con

⁸¹ Esta última falencia deviene del hecho que el formato del presupuesto en Chile continúa siendo por ítems y no por programa como se recomienda que debiera ser al establecer presupuestos por resultados (ver Andrews, 2005).

otros tipos de incentivos, vi) continuar mejorando la calidad de los BGI y establecer formas adicionales de rendición de cuentas, y vii) otorgar a las agencias mayores grados de flexibilidad en la administración de recursos (Arenas y Berner, 2010; Guzmán, 2005).

Si bien hemos mencionados varias debilidades, es justo reconocer las fortalezas que posee el sistema chileno. Por ejemplo, OCDE y Banco Mundial han señalado que se trata de un sistema eficiente y eficaz, altamente institucionalizado y centralizado en un poderoso Ministerio de Hacienda que ha permitido la creación de una cultura de evaluación en el sector público y el uso de la información tanto para asignar presupuesto como para sugerir cambios en la gestión de programas. Además, tiene un bajo costo; abarca la totalidad del gobierno central; utiliza evaluaciones externas -consultoras o universidades-; y provee información pública -accesible a través de Internet- respecto al desempeño y resultados de las evaluaciones de las agencias, lo que fomenta la transparencia en el uso de los recursos públicos.

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. Retomaremos este punto en el capítulo siguiente.

Entre las herramientas que conforman el SCG, el PMG es sin duda al que mayor importancia le ha asignado DIPRES. Tras 10 años de aplicación el PMG “se ha consolidado como un instrumento que articula adecuadamente la política de recursos humanos y el establecimiento de un porcentaje de remuneraciones variables, vinculadas al logro de resultados con el mejoramiento de la gestión

pública y la modernización del Estado” (Arenas y Berner, 2010:75), por esta razón en el año 2007 DIPRES le encargó al Banco Mundial evaluar el impacto del PMB y el diseño del PMA. En el informe entregado por Banco Mundial (2008) se mencionan como fortalezas específicas que el PMG: i) forma parte de un sistema de control de gestión más amplio; ii) está vinculado a incentivos salariales adecuadamente diseñados; iii) se certifica en forma externa lo que incrementa la credibilidad del programa; iv) es una estrategia a largo plazo, y v) genera información que sirve para retroalimentar a los sistemas.

A continuación presentamos los resultados obtenidos en dicha evaluación.

3.3.4 LA EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD AL PMG REALIZADA POR BANCO MUNDIAL

El mayor reto que se enfrenta al valorar el impacto de una política de gestión pública es que no es posible detectar directamente el efecto de un sistema de gestión sobre la calidad de los servicios públicos entregados a la ciudadanía, al respecto, el Banco Mundial señala que “considerando que el fin del PMG es contribuir con el mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas y promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos” (Banco Mundial 2008:68), su impacto debería evidenciarse en un mejor desempeño. Por esta razón, los ejercicios econométricos que desarrolló apuntaban a determinar la relación entre los avances del PMG y el cumplimiento de los IDI, es decir, entre dos instrumentos que forman parte del SCG centrándose sólo en los efectos internos de la reforma. En la evaluación se estiman cuatro ejercicios econométricos:

1. El primer modelo tenía por objeto conocer la relación entre el avance en la implementación de cada uno de los once sistemas del PMG⁸² y el cumplimiento

⁸² El PMG está compuesto por 5 áreas estratégicas de gestión pública, cada una de las cuales se compone por sistemas de gestión: 1. Área Recursos Humanos (Capacitación - Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo - Evaluación de Desempeño), 2. Área Calidad de Atención a Usuarios (Sistema Integral de Atención y Información Ciudadana - Gobierno Electrónico), 3. Área Planificación/Control/Gestión Territorial (Planificación y Control de Gestión - Gestión Territorial - Auditoría Interna), 4. Área Administración Financiera (Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público - Administración Financiero-Contable), 5. Área Enfoque de Género (Enfoque de Género).

de los IDI. Utilizando información de los años 2004, 2005 y 2006 con un total de 567 observaciones⁸³, se estimó un modelo de panel desbalanceado con efectos fijos y otro con efectos aleatorios. El modelo que mejor se ajusta es el panel desbalanceado con efectos aleatorios, en él se encuentra que el avance en el Sistema de Planificación y Control de Gestión (SPCG) tiene un efecto positivo e importante sobre el cumplimiento de los IDI, y que el avance en el sistema de evaluación de desempeño del personal (SEDP) tiene un efecto negativo y significativo, contrario a lo que se espera. La relación entre los IDI y el avance en los demás sistemas no resulta significativa.

2. En el segundo modelo, se estimó la relación entre el indicador de avance total del PMG y ciertas características de los Servicios⁸⁴. Se encontró que los Servicios concentrados tienen un menor grado de avance en el PMG, y que el tiempo dedicado al programa por parte de los encargados y su experiencia en el Servicio tienen un efecto positivo y significativo en el avance del mismo.
3. El tercer ejercicio, estimó la relación entre el cumplimiento de los IDI, el índice de avance del PMG y las características de los Servicios (considerando sólo a los Servicios concentrados). Los resultados del modelo muestran que i) a mayor tiempo dedicado al PMG, mayor grado de cumplimiento de los IDI, y que ii) un aumento en el nivel de avance global del PMG (contemplando los once sistemas) tiene un efecto positivo en el cumplimiento de los IDI.
4. El cuarto modelo se basa en información obtenida de una encuesta de percepción aplicada a funcionarios y encargados de sistemas PMG, en la cual se encontró que: i) un 82% de los encuestados afirma que *el PMG es un instrumento que contribuye a la modernización global del Estado*; ii) un 67% de los encuestados considera que *el PMG ha contribuido a la producción de información relevante para la toma de decisiones*; y iii) un 80% de los encuestados considera que *la incorporación de los sistemas del PMG ha*

⁸³ Estas observaciones se reducen a 158 al estimar el modelo de panel desbalanceado ya que esta metodología elimina de la muestra las observaciones que no poseen información para alguna de las variables.

⁸⁴ Dotación de personal del Servicio, si es concentrado o desconcentrado, y características de los encargados de PMG: nivel de educación, experiencia en el cargo, tipo de contrato, edad, tiempo dedicado al PMG.

contribuido a dar mayor relevancia al desarrollo de las áreas de gestión del Servicio relacionadas con estos sistemas. El modelo considera como variable dependiente las respuestas a la última frase y arroja como resultado que la probabilidad de que los encargados del PMG estén muy de acuerdo con la afirmación es del 8% la cual aumenta mientras más tiempo dedican los funcionarios a las actividades del programa.

Tanto en la encuesta de percepción como en los grupos focales, Banco Mundial detectó que los incentivos salariales no están funcionando como se esperaba para motivar la mejora de la gestión: “el incentivo salarial constituye uno de los pilares para el funcionamiento del PMG [...] en muchos casos el incentivo es el aspecto más conocido del PMG e incluso considerado el aspecto central [...] Esto limita el alcance real del [programa], al reducir su percepción a sólo uno de sus componentes” (Banco Mundial, 2008:102). Percibir al incentivo salarial como *lo* relevante del programa induce a los funcionarios y encargados a concentrarse en obtener la recompensa más que a utilizar al PMG como herramienta de apoyo a la gestión, en palabras de Waissbluth (2006) “las metas estipuladas en los PMG son lo suficientemente bajas como para que esta figura se haya convertido simplemente en un mecanismo disfrazado de aumento salarial” (Waissbluth, 2006:61).

Lo que concluye la evaluación en profundidad realizada por Banco Mundial es que *existe una relación positiva entre el SPCG y el cumplimiento de los IDI*, sin embargo, a nuestro juicio ésta correlación es esperable *a priori* puesto que uno de los ítems que se considera al momento de validar el SPCG es que los IDI hayan sido cumplidos en un 90% o más. Por otro lado, la evaluación demuestra 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 parecer, sin embargo, 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 contemplando sólo el cumplimiento de los IDI asociados a resultados, lo cual consideraremos en el Capítulo 4. El modelo de análisis que presentaremos en el próximo capítulo además de valorar los efectos generados por el SED, incorpora los efectos de las reformas al SC cuyo funcionamiento y resultados se muestran en la siguiente sección.

3.4 EL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Y OTROS ASPECTOS DEL NUEVO TRATO LABORAL

La principal reforma introducida por la Ley de Nuevo Trato Laboral fue el establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). 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,

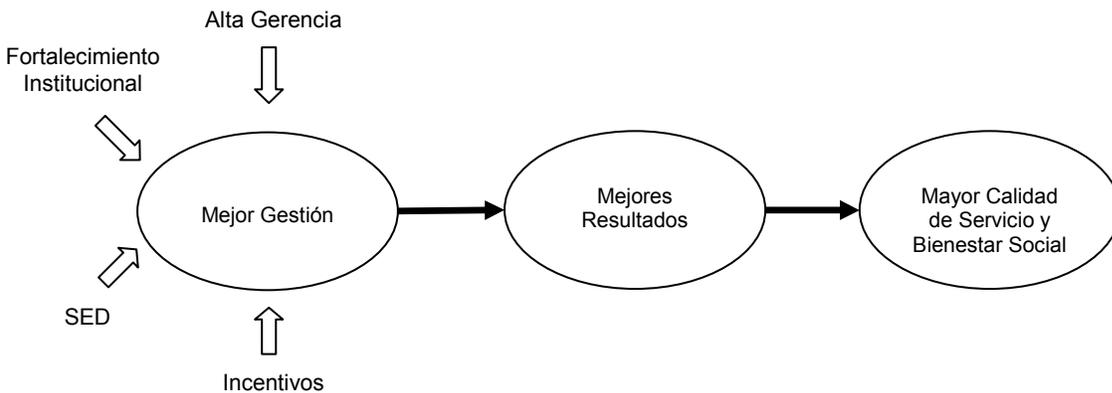
“es indispensable el desarrollo de capacidades gerenciales [...] con énfasis en la calidad de servicio usuario-ciudadano, la generación de incentivos institucionales y sistemas de control de gestión que [...] promuevan la obtención de] resultados; un pleno despliegue del potencial profesional de los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

De esta afirmación extraemos la hipótesis que había detrás de la reforma que se buscaba implementar (ver Figura N°8).

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 contrata⁸⁵ 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.

Figura N°8. Hipótesis del Gobierno de Lagos en relación a la Gestión Pública



Fuente: Elaboración propia.

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 su vez, esta preselección se realizaría mediante un concurso público que especificaría el perfil que deben cumplir los postulantes. Los directivos durarían tres años en el cargo, debiendo firmar un convenio de desempeño con el ministro del ramo cuyo cumplimiento les permitiría acceder a una asignación de desempeño. Según Weissbluth (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

⁸⁵ Para poder postular los funcionarios deben haber tenido esa calidad durante los tres años previos al concurso.

posee consejeros autónomos que están “comprometidos con la selección de los mejores candidatos” (Waissbluth, 2006:68)⁸⁶.

El SADP contemplaría 98 Servicios públicos cuya función no sea el diseño de políticas sino más bien su ejecución⁸⁷. 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 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 provocado un aprovechamiento por parte de

⁸⁶ Mario Waissbluth fue Consejero de la ADP desde 2004 hasta 2010.

⁸⁷ “Si bien no existe una declaración explícita [...] se da una lógica [...] consistente en incluir aquellos [Servicios] que tienen un rol prioritariamente ejecutivo, y excluir a aquellos que cumplen un rol de definición de políticas” (Lambertini y Silva, 2009:319).

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 privado⁸⁸. 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).

⁸⁸ 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.

Volviendo a la *ley de nuevo trato*, es importante señalar que ésta incorporó la modalidad de currículo ciego que busca eliminar cualquier acto de discriminación, e introdujo el sistema de empleo a prueba que aumenta la flexibilidad y permite mejorar los procesos de selección de personal. En cuanto a los sistemas de evaluación, esta ley, aumentó el componente base de modernización y la asignación asociada al desempeño institucional; además de introducir la asignación por desempeño colectivo. Sin embargo, no hizo modificaciones respecto del sistema de calificaciones del personal, el cual se aplica en todos los Servicios al personal de planta y a contrata, no está ligado a retribuciones económicas pero sirve de base para los ascensos y concursos internos. Esta evaluación la realiza anualmente una Junta Calificadora que revisa la precalificación asignada a cada funcionario por su jefe directo. Es preciso señalar que este sistema de calificaciones en la práctica se ha convertido en un ritual sin sentido, ya que por lo general, más del 90% de los funcionarios en cada Servicio obtiene una calificación de excelencia⁸⁹.

Entre los resultados producidos por esta ley y la anterior, debemos destacar que el porcentaje de profesionales⁹⁰ en el gobierno central -la profesionalización- pasó de un 31% en 1995, a un 42% en 2009. Considerando la separación por género el porcentaje de mujeres profesionales aumentó de un 29% en 1997, a un 39% en 2009.

En cuanto a la flexibilidad en el empleo debemos señalar que desde el año 1996 comenzó a haber un crecimiento sostenido de las contrata, como ya mencionamos esta fue la manera de enfrentar la *inflexibilidad* que se produce en el sector público producto del mal uso del sistema de calificaciones del personal (Waissbluth, 2006). Mientras en 2004, al momento de promulgarse la ley de nuevo

⁸⁹ Portales (2009) afirma que no es un instrumento eficaz para evaluar el desempeño, ya que para evitar conflictos con los gremios, los directivos siguen siempre la misma tendencia. En una conferencia realizada el 13 de mayo de 2010 en el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, el ex director del SII, Javier Etcheberry, contaba como anécdota el paro que había sufrido luego de calificar objetivamente a los funcionarios de dicha agencia.

⁹⁰ De acuerdo al Estatuto Administrativo, la carrera administrativa se encuentra dividida en cuatro estamentos: Directivos, Profesionales, Técnicos, y Administrativos y Auxiliares.

trato laboral, había un 42% de trabajadores del gobierno central que no eran parte de la carrera funcionaria y que no accedían a muchos de los beneficios de ésta, en 2009 los funcionarios a contrata aumentaron a un 54%⁹¹, lo que denota que el gobierno no hizo nada para regularizar la situación de éstos trabajadores y dado que la ley no contemplaba una manera explícita de flexibilizar la contratación de funcionarios, la tendencia a aumentar las contrataciones permaneció.

En esta sección hemos mostrado un panorama respecto de la implementación y avances logrados en relación a Ley de Nuevo Trato Laboral. Un diagnóstico realizado por el BID a los servicios civiles de América Latina “constata la evolución progresiva y sostenida del sistema de SC [chileno] hacia la plena consolidación de un sistema de mérito. Sin perjuicio de los desafíos pendientes para su pleno desarrollo, la Ley de Nuevo Trato ha supuesto un importante punto de inflexión, siendo de destacar especialmente la reducción de los cargos de libre designación” (Longo, 2006:577). A seis años de la puesta en marcha del SADP, es difícil valorar su contribución a la mejora en el desempeño del gobierno, no obstante, el modelo que presentaremos en el Capítulo 4 nos permitirá una aproximación.

3.5 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO CHILENO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El sistema de evaluación de desempeño se introdujo en el gobierno de Chile en 1998 aplicándose a todos los funcionarios públicos en relación al cumplimiento de objetivos de gestión institucionales e individuales. 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, permitiendo que la jefatura de cada Servicio establezca los equipos, objetivos y metas, estando los porcentajes de incentivos determinados por ley. Las razones para incorporar este sistema fueron: i) mejorar la calidad de los Servicios públicos; ii) incrementar los salarios, iii) motivar a los funcionarios públicos, y iv) garantizar una mejor gestión

⁹¹ Cabe señalar que en 1995 sólo un 26% de los funcionarios del gobierno central estaban contratados en modalidad a contrata.

mediante la creación de un modelo para mejorar el desempeño de las agencias. Adicionalmente desde 2004, gracias a la creación del SADP, se introdujeron los convenios de desempeño para los directivos con la finalidad de que las agencias del gobierno central tuviesen en la jefatura a personas con las capacidades profesionales apropiadas para desempeñar sus cargos.

La realización de estas reformas de modernización del Estado se explica por motivos internos. En una primera etapa (1997-1998) por los bajos salarios del sector público y la rigidez del sc basado en una estabilidad laboral y un sistema de remuneraciones que no premiaba el desempeño provocando resultados ineficientes. En un segundo momento (2003-2004) debido a la crisis de corrupción, a la necesidad de mantener a la Concertación como alternativa factible de gobierno en las elecciones de 2005, y al aprovechamiento de una ventana de oportunidad que tuvo la oposición para plantearse como opción real de gobierno y para lanzar la figura de Lavín como candidato presidencial (ver Tabla N° 15).

Tabla N°15. 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: Elaboración Propia. Navarrete y Gómez (2009).

Los objetivos de estas reformas eran i) mejorar la gestión de los servicios públicos premiando el cumplimiento eficiente y eficaz de sus objetivos y metas, y haciendo

un mejor uso de los recursos públicos (Ley N° 19.553) y ii) generar un mecanismo de desarrollo laboral que premie el desempeño meritorio de los funcionarios (Ley N° 19.882); esto con la finalidad última de entregar mejores servicios a la ciudadanía.

Al considerar estas reformas en perspectiva comparada (ver Tabla N°16), podemos ver que el sistema chileno tiene muchas similitudes con el sistema australiano en su primera etapa, aunque a diferencia de este último, en Chile el foco no ha estado en los resultados sino en los productos. Ambos sistemas fueron fuertemente liderados por los ministerios de hacienda, siendo menos centralizado el sistema australiano. Aunque “[l]a mayoría de las iniciativas de mejora de la gestión en la OCDE tienen a la agencia, no al gobierno central, como los principales impulsores de sus sistemas” (Banco Mundial, 2008:21), en Chile, “se juzgó conveniente implementar un esquema administrado de manera más centralizada con énfasis en establecer requisitos mínimos de calidad a los sistemas (Banco Mundial, 2008:89-90). A juicio de DIPRES, “es de particular relevancia que la implementación de los sistemas de evaluación y control de gestión esté institucionalmente cerca del proceso presupuestario [...] porque la percepción de que los resultados podrían tener un efecto en la asignación de los recursos, refuerza el compromiso de las instituciones evaluadas e incrementa la posibilidad de que las recomendaciones surgidas de dicho proceso sean efectivamente implementadas” (Arenas y Berner, 2010:81).

En todos los países la información de desempeño es usada para informar al proceso presupuestario y también se ha incorporado el uso de incentivos individuales por desempeño, aun cuando hay que señalar que sólo en Chile y el Reino Unido tales incentivos han estado dirigidos a todo el personal; en los demás países se usó como mecanismo de motivación para la alta dirección. Esta característica distintiva del sistema chileno denota una preocupación por el personal de todos los niveles así como un reconocimiento de que el desempeño

de las organizaciones no sólo depende de los directivos, sino también de quienes realizan las labores esenciales que se vinculan directamente con el *negocio*⁹².

**Tabla N°16. Reformas de Gestión Pública:
Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Noruega y Chile**

	Reino Unido	Australia	Estados Unidos	Noruega	Chile
Objetivo Principal	Rendición de cuentas y control - Calidad del gasto público	Mejora de Gestión - Rendición de cuentas y control	Mejora de Gestión	Mejora de Gestión - Rendición de cuentas	Calidad del gasto público - Mejora de gestión
Año de Inicio	1988	1987	1993	1990	1994
Enfoque	Arriba hacia abajo - comprensivo	Arriba hacia abajo (abajo hacia arriba después de 1997)- comprensivo	Mixto, pero más desde arriba - no tan comprensivo	Desde abajo hacia arriba - comprensivo	Arriba hacia abajo - comprensivo
Organización Responsable	Oficina de Servicio Público - Tesoro Público	Ministerio de Hacienda	Oficina de Gestión y Presupuesto	Directorio para el Desarrollo Administrativo	Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuestos
Agencia de Gestión	Oficina de Servicio Público	Junto con Presupuesto	Equipo del programa de revisión del desempeño	Junto con presupuesto	Junto con Presupuesto
Información de Desempeño	Énfasis en calidad de servicios y productos (indicadores de desempeño)	Énfasis en Resultados (evaluación de programas 1987-1997, indicadores de desempeño desde 1997)	Énfasis en resultados y procesos	Énfasis en indicadores de desempeño	Énfasis en productos, procesos y calidad (evaluación de programas, indicadores de desempeño)
Uso de la Información en el Proceso Presupuestario	Poco vinculado a presupuesto	Presupuesto informado por resultados (1987-1997)	Poco vinculado a presupuesto		Presupuesto informado por resultados - Mejora de gestión
Pago por desempeño	Incentivos individuales y colectivos	Incentivos individuales (alta dirección)	Incentivos individuales (alta dirección)	Incentivos individuales (alta dirección)	Incentivos institucionales, individuales y colectivos
Año de Inicio Sistema de Alta Dirección	1994	1984	1978	1990	2004

Fuente: Elaboración propia. Australian Public Service Commission (2003); Guzmán (2005, 2006); Læg Reid (2003); Mackay (2004, 2007); Moynihan, (2005, 2006); NAO-UK (2006); PUMA (1997); State Service Commission (2001); Treasury - UK (sin fecha).

⁹² Las actividades del *negocio* se relacionan con lo que denota ejecución de presupuesto de inversión pública.

En relación a los países contemplados, podemos destacar que en Chile la información se ha vinculado más a los procesos de mejora de gestión, con la incorporación de los PMG. Al respecto, Banco Mundial ha señalado que la “conjunción del funcionamiento de una gestión del gasto [...], con un elevado nivel de desarrollo de los instrumentos del SCG, ubican a Chile como el país más avanzado en la región latinoamericana [...], incluso por encima de muchos países del OCDE” (Banco Mundial, 2008:23). Pero, también ha reconocido que el mayor desafío del PMG y del SCG en su conjunto es “lograr una mayor relación entre el logro de resultados de una institución, mejorando el servicio al ciudadano, y el acceso al incentivo salarial”, para cumplirlo añade, “el gobierno chileno debe delegar parte del control a favor de las agencias y fomentar la autonomía de los gestores y directivos” (Banco Mundial, 2008:26). En esta misma línea, Waissbluth (2006) señala que la falta de autonomía ha deteriorado la capacidad real de formulación de políticas por parte de las agencias.

Evidentemente, la modernización del Estado en Chile está aún en proceso y tanto la evaluación del desempeño como el servicio civil, son 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 control de gestión -PMG, IDI y CDC- y las modificaciones al servicio civil han tenido efectos positivos en la mejora de la calidad del gasto público*, considerando que una de las críticas que se le ha hecho al PMG, a los IDI y al CDC, es que los indicadores, objetivos de gestión y metas son establecidos por los propios Servicios⁹³.

⁹³ Lo que genera un problema de no verificabilidad de la información (Dixit, 1998) el cual aunado a las distorsiones provocadas por el aprendizaje de los agentes que les permite -en un juego dinámico- modificar sus estrategias para maximizar sus beneficios; provoca que éstos sean recompensados sin necesariamente cumplir con los estándares de desempeño requerido por los principales (ver Heinrich y Marschke, 2008).

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 establecemos la siguiente hipótesis de investigación:

H₁: la ley de nuevo trato laboral ha tenido un efecto positivo sobre la calidad de los servicios públicos en Chile.

Por el contrario, el sistema de evaluación chileno ha sido sujeto de diversas críticas y en este capítulo 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 calidad de los servicios públicos.

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



CAPÍTULO 4. REFORMAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE Y SUS EFECTOS EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Este capítulo tiene por objeto analizar si en Chile han ocurrido efectos similares a los presentados en el Capítulo 2 tras la implementación de reformas relacionadas con la evaluación del desempeño y la modernización del servicio civil. Para ello, elaboramos un modelo en el que se vinculan los conceptos revisados en capítulos anteriores, para valorar los efectos que estas reformas han generado en la calidad de las agencias de gobierno, considerando distintos ámbitos como: el sistema de evaluación de desempeño (SED), las reformas al servicio civil (SC), la calidad en el uso de los recursos públicos y, la efectividad de los programas de gobierno en relación a la mejora del bienestar social (BS). Teniendo presente las características del SED y del SC chileno, definimos los conceptos y las variables que serán incluidas en el modelo de análisis. De esta manera, será posible argumentar si en este caso, se cumplen los efectos causales que predice la Nueva Gestión Pública (NGP) en relación a los objetivos de las reformas.

A partir de lo anterior, especificamos un modelo estadístico que nos permita establecer la confirmación/refutación de las hipótesis de investigación:

H₁: la ley de nuevo trato laboral ha tenido un efecto positivo sobre la calidad de los Servicios públicos en Chile, en tanto que

H₂: el sistema de evaluación de desempeño en Chile no ha tenido efectos positivos en la calidad de los Servicios públicos.

El capítulo finaliza con las conclusiones que se derivan de la interpretación de los resultados del modelo y con una reflexión acerca de las reformas futuras.

4.1 CÓMO VALORAR LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y DEL NUEVO TRATO LABORAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS CHILENOS

Si queremos valorar los efectos de las reformas debemos diferenciar entre los *efectos internos*: productividad, eficiencia, cultura administrativa, dirección y control, y los *efectos sociales*: efectividad referida a impactos en los beneficiarios. Algunos autores afirman que incluso se deben considerar los efectos *simbólicos* - opiniones, creencias, actitudes e interpretaciones- (Christensen *et al.*, 2007). Sin embargo, una tarea previa es identificar los efectos esperados que los programas implementados tenían desde su diseño (Boyne *et al.*, 2004). En este apartado, partimos explicitando los objetivos de las reformas en Chile y luego establecemos un modelo para valorar los efectos internos y sociales que éstas han tenido⁹⁴.

4.1.1 LOS CONCEPTOS Y SU OPERACIONALIZACIÓN

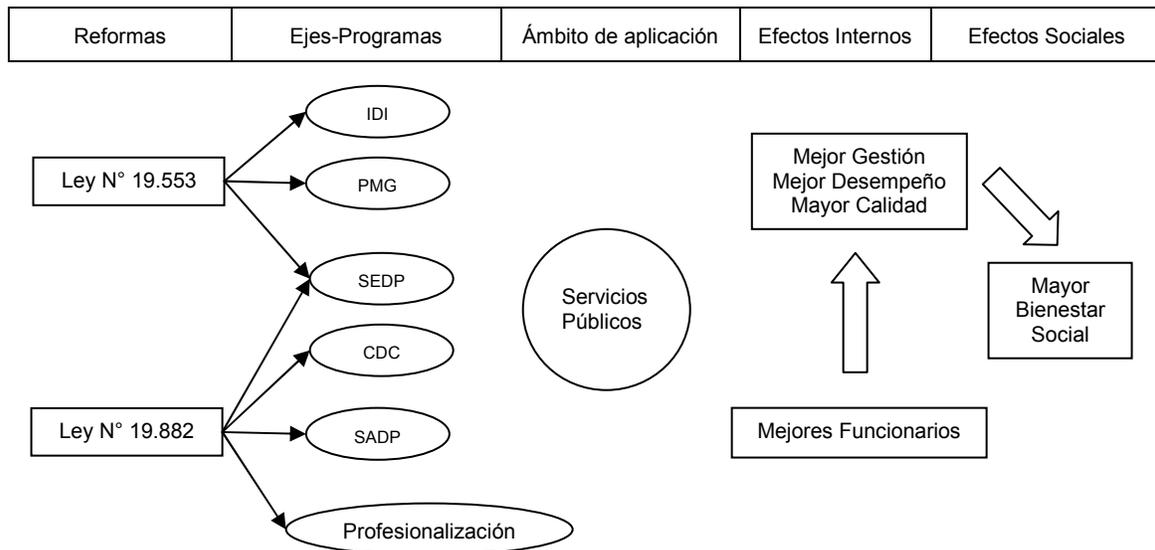
Para DIPRES, el objetivo del presupuesto por resultados (PPR) implementado en Chile a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SCG) es “mejorar la *eficiencia* y *eficacia* del gasto público, vinculando la asignación y uso de recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias” (Arenas y Berner, 2010:9, cursivas propias). En este sentido, el SED busca promover la modernización de la gestión de las agencias de gobierno para que éstas mejoren la calidad de los resultados obtenidos. Por su parte, con la implementación del

⁹⁴ Para este apartado nos basamos en el artículo de Walker y Boyne (2006) donde se evalúa el programa de reforma de gestión pública realizado por el Gobierno Laborista en Reino Unido, el cual tiene cuatro ejes: planificación para alcanzar estándares nacionales, devolución y delegación, flexibilidad e incentivos, y opción mejorada para el consumidor; a través de los cuales se buscaba lograr la excelencia en la provisión de servicios. La unidad de análisis son los gobiernos locales y la información fue recolectada a través de encuestas electrónicas aplicadas a las autoridades locales (N=117). La variable dependiente es el desempeño, que se valora a través de cuatro indicadores, tres derivados de medidas internas y uno que representa la valoración externa. Las variables independientes son los cuatro ejes de la reforma, los cuales se componen por diversos factores (estrategias) seleccionados mediante un análisis factorial. El análisis se realiza mediante regresiones que muestran que los elementos más efectivos de la reforma fueron: la planificación para alcanzar estándares nacionales (a través del uso de sistemas de información), la flexibilidad organizacional (innovación y liderazgo), y la consideración de la opinión de los usuarios en la provisión de servicios.

nuevo trato laboral 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 despolitizando 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.

Por tanto, 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. Esquemáticamente, tenemos:

Figura N°9. Reformas de Modernización de la Gestión Pública en Chile



Fuente: Elaboración propia

Dado que el modelo que estamos construyendo debe permitir valorar el desempeño de las agencias de gobierno, siendo éstas nuestra unidad de análisis, al momento de operacionalizar los conceptos debemos determinar cuáles componentes son factibles de medir a este nivel. A continuación analizamos las

definiciones y características de los componentes de la Figura N°4 (ver pág. 48) para operacionalizarlos e incluirlos en el modelo de análisis.

a) SERVICIO CIVIL

La incorporación de este componente -asociado a las reformas- radica en que, como afirma Marshall (2009), del carácter del sc dependerá la oferta de valor que el Estado pueda hacer a la sociedad; a su vez el sc “depende de las reglas del juego -formales e informales- que existen en el sector público” (Marshall, 2009:6), es decir, del diseño del sistema de contratación y remuneración existente en el gobierno.

En nuestro modelo, este componente hace referencia a cómo cada una de las agencias de gobierno refleja las características de un sc moderno. Debido a que la principal reforma que hizo Chile en este sentido fue la creación del SADP mediante la Ley N°19.882 en 2004, creemos necesario incorporarla al modelo. Además, como existe evidencia sobre el aumento de la profesionalización en las agencias del gobierno central, consideramos importante valorar si ésta ha tenido efectos positivos en la calidad de las mismas. Las variables se operacionalizan de la siguiente forma:

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

b) CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONALES

Como vimos en el Capítulo 1, características organizacionales como capacidad de gestión, estructura organizacional y liderazgo directivo, son importantes para el desempeño de una organización, pero ¿cómo podemos incorporarlas en nuestro modelo? Partamos por la capacidad de gestión. En Chile, el PMG busca fortalecer

la capacidad de gestión de las agencias de gobierno, en este sentido, una posible forma de valorar esta capacidad sería a través del cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en el PMG anual, sin embargo, debido a que este instrumento está asociado a incentivos por desempeño es más apropiado incorporarlo como parte de las herramientas del SED, por lo que no será parte del componente organizacional. Respecto de la estructura organizacional y el liderazgo, si bien estos aspectos formaron parte del discurso durante la discusión de las reformas, éstas no los incorporan como objetivos a través de las leyes estudiadas anteriormente, por lo que de incluirlas en nuestro modelo no estaríamos haciendo referencia a cambios provocados por las reformas sino a circunstancias propias de cada organización.

No obstante, 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: (Presupuesto vigente al 31 de diciembre del año t /Presupuesto vigente al 31 de diciembre del año t en el Servicio con mayor presupuesto)*100⁹⁵.

c) SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Este componente se relaciona con el nivel de desempeño alcanzado por las dependencias de gobierno de acuerdo al sistema de evaluación vigente. En el caso de Chile puede aproximarse a través del nivel de cumplimiento obtenido por las dependencias en instrumentos como: IDI, PMG, SEDP y CDC (Ley N° 19.553 y N° 19.882). Dado que el PMG es un instrumento que va más allá de la evaluación del

⁹⁵ 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.

desempeño -buscando mejorar la gestión interna de los Servicios- su incorporación en este componente podría distorsionar los resultados, por lo que decidimos incluir una variable que haga referencia al desempeño institucional (IDI) y otra que refiera al desempeño colectivo (CDC)⁹⁶. Las variables se operacionalizan como se muestra 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.

Debido a que hemos identificado la existencia de un comportamiento estratégico en el establecimiento de metas por parte de los funcionarios públicos chilenos, incluimos una relación que dé cuenta de esto, incorporando el nivel de desempeño del año anterior y vinculándolo con los compromisos adquiridos para el siguiente. La nueva variable se operacionaliza de la siguiente forma:

- *Cumplimiento IDI año anterior* (CUMP_ID_ANT): porcentaje de cumplimiento de los indicadores de desempeño reportado a DIPRES en el año t-1.

d) CALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS

Este componente hace referencia a los resultados esperados, en particular se trata de la calidad con que las agencias de gobierno ejecutan los recursos que les son asignados, lo cual tiene que ver con la gestión interna de las dependencias: *efectos internos*. Pero, ¿qué entendemos por calidad en el uso de los recursos públicos? Debido a que el principal criterio para evaluar la calidad del gobierno desde la perspectiva económica es la eficiencia, siendo la mejora de ésta el objetivo principal de las reformas de la NGP, en esta investigación asociamos la calidad con la *utilización eficiente de los recursos públicos*.

⁹⁶ No incorporamos una variable referida al desempeño individual ya que ninguna de las leyes analizadas afectó significativamente este proceso y porque con la ley del año 2004 se quitó importancia a este nivel de evaluación relevándose la importancia del desempeño colectivo.

Samuelson y Norhaus (2002) definen la eficiencia como la ausencia de despilfarro o la utilización de los recursos económicos que reporta el máximo nivel de satisfacción posible con los factores y la tecnología dados. Aquí, la entendemos como *la mejor utilización de los recursos disponibles en relación a la inversión pública*, esto es, *el no despilfarro de recursos en gastos corrientes*. 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.

e) BIENESTAR SOCIAL

Este componente de resultados amplía el anterior valorando los efectos *externos* de las reformas, es decir, cómo es afectado el BS debido a la incorporación del SED y de las reformas al sc. Pero ¿cómo podemos determinar la existencia de un cambio en el BS? En términos generales, un cambio (mejora) en el BS puede ser aproximado desde distintas perspectivas, por ejemplo, contemplando la efectividad de los programas de gobierno a partir de los indicadores de desempeño comprometidos por las agencias que miden resultados o, a partir de mediciones realizadas por otras entidades respecto del quehacer de cada dependencia. Por otro lado, podemos considerar los resultados obtenidos en las evaluaciones de impacto que se hayan realizado a los programas de las agencias, así como los

resultados obtenidos en encuestas de satisfacción de usuarios aplicadas por las dependencias públicas o por otros organismos.

Considerando nuestro objeto de estudio, si bien es cierto que las evaluaciones de programas son parte importante del SED, se utilizan para la toma de decisiones y permiten valorar la efectividad del gasto público; su incorporación en el modelo es compleja ya que existen pocas evaluaciones para el periodo en análisis⁹⁷, lo que reduce drásticamente el tamaño de la muestra y la cantidad de observaciones que cuentan con valores para todas las variables. Por otro lado, es difícil encontrar una medida comparable entre los distintos tipos de evaluaciones y entre los diversos tipos de programas evaluados que nos permita afirmar que el desempeño de un programa es superior o inferior al de otro.

Respecto de las encuestas de satisfacción de usuarios, éstas no están sistematizadas ni son parte obligatoria del SED en Chile, por lo que aun cuando existan algunas, éstas no son comparables entre sí.

Por estas razones, creemos que el mejor indicador de BS en el caso de Chile es la *efectividad*, referida al grado al cual se cumplió con los objetivos esperados de una intervención (Feinstein, 2010; OCDE, 2009b). La operacionalizamos de la siguiente forma:

- *Efectividad de las agencias de gobierno* (EFECTIV): 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 (Suma de ponderadores de IDR cumplidos / suma total de ponderadores de IDR)*100.

Si bien las definiciones que utilizamos en las variables *efecto* (calidad en el uso de los recursos públicos y BS) pueden parecer estrechas, hemos escogido esta forma de operacionalizarlas ya que así podemos: i) contar con mediciones para una gran

⁹⁷ En promedio quince evaluaciones de programas, tres evaluaciones comprehensivas del gasto, y seis evaluaciones de impacto, por año.

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*. Veamos ahora las fuentes de información empleadas en el análisis.

4.1.2 FUENTES DE INFORMACIÓN

La información necesaria para elaborar la base de datos se obtuvo de las fuentes de información oficial del SCG y del SADP, y fue accedida a través de los portales electrónicos www.dipres.cl y www.serviciocivil.cl. Los informes relativos al SCG - cumplimiento de IDI y BGI- son elaborados por las propias agencias y validados por la DIPRES, los formatos y las fechas en que deben ser presentados son establecidos por esta última agencia. Ambos informes son parte del proceso presupuestario anual y son insumos importantes para determinar los porcentajes de asignación por desempeño a la que accederán los funcionarios.

El cumplimiento de los IDI se encuentra publicado en formato PDF y los datos se expresan en manera porcentual representando el cumplimiento anual de las metas. De este reporte también obtuvimos información para calcular el cumplimiento de los indicadores de resultados que nos permite valorar la efectividad en el uso de los recursos públicos. Desde el BGI, que también se publica como PDF, obtuvimos información sobre: i) dotación de personal total y por estamento, lo cual nos permitió calcular el índice de profesionalización; y ii) cumplimiento anual del CDC, que se expresa en porcentaje considerando el cumplimiento de cada uno los equipos de trabajo que identifica el Servicio, a partir de esa información calculamos el cumplimiento del CDC promedio del Servicio. Para construir las variables de eficiencia y tamaño ponderado, utilizamos los informes de ejecución presupuestaria publicados en formato EXCEL.

La información del SADP fue solicitada directamente a la DNSC y consistía en el detalle de las fechas en que fue nombrado y asumió funciones el jefe superior de

todos los Servicios en estudio que forman parte del sistema. A partir de esta información construimos la variable DIR_ADP, que toma el valor de 1 si la jefatura superior del Servicio fue designada mediante el SADP y asumió funciones antes del mes de agosto del año en curso⁹⁸.

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 colectivo. 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*). Una de las ventajas de agrupar los datos es que nos permite aumentar el tamaño de la muestra y la variabilidad de los datos (Podesta, 2000; Sayrs, 1989 y Wooldridge, 2009), sin embargo, esto presenta varias desventajas relacionadas con los errores, ya que éstos pueden estar correlacionados tanto en la misma unidad a través del tiempo como entre las unidades en un año determinado, pueden ser heterocedásticos y pueden ser no aleatorios⁹⁹ (Podesta, 2000).

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.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Retomamos este punto en la evaluación de la bondad de ajuste del modelo.

4.1.3 RE-PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

En el Capítulo 3 habíamos planteado dos hipótesis de investigación: la ley de nuevo trato laboral ha tenido un efecto positivo sobre la calidad de los Servicios públicos en Chile (H_1), en tanto que el sistema de evaluación de desempeño en Chile no ha tenido efectos positivos en la calidad de los Servicios públicos (H_2). 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 de mayor énfasis 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, esperamos que tener funcionarios con las capacidades técnicas adecuadas promueva 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 en el Capítulo 3, 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.

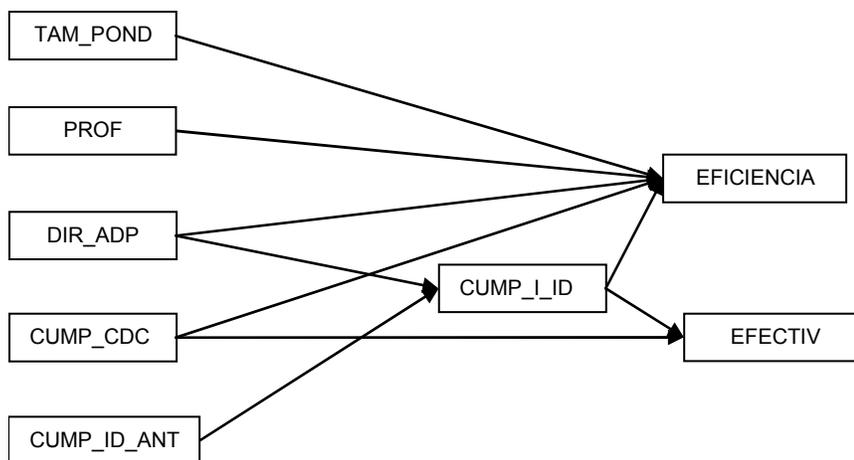
H_{2b}: *el sistema de evaluación del desempeño en Chile (IDI y CDC) ha tenido efectos positivos sobre el bienestar social. A pesar de lo señalado en el punto anterior, podemos esperar que la utilización de un SED promueva una mejor efectividad de las acciones de gobierno, medida como el cumplimiento de los indicadores de resultados.*

Relacionado con el SED, incorporamos una hipótesis adicional:

H₃: *el cumplimiento de los indicadores de desempeño del año t depende positivamente del cumplimiento de los indicadores de desempeño del año t-1. La existencia de esta relación indica puede haber un problema *ratchet effect* en el funcionamiento del sistema.*

Esquemáticamente, representamos estas hipótesis en la Figura N°10. En el modelo incorporamos otro posible efecto esperado que dice relación con características organizacionales y su influencia sobre la eficiencia (de acuerdo a lo establecido en el Capítulo 1), específicamente señalamos que el tamaño del Servicio afectará su eficiencia¹⁰⁰.

Figura N°10. Modelo Conceptual



Fuente: Elaboración propia

¹⁰⁰ Como se muestra más adelante esta variable tiene una alta correlación con la eficiencia.

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

Según lo señalado por Hill y Lynn (2004), la mayoría de los estudios que analizan el desempeño y calidad de las agencias de gobierno, utilizan modelos de regresión estadística considerando como unidad de análisis a las dependencias de gobierno u otras organizaciones. Entre los estudios que utilizan otras técnicas estadísticas se encuentran el de Choi *et al.* (1985) y el de Mausolff y Spence (2008). El primero realiza un *path analysis* para estimar y comparar los efectos de diversas variables sobre el desempeño de 64 hospitales pertenecientes a universidades estatales en Estados Unidos, encontrando que la gestión afecta a la eficiencia.

En el análisis realizado por Mausolff y Spence (2008) se utiliza un modelo de ecuaciones estructurales con variables latentes para determinar cómo afecta la medición del desempeño a la efectividad organizacional, considerando como unidad de análisis a organizaciones sin fines de lucro que implementan programas sociales. Los autores parten del supuesto que un SED bien diseñado generará resultados positivos en la efectividad organizacional. En su análisis consideran información del año 2000 (N=195) y del año 2002 (N=167), lo cual les permite probar la importancia que tiene el aprendizaje organizacional -diferencia de los resultados de un año con respecto al otro- para reforzar los efectos del SED. En el modelo utilizan tanto variables latentes como observadas y, concluyen que existe una relación directa y positiva entre el SED y la efectividad de los programas sociales.

De manera similar a los estudios citados, aquí 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. Nuestra idea inicial fue plantear un modelo con variables latentes, pero por 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.

Siguiendo a Bollen y Long (1993) y a Del Barrio y Luque (2000), podemos señalar que para realizar un *path analysis* -al igual que cualquier otro modelo de ecuaciones estructurales- se deben seguir cinco pasos: a) especificación, b) identificación, c) estimación, d) evaluación de la bondad de ajuste y e) reespecificación. En lo que sigue de esta sección realizamos los pasos a) y b), en tanto que los pasos c), d) y e) se desarrollan en el apartado 4.3.

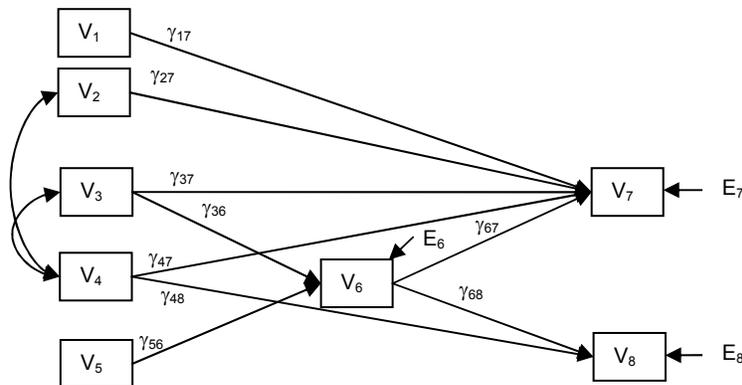
4.2.1 ESPECIFICACIÓN DEL MODELO

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.

Como adelantamos, el modelo puede ser representado a través de diagramas los cuales son equivalentes al conjunto de ecuaciones que definen el modelo. Las variables observadas se representan en rectángulos y se denotan con la letra v y un subíndice secuencial. Las relaciones entre las variables se representan con flechas bidireccionales y curvas cuando indican correlación (o covarianza); y con flechas unidireccionales y rectas cuando hacen referencia a un efecto directo de una variable (donde parte la flecha) sobre otra (donde llega). Los efectos directos se denotan con la letra γ , con dos subíndices: el primero asociado a la variable causa y el segundo, a la variable efecto. Los errores asociados a las variables endógenas se representan con la letra E .

En el modelo que propusimos en la Figura N°10 se relacionan ocho variables observables, de las cuales tres son variables endógenas: CUMP_I_ID, EFICIENCIA y EFECTIV. En el diagrama de la Figura N°11 se esquematiza el modelo estadístico.

Figura N°11. Modelo de Path Analysis.



Fuente: Elaboración Propia

En la figura:

- la variable V_1 (TAM_POND) hace referencia a características organizacionales,
- las variables V_2 (PROF) y V_3 (DIR_ADP) hacen referencia a la reformas al servicio civil,
- las variables V_4 (CUMP_CDC), V_5 (CUMP_ID_ANT) y V_6 (CUMP_I_ID) corresponden a la incorporación del SED,

- la variable v_7 tiene que ver con la calidad de las agencias públicas (EFICIENCIA), y
- la variable v_8 corresponde a la contribución al bienestar social valorado a través de la efectividad (EFECTIV).

4.2.2 IDENTIFICACIÓN DEL MODELO Y ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS DATOS

Una vez elaborado el modelo procedemos a la *identificación*. Éste es un tema muy relevante en este tipo de modelos 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 observadas¹⁰¹), 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 (v_2-v_5 y v_3-v_5) + 5 varianzas de variables exógenas (v_1, v_2, v_3, v_4 y v_5) + 3 varianzas de errores ($E_6, E_7, y E_8$) + 9 efectos directos ($\gamma_{17}, \gamma_{27}, \gamma_{36}, \gamma_{37}, \gamma_{47}, \gamma_{48}, \gamma_{56}, \gamma_{67}$ y γ_{68}); lo que nos da un total de 19 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 36. Por tanto, nuestro modelo posee 17 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 19 parámetros

¹⁰¹ Varianza y covarianza son conceptos centrales en este tipo de modelos. La covarianza denota el tipo de relación lineal existente entre dos variables: $COV(X_1, X_2) = E(X_1, X_2) - E(X_1)E(X_2)$, la varianza es una medida de dispersión de una variable y se calcula como: $VAR(X_1) = COV(X_1, X_1) = E[(X_1 - E(X_1))^2]$, donde E representa a la *esperanza* o valor esperado.

por lo que necesitamos al menos 190 observaciones. En nuestro caso, el tamaño equivale a una muestra grande ($N = 653$), siendo suficiente para realizar la estimación del modelo propuesto.

Antes de estimar el modelo realizamos el análisis descriptivo de los datos, esto es: i) explorar la presencia de datos atípicos, ii) conocer las medidas de tendencia central de las variables observadas, iii) determinar la forma de distribución de los datos, y iv) estimar las correlaciones entre las variables.

Al analizar la existencia de datos atípicos observamos que las variables CUMP_I_IDI, CUMP_CDC, EFECTIV y CUMP_ID_ANT 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 calculamos la media y desviación estándar de cada una de las variables del modelo, las cuales se muestran en la Tabla N°17. En la tabla podemos observar dos estadísticos que sirven para valorar la forma de distribución de los datos: asimetría y curtosis. En ambos casos, valores absolutos cercanos a 0,5 indican distribución normal, en la tabla vemos que sólo la variable PROF se distribuye de manera normal.

Tabla N°17. Estadística Descriptiva

	CUMP_I_ID	CUMP_ID_ANT	CUMP_CDC	PROF	DIR_ADP	EFICIENCIA	EFECTIV	TAM_POND
N	647	541	607	651	653	653	392	653
Media	90	89	99	47	0,15	54	90	3,95
Desv. Estándar	13,88	14,32	2,26	16,40	0,36	35,06	24,05	13,10
Asimetría	-1,96	-1,84	-3,25	-0,41	1,93	-0,17	-2,68	5,79
Curtosis	4,55	4,01	17,31	-0,17	1,73	-1,55	6,58	35,50

Fuente: Elaboración propia utilizando SPSS 17.0.

Como el análisis que vamos a realizar es multivariado, debemos determinar si las variables en conjunto se distribuyen de manera normal, para ello realizamos una prueba de normalidad multivariada utilizando el programa EQS 6.1. El coeficiente Mardia de curtosis multivariada 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. Este resultado será retomado al momento de la estimación. Veamos ahora la correlación que existe entre las variables.

La Tabla N°18, muestra los coeficientes de correlación correspondientes a la prueba no paramétrica ρ de Spearman -escogimos esta prueba debido a la no normalidad de los datos-. De las relaciones que nos interesan son significativas y tienen el signo esperado CUMP_I_ID - CUMP_ID_ANT, CUMP_I_ID - EFICIENCIA, CUMP_I_ID - EFECTIV, CUMP_CDC - EFICIENCIA, CUMP_CDC - EFECTIV, DIR_ADP - EFICIENCIA, y TAM_POND - EFICIENCIA; y no son significativas PROF - EFICIENCIA ni DIR_ADP - CUMP_I_ID; no obstante, como ésta es sólo una etapa exploratoria no podemos sacar conclusiones respecto de nuestras hipótesis, por lo cual procedemos a estimar el modelo propuesto.

Tabla N°18. Correlación ρ de Spearman

	CUMP_I_ID	CUMP_ID_ANT	CUMP_CDC	PROF	DIR_ADP	EFICIENCIA	EFECTIV	TAM_POND
CUMP_I_ID	1,000							
CUMP_ID_ANT	,337**	1,000						
CUMP_CDC	,177**	,154**	1,000					
PROF	-,026	-,053	,053	1,000				
DIR_ADP	-,051	-,053	-,024	-,037	1,000			
EFICIENCIA	-,197**	-,229**	-,150**	,036	,125**	1,000		
EFECTIV	,582**	,235**	,150**	-,004	-,155**	-,097	1,000	
TAM_POND	-,031	-,037	-,150**	-,140**	,023	,613**	,001	1,000

* Significativo a un nivel de 0,05

** Significativo a un nivel de 0,01

Fuente: Elaboración propia utilizando SPSS 17.0.

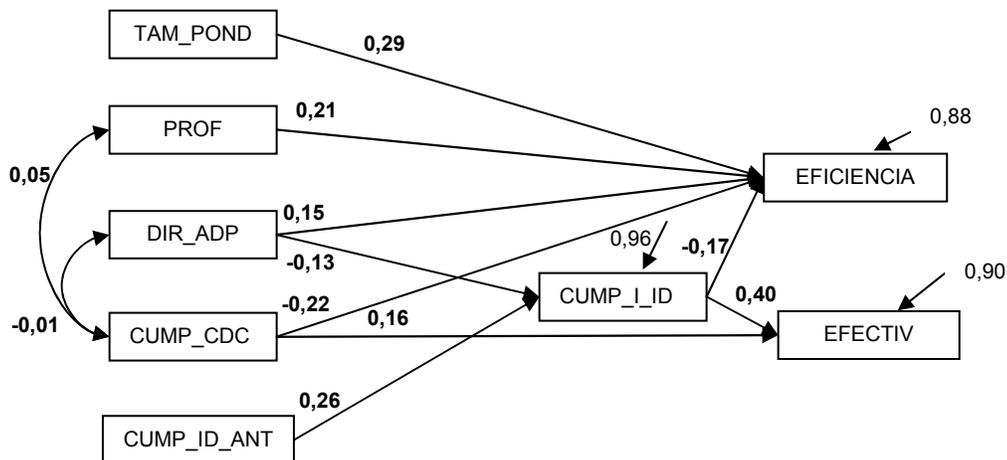
4.3 ESTIMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA BONDAD DE AJUSTE DEL MODELO

A diferencia de otras técnicas multivariadas el *path analysis* se basa en la matriz de varianzas-covarianzas y no en la de correlaciones (Del Barrio y Luque, 2000). La estimación consiste en minimizar la función de discrepancia entre la matriz de varianzas-covarianzas obtenida de la muestra y la predicha por el modelo. El método de estimación a utilizar dependerá de la distribución multivariada de las variables incorporadas.

Algunos métodos de estimación son: i) máxima verosimilitud (ML), el cual se recomienda para muestras grandes y proporciona estimadores no sesgados y eficientes; ii) mínimos cuadrados generalizados (GLS) que proporciona estimadores eficientes y no sesgados; y iii) mínimos cuadrados no ponderados (ULS), es muy poco utilizado y su principal limitación es que los resultados dependen de la escala de medida (Bollen, 1989; Del Barrio y Luque, 2000; Norman y Streiner, 2003). Sin embargo, estos tres métodos requieren que los datos se distribuyan de manera normal, pero en nuestro caso, donde la muestra no es normal multivariada, debemos emplear métodos de estimación alternativos que no asuman normalidad. Debido a que la muestra no es tan grande, 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).

El modelo fue puesto a prueba con el programa estadístico EQS 6.1. Debido a que la estimación requiere información completa, ésta se realizó sobre una muestra de 356 casos y obtuvimos los resultados que se muestran en la Figura N°12.

Figura N°12. 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

4.3.1 EVALUACIÓN DE LA BONDAD DE AJUSTE DEL MODELO

A partir de los resultados debemos determinar si el modelo es consistente con los datos, esto es, *valorar la bondad de ajuste* entre el modelo hipotetizado y los datos observados. Para evaluar el modelo se debe analizar el ajuste en relación al modelo global y al modelo estructural. Existirá un ajuste global perfecto cuando haya correspondencia entre la matriz reproducida por el modelo y la observada.

a) **EVALUACIÓN DEL AJUSTE GLOBAL**

Nos interesarán dos tipos de medida:

- i) Absolutas: determinan el grado en que el modelo predice la matriz de datos inicial, las medidas más utilizadas son: χ^2 que mide la distancia existente entre ambas matrices; el índice de variabilidad explicada por el modelo (GFI) que se considera aceptable para valores mayores a 0,9; y el RMSEA que 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).
- ii) Incrementales: estas medidas comparan el modelo propuesto con uno nulo que se toma de referencia, algunas son: el AGFI que es el GFI ajustado por los grados de libertad del modelo propuesto y del nulo, se interpreta como la R^2 ajustada y se consideran aceptables valores cercanos a 1; el índice de ajuste no normado (NNFI); el índice de ajuste comparado (CFI); y el índice de ajuste incremental (IFI); valores superiores a 0,9 en cada uno de estos índices señalan la existencia de un buen ajuste (Arancibia, 2010; Del Barrio y Luque, 2000).

En la Tabla N°19 mostramos las principales medidas de ajuste utilizadas y los grados de libertad del modelo, 17 en este caso. Si bien el estadístico χ^2 indica que se rechaza la hipótesis nula de igualdad entre las matrices observada y estimada, esta prueba se ve afectada por el tamaño de la muestra por lo que diversos autores (Arancibia, 2010; Del Barrio y Luque, 2000) señalan que es mejor analizar otros índices de ajuste global como el RMSEA. En este caso el RMSEA indica un

ajuste global medio, ya que toma un valor de 0,085 debiendo ser menor a 0,08. Las medidas de ajuste incremental (IFI y CFI) sólo alcanzan valores cercanos a 0,8 por lo que decimos que el modelo no está bien ajustado y es necesario reespecificarlo.

Tabla N°19. Medidas de Bondad de Ajuste del Modelo Teórico Global

Absolutas		Incrementales			
gl	Valor p	χ^2	RMSEA	IFI	CFI
17	0,000	60,810	0,085	0,801	0,791

Fuente: Elaboración propia, utilizando Eqs 6.1.

Antes de reespecificar el modelo se recomienda observar la matriz de residuos estandarizados la cual es una medida compleja del ajuste del modelo: valores absolutos mayores a 2 indican una seria deficiencia de ajuste. Si bien nuestro modelo no arroja valores mayores a 2, observamos que la variable CUMP_ID_ANT es la que genera los residuos más altos por lo que una buena opción durante la reespecificación sería analizar el modelo sin esa variable.

b) EVALUACIÓN DEL MODELO ESTRUCTURAL

Antes de realizar la reespecificación examinamos la significancia estadística de las relaciones entre las variables: una relación no significativa ($t < 1,96$) indica que ese valor es estadísticamente igual a cero, es decir, que la variable exógena no explica la variable endógena y que por tanto, debe ser eliminada del modelo. En nuestro caso, todas las relaciones son significativas.

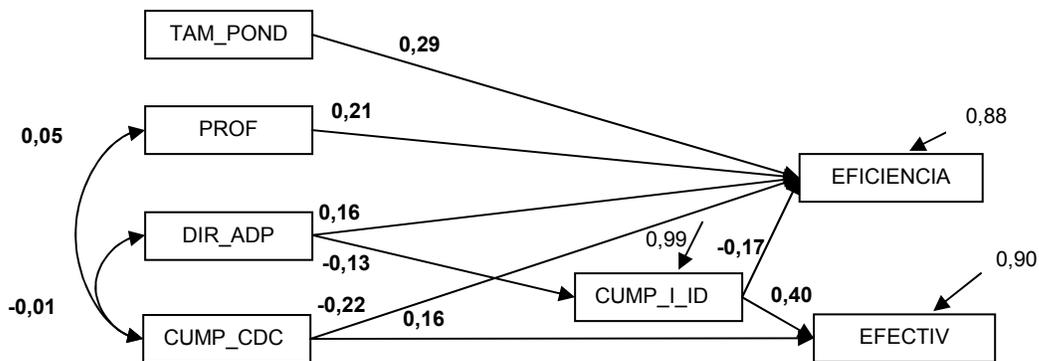
En este punto también debemos valorar la fiabilidad de las ecuaciones estructurales, es decir, qué porcentaje de varianza de las variables endógenas es explicado por el modelo, por lo que debemos ver los valores que toma el coeficiente R^2 . Para la variable CUMP_I_ID, el modelo explica un 8%, para EFICIENCIA, explica un 22,7% y para EFECTIV, un 18,4%.

A continuación procedemos a la reespecificación del modelo.

4.3.2 REESPECIFICACIÓN DEL MODELO

El modelo reespecificado fue puesto a prueba con el programa estadístico EQS 6.1, la estimación se realizó sobre una muestra de 357 casos y obtuvimos los resultados que se muestran en la Figura N°13.

Figura N°13. Resultados del Modelo Reespecificado 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, volvemos a evaluar la bondad de ajuste entre el modelo hipotetizado y los datos observados.

a) **EVALUACIÓN DEL AJUSTE GLOBAL**

En la Tabla N°20 mostramos las principales medidas de ajuste utilizadas y los grados de libertad del modelo, 11 en este caso¹⁰². Nuevamente el estadístico χ^2 indica que se rechaza la hipótesis nula de igualdad entre las matrices observada y estimada, sin embargo, como ya señalamos es mejor analizar el RMSEA. En el modelo reespecificado 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.

¹⁰² Calculado como la diferencia entre el número de observaciones $(v(v+1))/2$, lo que nos da un valor de 28 para $v=7$, y el número de parámetro libres (2 covarianzas + 4 varianzas de variables exógenas + 3 varianzas de errores + 8 relaciones de efectos), en este caso 17.

Tabla N°20. 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.

Si observamos la matriz de residuos estandarizados donde valores absolutos mayores a 2 indicarían una seria deficiencia de ajuste, vemos que el mayor valor es de 0,185, por lo que no tenemos problemas de ajuste global, no existen problemas de correlación, ni de heterocedasticidad entre los errores.

b) EVALUACIÓN DEL MODELO ESTRUCTURAL

Esta evaluación es necesaria ya que de lo contrario podríamos obtener un ajuste global aceptable pero con parámetros no significativos. En el modelo reespecificado 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 modelo, puesto que el AGFI entregado por el modelo indica que éste explica el 96% de la variabilidad conjunta.

Antes de proceder a la interpretación de los resultados realizamos la validación cruzada del modelo.

4.3.3 VALIDACIÓN CRUZADA

Si bien hemos podido estimar un modelo con un ajuste global aceptable y donde todos los parámetros son significativos, esto no garantiza que se ha alcanzado el mejor modelo posible; sólo significa que se ha obtenido un modelo que se ajusta bien a los datos muestrales (Del Barrio y Luque, 2000), por lo que “es conveniente llevar a cabo una validación cruzada para comprobar en qué medida el modelo se

ajustará también a otras posibles muestras de la misma población” (Lévy y Varela, 2006:131). Uno de los métodos más utilizados para realizar la validación cruzada consiste en dividir la base inicial en dos y realizar las estimaciones por separado. En nuestro caso, como la base original no es tan grande, no es recomendable dividirla ya que eso podría afectar la significancia estadística de las estimaciones¹⁰³; debido a esto optamos por utilizar el método de remuestreo *bootstrap*, empleando la técnica *Jackknife* que genera distintas submuestras de tamaño N-1.

Mediante este método de remuestreo fue posible comprobar la validez cruzada del modelo, utilizando veinte muestras aleatorias distintas, en todas las cuales se mantuvo la significancia y el signo de los parámetros estimados (ver Anexo B, pág. 201).

4.4 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

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).

La solución estandarizada que muestra los efectos directos es la siguiente:

$$\text{CUMP_I_ID} = -0,126 \cdot \text{DIR_ADP} + 0,992 \cdot E_6 \quad R^2=0,016$$

¹⁰³ Para dividir una muestra en dos se recomienda contar con al menos 800 observaciones iniciales.

$$\begin{aligned} \text{EFECTIV} &= 0,397*\text{CUMP_I_ID} + 0,163*\text{CUMP_CDC} + 0,903*E_8 & R^2=0,185 \\ \text{EFICIENCIA} &= -0,169*\text{CUMP_I_ID} - 0,220*\text{CUMP_CDC} + 0,205*\text{PROF} \\ &+ 0,155*\text{DIR_ADP} + 0,285*\text{TAM_POND} + 0,879*E_7 & R^2=0,227 \end{aligned}$$

Además la variable DIR_ADP tiene un efecto indirecto sobre la variable EFICIENCIA que se calcula como el efecto directo de DIR_ADP sobre CUMP_I_ID (-0,126) por el efecto de esta última sobre EFICIENCIA (-0,169), lo que nos arroja un valor de 0,021; y sobre la variable EFECTIV que se calcula como el efecto directo de DIR_ADP sobre CUMP_I_ID (-0,126) por el efecto de esta última sobre EFECTIV (0,397), lo que nos arroja un valor de -0,05. La solución estandarizada con los efectos totales se muestra a continuación:

$$\begin{aligned} \text{CUMP_I_ID} &= -0,126*\text{DIR_ADP} + 0,992*E_6 \\ \text{EFECTIV} &= 0,397*\text{CUMP_I_ID} + 0,163*\text{CUMP_CDC} - 0,050*\text{DIR_ADP} + 0,394 E_6 + 0,903*E_8 \\ \text{EFICIENCIA} &= -0,169*\text{CUMP_I_ID} - 0,220*\text{CUMP_CDC} + 0,205*\text{PROF} + 0,176*\text{DIR_ADP} \\ &+ 0,285*\text{TAM_POND} - 0,167*E_6 + 0,879*E_7 \end{aligned}$$

Siguiendo a Kline (2005), consideramos que los coeficientes estandarizados con valor absoluto menor que 0,1 indican un efecto pequeño, los valores absolutos alrededor de 0,3 indican efecto mediano y, los valores absolutos mayores o igual a 0,5 indican efectos grandes.

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.
- 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).

Debido a que se realizó una reespecificación del modelo inicial propuesto, no fue posible probar la hipótesis H_3 , puesto que la variable asociada al cumplimiento de los IDI del año anterior ya no aparece en este nuevo modelo. Lo que si nos entrega el modelo es la estimación del efecto del tamaño de la organización sobre la eficiencia, encontrándose que éste es positivo y significativo.

La generalización de estos hallazgos está abierta al debate. Primero, esta investigación se centra en el análisis de 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 chileno (sector salud, gobiernos municipales y otros). Segundo, antes de poder extraer conclusiones certeras sobre la teoría y la práctica de la reforma de la gestión pública se requiere mayor investigación: análisis comparado internacional, exploración de interacciones entre los elementos de la reforma y análisis de datos longitudinales que permitan evidenciar los cambios en el tiempo.

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? Revisemos lo planteado en capítulos anteriores.

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 ¿de dónde surge esto? La teoría de la elección pública y el NIE plantearon que una forma de restringir el comportamiento autointeresado de los burócratas, era introducir esquemas de monitoreo e incentivos que alineasen sus acciones con los intereses de sus principales (los políticos electos), no obstante, desde la teoría de juegos se reconoce 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, por tanto, en este juego los burócratas buscan minimizar los riesgos de perder los incentivos económicos, estableciendo metas fácilmente alcanzables afectando 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 en el Capítulo 3: ¿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? Reflexionemos sobre estos puntos.

4.5 CHILE: ¿GOBIERNO CONJUNTO?

Para establecer si Chile debe seguir una estrategia de gobierno conjunto, en este apartado contemplamos los resultados obtenidos en este capítulo y retomamos elementos de los capítulos anteriores para proponer algunas acciones de mejora. Luego, describimos las propuestas realizadas por el Consorcio para la Reforma del Estado en relación a la implementación de reformas de tercera generación en Chile y analizamos los compromisos establecidos en el programa de Gobierno de Sebastián Piñera, valorando qué se ha hecho hasta ahora.

4.5.1 SED Y SADP: PROPUESTAS DE MEJORA

Respecto de las dos reformas analizadas en el caso chileno 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, estas fallas se han hecho evidente en los medios de prensa donde se ha anunciado 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 (DAEM). Dado que en este capítulo 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 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,
- mejorar la relevancia y calidad de la información disponible,
- promover el uso de incentivos no pecuniarios como aquellos relacionados al reconocimiento público, ya que el uso de incentivos simples como los

económicos asociado a medidas de desempeño inexactas e incompletas, produce un “juego” entre agentes y principales, en el cual 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 dispararán y no existirá un efecto positivo sobre la eficiencia, como vimos que ocurre en el caso chileno.

A partir de lo anterior y del análisis de experiencias internacionales realizado en el Capítulo 2, podemos pensar que es factible implementar en Chile un modelo tipo *Joined-Up Government* como el británico dado nuestro carácter unitario y centralizado. En particular, 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 fijan 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. En este esquema, los resultados esperados pueden ser inter-organizacionales en cuyo caso las agencias deben considerar la parte que les compete y fijar metas en conjunto con las demás agencias involucradas.

Sin embargo, la implementación de estos cambios requiere del trabajo coordinado entre ministerios sectoriales y agencias centrales (Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, DIPRES y otras), y entre las agencias centrales, para lograr establecer un sistema de fijación de objetivos y metas coherente a nivel agregado.

4.5.2 GOBIERNO CONJUNTO: LAS PROPUESTAS DEL CONSORCIO Y LAS ACCIONES DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA.

El Consorcio para la Reforma del Estado, en el documento *Un mejor Estado para Chile* (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009), propone implementar reformas inspiradas en la post-NGP para promover el trabajo coordinado de los ministerios sectoriales y fortalecer el papel de los gobiernos regionales y locales, lo cual implica otorgar mayor poder al centro político a través de la creación de una Oficina de la Presidencia.

En dicho documento, se reconoce que aún existen brechas significativas entre las instituciones chilenas y las de países desarrollados -en cuanto a gestión de políticas públicas, servicio civil y calidad de los servicios que reciben los ciudadanos- por lo que se identifican como condiciones necesarias para que Chile pueda mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos: i) mejorar la coordinación horizontal y vertical de la acción del Estado y ii) realizar una gestión eficiente del gasto social. En particular, el Consorcio propone cinco ejes de acción: liderazgo integrador y eficaz, ejecución efectiva de la estrategia, profesionalización del Estado, orientación al usuario y calidad de servicio, y fortalecer la primera línea del Estado -referido al nivel municipal-.

En particular, respecto del sistema de pago por desempeño, el Consorcio, recomienda vincular los incentivos a metas relacionadas con la calidad de servicio, retomar la evaluación individual acotada a cargos estratégicos dentro de cada agencia¹⁰⁴ y no extendida a todos los funcionarios, lo cual vendría a corregir el actual mecanismo de asignación por función crítica -cuyo monto y distribución son determinados por el subsecretario del ramo- mediante el que se suplementan las remuneraciones de algunos cargos para hacerlos competitivos con el mercado, y que en la práctica sólo se aplica a nivel de jefaturas y mandos medios

¹⁰⁴ Los cuales se propone que sean seleccionados a partir de criterios como: montos de recursos gestionados, conocimientos técnicos específicos, impacto del cargo sobre la ciudadanía, y valoración del cargo en el mercado.

distorsionando su objetivo inicial. Además, propone que los incentivos por desempeño colectivo puedan ser definidos por los directivos (como en el Reino Unido) y no establecidos por una instancia superior, con el fin de otorgar mayor discrecionalidad y proveer mecanismos de incentivos a la jefatura directa. Por último, siguiendo un enfoque de gobierno conjunto, enfatiza la necesidad de establecer los indicadores siguiendo una lógica de jerarquía (Consortio para la Reforma del Estado, 2010).

Por su parte, en el programa de gobierno de Sebastián Piñera (2010), se afirma que el Estado debe velar por el bienestar ciudadano y debe proveer los bienes y servicios necesarios para ello, pero se reconoce que éste no puede hacer todo si quiere actuar con eficiencia, por lo que se busca disminuir el tamaño del Estado.

Las líneas de acción que propone, son las siguientes:

1. Mejorar la gestión en la administración superior del Estado: en relación a los problemas de coordinación interministerial se propone fortalecer este rol dentro del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y crear el Ministerio de Desarrollo Social, destinado a coordinar los programas de combate a la pobreza y proveer igualdad de oportunidades a la clase media.
2. Contar con mejores servidores públicos: se propone terminar con el *cuoteo* político, fomentar la excelencia en los profesionales del gobierno creando una academia que permita capacitar y perfeccionar continuamente a servidores públicos de todos los niveles, promover la movilidad horizontal, extender el SADP a nivel regional y municipal e incorporar incentivos por desempeño individual a funcionarios destacados.
3. Mejorar la calidad de los servicios del Estado: para lo cual se propone ampliar el sistema de evaluación de proyectos públicos, verificando que éstos sean socialmente rentables, y crear una agencia autónoma de calidad de las políticas públicas encargada de realizar la evaluación *ex-post* de los programas.

4. Potenciar a la Contraloría General de la República en su rol de supervisión en el uso de recursos públicos y de aseguramiento de la probidad.
5. Modernizar las empresas públicas: transformando el Sistema de Empresas Públicas en un *holding* autónomo que deberá exigir el máximo aporte a las empresas controladas por el Estado.

En el discurso del 21 de mayo de 2010¹⁰⁵, el Presidente Piñera se refirió a la modernización del Estado como un desafío urgente y propuso un modelo de reforma similar a los implementados en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Con esto, el Ejecutivo optaba claramente por un enfoque de gobierno conjunto. En julio de 2010, a través de la Agenda de Modernización presentada por el Ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet, se redefinieron los ejes de acción, proponiendo tres en los que se reagrupan las propuestas anteriores (mejoramiento institucional, centro de gobierno y personas) y se agrega un nuevo eje relacionado con la descentralización. Además, en esta agenda se definen las áreas prioritarias del gobierno y se proponen algunas metas y plazos, identificando al ministerio responsable y a los ministerios colaboradores. Recientemente, en el discurso del 21 de mayo de 2011, se confirma la intención de ampliar el SADP a los gobiernos regionales y municipales, mejorar la transparencia y fortalecer la rendición de cuentas hacia los contribuyentes.

Entre los avances concretos en materia de modernización del Estado que se han realizado durante el actual gobierno destacan, el envío a tramitación de la llamada “ley corta” de la alta dirección pública -en marzo de 2011- y la creación de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento, inspirada en las *Delivery Unit* de Australia y el Reino Unido, la cual debe velar por el cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno definidos para siete áreas prioritarias: crecimiento, empleo, seguridad ciudadana, educación, salud, pobreza y calidad de la democracia. Lamentablemente, no todos estos objetivos se han traducido en compromisos de gestión por parte de las agencias públicas ni existe una

¹⁰⁵ Cuenta pública anual del Presidente.

vinculación clara entre los objetivos gubernamentales y el SCG coordinado por DIPRES.

No obstante, se debe reconocer que Chile está avanzando: ha incorporado un enfoque de gobierno conjunto y ha especificado sus objetivos estratégicos globales. Sin embargo, creemos que esta nueva etapa de reforma de la gestión pública debe ir más allá del fortalecimiento del control político y evolucionar hacia una verdadera rendición de cuentas a la ciudadanía y hacia una participación activa de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas.

En el siguiente capítulo expondremos las conclusiones obtenidas en esta investigación, señalando algunas recomendaciones respecto del futuro de la reforma en Chile e identificando nuevas líneas de investigación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta última parte del documento está destinada, en una primera sección, a exponer las conclusiones generales obtenidas en este análisis, identificando los aportes y reconociendo las limitaciones del mismo; y en la segunda sección, a reflexionar acerca del futuro de la reforma de modernización del Estado en Chile, considerando la existencia de consecuencias no deseadas provocadas por la NGP.

CONCLUSIONES: APORTES Y LÍMITES DE LOS HALLAZGOS

El análisis realizado a lo largo de esta investigación, ha permitido valorar los efectos producidos por una reforma a la gestión pública que surgió de corrientes teóricas como el nuevo institucionalismo económico, la teoría de la elección pública y el gerencialismo.

En el primer capítulo, nos enfocamos en determinar cuáles eran los efectos esperados de las reformas, específicamente, de aquellas que dicen relación con la evaluación del desempeño y la modernización del servicio civil. La lógica causal de estas reformas se puede sintetizar de la siguiente forma: *el establecimiento de un nuevo diseño institucional mediante el cual se incorpore i) un esquema de incentivos asociados al desempeño de funcionarios y agencias, y ii) un mecanismo de reclutamiento despolitizado y basado en el mérito; permitirá una mejor rendición de cuentas fortaleciendo el control político, y mejorará la gestión de las agencias públicas aumentando la eficiencia del gasto público y promoviendo mejoras en el bienestar social.*

En ese primer capítulo, pudimos establecer que un *buen gobierno es aquel que ejecuta sus recursos de manera eficiente contribuyendo a una mejora en el bienestar social*, y por tanto que la calidad de las agencias de gobierno puede ser valorada a través de la eficiencia con que ejecutan los recursos que les son asignados.

Luego, en el segundo capítulo identificamos cuáles han sido los efectos reales de las reformas, a partir del análisis de las experiencias de cuatro países de la OCDE, pudiendo reconocer la existencia de consecuencias no buscadas como: la fragmentación y descoordinación del gobierno, el aumento de desconfianza entre políticos y burócratas, y la erosión del valor de servicio público. Lo anterior, provocó la necesidad de implementar acciones correctivas a través de una nueva reforma. La llamada post-NGP no sólo considera elementos teóricos relacionados con la economía, sino que retoma aspectos de otras ciencias sociales y recupera algunas características de los modelos tradicionales de administración pública que anteriormente fueron desechados por la NGP.

Contemplando estos hallazgos, en el Capítulo 3 nos enfocamos en el caso chileno para analizar la decisión política de implementar una reforma de modernización del Estado inspirada en la NGP y que implica una modificación de las relaciones de poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y la Burocracia, y busca mejorar los resultados alcanzados por las agencias públicas, a través del fortalecimiento del control político.

Este tercer capítulo nos permitió identificar algunos problemas que han surgido en la implementación de las reformas, como la existencia de un *ratchet effect* en el funcionamiento del sistema de evaluación de desempeño y las fragilidades del sistema de alta dirección pública ante el cambio en la coalición gobernante.

Finalmente, en el cuarto capítulo realizamos un análisis para valorar los efectos de la introducción de mecanismos de evaluación del desempeño y de la reforma al servicio civil, sobre la eficiencia y efectividad de los Servicios públicos chilenos. Nuestros resultados señalan, por un lado, que no existe una relación positiva entre la mejora en la eficiencia organizacional y el nivel de cumplimiento de los indicadores de desempeño; y por otro, que la introducción del sistema de alta dirección pública contribuye positivamente a la eficiencia del gasto público.

De esta forma, si bien esta investigación ha permitido identificar cambios que han generado mejores resultados, la evidencia empírica acerca de la relación entre las reformas de NGP y el desempeño organizacional sigue siendo confusa, puesto que no es posible aún señalar, de manera generalizada, si los efectos de la NGP son positivos o negativos. Al respecto, Boyne *et al.* (2004) señalan que la mejor solución es avanzar en investigaciones que analicen el desempeño del sector público, proponiendo modelos que sean fácilmente entendibles y que puedan ser replicados a otras realidades. En este sentido, esperamos que esta tesis sea una contribución al conocimiento en esta materia y que las bases del modelo que hemos propuesto, puedan ser aplicadas en el estudio del desempeño del gobierno en otros países.

Entre las limitaciones de nuestro análisis podemos mencionar que, a pesar de considerar un amplio número de organizaciones, sólo hemos contemplado en profundidad el caso chileno, por lo que una generalización de estos resultados dependerá de las características políticas, institucionales y culturales de las otras realidades donde se quieran aplicar. Otro problema al que nos enfrentamos y que es común en la mayoría de las ciencias sociales, es la dificultad de traducir en indicadores, conceptos complejos y multidimensionales como la calidad de gobierno. En particular, nuestro indicador de efectividad (bienestar social) es muy limitado, puesto que como no existe continuidad en los indicadores que miden los Servicios públicos año a año, no pudimos valorar la mejora en un tema específico sino que debimos considerar el cumplimiento ponderado de los indicadores de resultados.

Considerando estas limitaciones y a partir de las conclusiones obtenidas surgen interrogantes que abren futuras agendas de investigación. En relación al caso chileno, nos preguntamos: ¿el efecto positivo del sistema de alta dirección pública sobre la eficiencia, se verá afectado por la inestabilidad del sistema ante el cambio en la coalición política gobernante?, ¿qué tan institucionalizado está el sistema de evaluación de desempeño? En relación a la teoría, queda pendiente por responder

¿cuáles son los efectos simbólicos generados por la reforma?, ¿cómo afecta esta reforma, basada en principios racionales-eficientistas, a la confianza mutua¹⁰⁶? En la siguiente sección ofrecemos una reflexión al respecto.

EL FUTURO DE LA REFORMA EN CHILE: ENTRE LA EFICIENCIA Y LA CONFIANZA

La cada vez mayor complejidad de los problemas sociales, los continuos desastres naturales, el cambio climático y, el temor a la ocurrencia de ataques terroristas -que si bien es poco probable que a un país como Chile toque muy de cerca- afectan a todo el orbe y exigen de los gobiernos respuestas rápidas y acertadas. En este contexto, la necesidad de construir y reforzar la capacidad de gobierno está ganando atención, por lo que se cree necesario devolver un rol más central al gobierno que el que se le confirió en la NGP.

El debate que surge es si se deben seguir promoviendo reformas pro eficiencia o si más bien, el gobierno debe avanzar hacia la construcción de una sociedad de confianza. Por un lado, hay quienes apoyando la NGP hacen énfasis en la eficiencia restando importancia a los valores tradicionales del servicio público como justicia, predictibilidad, honestidad, equidad, continuidad, seguridad, debido proceso y control político. Un segundo grupo, señala que la NGP complementa los valores tradicionales introduciendo otros como calidad de servicio, orientación al cliente y responsividad. Un tercer grupo, afirma que la NGP incrementa la tensión entre diferentes valores, lo que afecta principalmente a países con un bajo capital ético en el sector público y con bajo nivel de confianza mutua (Christensen y Lægreid, 2004). En este sentido, Christensen y Lægreid (2004) advierten que la adopción de la NGP no puede ser exitosa en todos los países y señalan que el aumento de eficiencia no puede negociarse con la confianza pública.

¹⁰⁶ Yang y Holzer (2006) analizan la existencia de un vínculo entre desempeño del gobierno y confianza ciudadana, y argumentan que la medición del desempeño puede vincularse con la confianza ciudadana si se mejoran las prácticas de evaluación incluyendo factores relacionados con la evaluación conjunta del gobierno, los arreglos institucionales, la participación ciudadana y la comunicación de estrategias.

Nuestra postura es que, es posible complementar los valores tradicionales del servicio público, actualizándolos a la realidad del siglo XXI. Si bien, reconocemos que hasta ahora la NGP puede haberle restado importancia a la vocación de servicio público como elemento relevante en la contratación de personal - valorando más las competencias técnicas-, también es cierto que ha incorporado otros valores antes inexistentes, como los referidos a la calidad de servicio y a la satisfacción de usuarios, pero, lo que aún no ha incorporado correctamente es la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Si el Estado está al servicio de las personas un sistema de evaluación del desempeño debe enfocarse en medir eso. En Chile, se han hecho esfuerzos en esa dirección, no podemos negarlo¹⁰⁷, pero aún queda mucho por avanzar. En el caso chileno, los sistemas de evaluación y los presupuestos por resultados todavía tienen pendiente la incorporación de la satisfacción ciudadana y la calidad del servicio, por lo que se necesitan mejores evaluaciones de impacto¹⁰⁸, a la vez que es necesario otorgar mayor autonomía y flexibilidad presupuestaria a los directivos públicos. Obviamente esto va de la mano con el fortalecimiento del SADP: no podemos dejar que los hechos ocurridos en 2010¹⁰⁹ echen abajo este sistema que fue fruto de un acuerdo país en 2003. Para que Chile avance en la reforma, Concertación, Alianza y los demás partidos políticos, funcionarios, y ciudadanos, debemos mirar hacia el futuro común que queremos para todos (FLACSO-Chile, 2008; Marshall, 2009; Seebach, 2009).

En concreto, las opciones de reforma que aquí proponemos se resumen en tres ejes:

¹⁰⁷ Ha aumentado la cantidad de evaluaciones de impacto, han aumentado los indicadores asociados a resultados y que miden aspectos de calidad, y se ha incorporado el programa de reconocimiento a la calidad del Servicio de Registro Civil e Identificación, a través del cual se entrega una bonificación anual a los funcionarios en función de los resultados logrados en el ámbito de la calidad de atención, medida a través de un Índice de Satisfacción Neta (Arenas y Berner, 2010).

¹⁰⁸ Con el EPN se ha permitido establecer líneas base para evaluar a estos programas.

¹⁰⁹ Desvinculación por motivos políticos de directivos seleccionados por el SADP.

1. *Fortalecimiento de la coordinación horizontal*: las agencias deben trabajar orientadas hacia resultados; los mecanismos de seguimiento y control de gestión deben ser fortalecidos, estableciendo metas de gobierno conjunto y aplicando acciones correctivas cuando sea necesario. Por otro lado, la separación funcional entre diseño y ejecución de políticas no puede ir en desmedro de la integración vertical, por lo que para implementar políticas intersectoriales coordinadas, en lugar de replicar en regiones la división sectorial de los ministerios, se debiera establecer en los gobiernos regionales una organización en torno a políticas y programas, promoviendo un enfoque territorial.
2. *Gestión de recursos humanos*: se debe continuar profesionalizando el servicio público; promover la movilidad horizontal al interior del aparato público; y extender el sistema de alta dirección pública a los gobiernos subnacionales.
3. *Participación ciudadana activa*: incorporar a los ciudadanos en los procesos de políticas públicas y en la definición de los objetivos de las agencias a partir de los cuales se elaborarán los indicadores de desempeño.

A nuestro juicio, este último eje es el más importante. El siguiente paso en la reforma es darle más participación a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, desde el nivel municipal, regional y hasta el nacional¹¹⁰. La inclusión de la ciudadanía en el proceso de evaluación del desempeño, que se espera producir en estas reformas post-NGP, debería convertirse en una estrategia relevante para reducir la apatía de los ciudadanos (como principales), dada su actual carencia de mecanismos mediante los cuales puedan monitorear las acciones del gobierno (en tanto agente). Si bien las reformas de la NGP también buscaron fortalecer la confianza de la ciudadanía en el gobierno, los (pocos) estudios que analizan los efectos de estas reformas sobre la confianza -lo que Christensen *et al.* (2007) denominan *efectos simbólicos*- no obtienen resultados concluyentes.

¹¹⁰ Como ha sido reconocido por el Consorcio para la Reforma del Estado.

Al respecto, Yang y Holzer (2006) se preguntan si dadas las consecuencias no deseadas de la evaluación del desempeño, sería deseable y posible construir indicadores de desempeño que sirvan tanto para mejorar la gestión de las agencias como para fortalecer la rendición de cuentas. La respuesta a esta interrogante no es simple, pero los mismos autores señalan que es posible incluir a la ciudadanía a través de comités participativos en el establecimiento de objetivos para una agencia, de modo que sean ellos quienes ayuden a esclarecer cuál debe ser la misión del gobierno en determinado contexto, esto es, qué espera la ciudadanía que el Estado haga en relación a los problemas que enfrenta. Nuevamente, para que esto ocurra necesitamos ciudadanos activos.

Pero ¿cómo incorporamos al ciudadano? Sin duda que esto conlleva la necesidad de mejorar las condiciones educacionales de las personas, y ahí tenemos una “tarea pendiente”¹¹¹, sin una fuerte inversión en capital humano desde pequeños, no contaremos con ciudadanos participativos y socialmente responsables.

Nuestra recomendación es volver a incluir en los programas educativos materias de educación cívica o más bien, de educación ciudadana. Si aprendemos a escribir siguiendo las reglas gramaticales y ortográficas; aprendemos a sumar, restar, multiplicar y dividir; aprendemos sobre el funcionamiento de nuestro cuerpo y las leyes de la física; conocemos de geografía y un poco de la historia... ¿acaso no debemos aprender sobre el sistema social y político en donde vivimos, y sobre como relacionarnos, respetarnos y hacer funcionar al país? Tal vez pensamos que un niño o una niña de seis años no entendería lo que es la relación principal-agente, pero ¿no es la misma relación que se da entre padres e hijos? Claro, los pequeños son los que mejores saben “sacar la vuelta” y hacer como que hacen, pero no hacer lo que se les ha solicitado.

¹¹¹ Frase utilizada por el movimiento ciudadano Educación 2020, coordinado por Mario Waissbluth, que busca mejorar la calidad y la igualdad de la educación chilena antes de 2020.

Eduquemos ciudadanos y ciudadanas, no sólo personas. Mostrémosles desde la infancia a niñas y niños, que en democracia sus ideas importan y pueden expresarlas¹¹². Si empezamos ahora, en unos 15 años posiblemente tengamos jóvenes felices de participar en las elecciones y en los procesos participativos de diseño y evaluación de políticas. Así, podremos tener una sociedad basada en valores como transparencia, confianza y colaboración¹¹³, lo cual nos permitiría realizar una reforma de la gestión pública, en la que en lugar de fortalecer un concepto individualista de democracia que debilite lo colectivo -como lo hizo la NGP-, sea posible tener en cuenta las complejidades del liderazgo, dirección y organización en democracias modernas permitiendo la participación activa de ciudadanos, funcionarios y políticos.

¹¹² Esta ha sido la idea de Chile Transparente quien a través del proyecto *Formación Valórica y Ciudadana en la Escuela*, trabaja desde el año 2006 promoviendo la formación de valores ciudadanos en niños y niñas de educación básica, teniendo como meta incorporar sus recursos metodológicos en los programas oficiales del Ministerio de Educación de manera que sean utilizados a nivel nacional.

¹¹³ Si bien en el discurso del 21 de mayo de 2011 el Presidente Piñera se destaca la importancia de crear una sociedad de valores, éstos se asocian con conceptos como libertad, justicia y fraternidad, pero no se habla directamente de una sociedad de confianza que es lo que aquí se propone.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson, 2004, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", *NBER Working Papers Series*, núm. 10481.

Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi, 2003, "Public Sector Efficiency. An International Comparison" *Working Papers Series European Central Bank*, núm. 242.

Aguilar, Luis, 2007, "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre.

----, 2006, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE.

Anderson, Barry, Teresa Curristine y Olaf Merk, 2006, "Budgeting in Norway", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6, núm. 1.

Anderson, Gary, William Shugart y Robert Tollison, 1991, "Educational Achievement and the Cost of Bureaucracy", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 15, pp. 29-45.

Andrews, Matthew (2008). "Good Government Means Different Things in Different Countries", *HKS Working Paper*, núm. RWP08-068.

Andrews, Rhys *et al.*, 2009, "Strategy, Structure and Process in the Public Sector: a Test of the Miles and Snow Model", *Public Administration*, vol. 87, núm. 4, pp. 732-749.

----, 2008, "Organizational Strategy, External Regulation and Public Service Performance", *Public Administration*, vol. 86, núm. 1, pp. 185-203.

----, 2007, "Centralization, Organizational Strategy and, Public Service Performance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 19, pp. 57-80.

Andrews, Rhys y George Boyne, 2010, "Capacity, Leadership, and the Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management", *Public Administration Review*, may-jun, pp. 443-454.

Aninat, Cristóbal, 2006, "Balance de Poderes Legislativos en Chile. ¿Presidencialismo Exagerado o Base de un Sistema Político Cooperativo?", *Política*, vol.47, pp. 127-148.

Arancibia, Sara, 2010, *Factores que influyen en la lealtad de clientes con cuenta corriente en la banca chilena*, [Tesis doctoral], Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Financiación e Investigación Económica.

Arellano, David, 2006, "Los desafíos de una gestión pública meritocrática", en Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-Secretaría de la Función Pública.

----, 2005, "Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 2, núm. 4, pp. 33-52.

----, 2004, "Nueva Gestión Pública: ¿Dónde Está lo Nuevo? Bases para el Debate de la Reforma Administrativa", en Arellano (coord.), *Más allá de la Reinención del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, México, Editorial Porrúa.

Arellano, David, Manuel Alamilla y Alejandro Campos, 2006, "¿Reforma organizacional del gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México", *Reforma y Democracia*, núm. 36.

Arenas, Alberto y Heidi Berner, 2010, *Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*, Santiago, DIPRES.

Australian Public Service Commission, 2003, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Canberra, Australian Public Service Commission.

Banco Mundial, 2008, *Chile: Estudio de la Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*, en <http://www.dipres.cl/574/articles-42963_doc_pdf.pdf>, consultado el 29 de abril de 2010.

Barzelay, Michael, 1998, "La reforma de la administración pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)", *Reforma y Democracia*, núm. 10.

Bhatta, Gambhir, 2003, "Post-NPM Themes in Public Sector Governance", *State Service Commission Working Paper*, núm. 17.

Bendor, Jonathan, 1988, "Review Article: Formal Models of Bureaucracy", *British Journal of Political Science*, vol. 18, núm. 3, pp. 353-395.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), 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.

Blanlot, Vivianne y Ena von Baer, 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, Kenneth, 1989, *Structural Equation with Latent Variables*, New York, Wiley.

Bollen, Kenneth y Scott Long, 1993, "Introduction", en Bollen y Long (eds.) *Testing Structural Equation Models*, California, SAGE Publications.

Boyne, George, 2003, "Sources of Public Service Improvement: A Critical review and Research Agenda", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, núm. 3, pp.367-394.

Boyne, George y Julian Gould-Williams, 2003, "Planning and performance in public organizations", *Public Management Review*, vol. 15, núm. 1, pp. 115-132.

Boyne, George, Steve Martin y Richard Walker, 2004, "Explicit Reforms, Implicit Theories and Public Service Performance", *Public Management Review*, vol. 6, núm. 2, pp. 189-210.

Bustos, Paula, 2003, "Diferencias salariales entre empleados del sector público y privado en Chile en los años 1990 y 2000", *MGPP Estudio de Caso*, núm. 71, Universidad de Chile.

Butcher, Tony, 2003, "Modernizing civil services: an era of reform", en Butcher y Massey (Eds.), *Modernizing Civil Services*, Londres, Edward Elgar.

Byrne, Barbara, 1998, *Structural Equation Modeling with LISREL, PRELIS, and SIMPLIS: Basic Concepts, Applications and Programming*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.

Cañas, Enrique, 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.

Carmeli, Abraham y Ashler Tishler, 2004, "The Relationships between Intangible Organizational Elements and Organizational Performance", *Strategic Management Journal*, vol. 25, núm. 13, pp. 1257-1278.

Cejudo, Guillermo y Dionisio Zabaleta, 2009, "La Calidad del Gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder", *Reforma y Democracia*, núm. 45.

Choi, Thomas, Robert Allison y Fred Munson, 1985, "Impact of Environment in State University Hospital Performance: An Explanatory Model", *Medical Care*, vol. 23, núm. 7, pp. 855-871.

Christensen, Tom *et al.* (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Londres, Routledge.

Christensen, Tom y Per Lægreid, 2010, "Introduction", en Christensen y Lægreid (ed.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham, Ashgate.

----, 2007a, "NPM and Beyond - Leadership, Culture and Demography", *Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper*, núm. 3-2007.

----, 2007b, "Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos", *Gestión y Política Pública*, vol. 16, núm. 2, pp. 539-564.

----, 2006, "The Whole-of-Government Approach - Regulation, Performance, and Public-Sector Reform", *Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper*, núm. 6-2006.

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

----, 2003a, "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", en Christensen y Lægreid (ed.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Hampshire, Ashgate.

----, 2003b, "Introduction", en Christensen y Lægreid (ed.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Hampshire, Ashgate.

----, 2003c, "New Public Management - Undermining Political Control?", en Christensen y Lægreid (ed.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Hampshire, Ashgate.

----, 2001, "New Public Management. The effects of contractualism and devolution on political control", *Public Management Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 73-94.

Christenson, James y Carolyn Sachs, 1980, "The Impact of Government Size and Number of Administrative Units on the Quality of Public Services", *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, núm. 1, pp. 89-101.

Coase, Ronald, 1994, *La Empresa, el Mercado y la Ley*, Madrid, Alianza Editorial.

Colomer, Josep y Gabriel Negretto, 2003, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1, pp. 13-61.

Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), 2010, *Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública. Diciembre 2010*, en <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte%20diciembre_2010.pdf>, consultado el 3 de mayo de 2011.

Consortio para la Reforma del Estado, 2010, *Personas en el Estado. Hacia un país de clase mundial*, en <<http://www.reformadelestado.cl/media/archivos/20101104103747.pdf>>, consultado el 4 de mayo de 2011.

----, 2009, *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, Santiago, Andros Impresores.

Costa, Rosanna, 2007, "Una Agenda de Modernización del Estado", *Serie Informe Económico Libertad y Desarrollo*, núm. 178.

----, 2001, *Las Reformas al Estado*, en <http://164.77.202.58/lyd/centro_doc/documents/sie-117-las-reformas-al-estado-rcosta-febrero2001.pdf>, consultado el 23 de febrero de 2010.

Cunill, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

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

Dahlström, Carl, Victor Lapuente y Jan Teorell, 2010, "Dimensions of Bureaucracy. A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration", *QoG Working Paper Series*, núm. 2010:13.

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

Del Barrio, Salvador y Teodoro Luque, 2000, “Análisis de Ecuaciones Estructurales”, en Luque (coord.), *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*, Madrid, Ediciones Pirámide.

Dirección de Presupuestos (DIPRES), 2010a, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2000-2009*, en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-63318_doc_pdf.pdf, consultado el 23 de agosto de 2010.

----, 2010b, *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2000-2009*, en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-70199_doc_pdf.pdf, consultado el 7 de diciembre de 2010

----, 2010c, *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2009 y Actualización de Proyecciones para 2010*, en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-62348_doc_pdf.pdf, consultado el 12 de agosto de 2010.

----, 2009a, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1999-2008*, en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-49739_doc_pdf.pdf, consultado el 1 de diciembre de 2009.

----, 2009b, *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008*, en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-54787_doc_pdf.pdf, consultado el 2 de diciembre de 2009.

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

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

----, 2008b, *Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Año 2009 Programa Marco de la Calidad*, en <http://www.dipres.gob.cl> consultado el 16 de diciembre de 2009.

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

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

----, 2005a, *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1995-2004*, en <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21745_doc_pdf.pdf>, consultado el 2 de diciembre de 2009

----, 2005b, *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005*, en <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23041_doc_pdf.pdf>, consultado el 12 de agosto de 2010.

----, 2004, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003*, en <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22730_doc_pdf.pdf>, consultado el 1 de diciembre de 2009

Dixit, Avinash, 1998, *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Massachusetts, The MIT Press.

Dollery, Brian, 2009, "The influence of economic theories of government failure on public management reform", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

Doña, Karina, 2006, "Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003)", *Documentos de Apoyo Docente INAP*, núm. 6.

Downs, Anthony, 1964, *Inside Bureaucracy*, Chicago, RAND Corporation.

Dunleavy, Patrick *et al.*, 2005, "New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance", *Discussion Paper Series*, núm. 004.

Dussauge, Mauricio, 2009, "La literatura comparada sobre reformas administrativas", *Gestión y Política Pública*, vol. 18, núm. 2, pp. 439-495.

Echebarría, Koldo, 2006, "Introducción", en Echebarría (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, D.C., BID.

Egaña, Rodrigo, 2011, *Tapados en la alta dirección pública*, [columna de opinión INAP], en <<http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>>, consultado el 10 de abril de 2011.

Eicher, Theo y Andreas Leukert, 2009, "Institutions and Economic Performance: Endogeneity and Parameter Heterogeneity", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 41, núm. 1, pp. 197-219.

Feinstein, Osvaldo, 2010, "Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios", *Reforma y Democracia*, núm. 46.

FLACSO-Chile, 2008, *Modernizar el Estado: Hacia un Chile desarrollado y competitivo*, en <http://www.modernizacion.cl/filesapp/flasco_modernizacion.pdf>, consultado el 18 de agosto 2010.

Forbes, Melissa, Carolyn Hill y Laurence Lynn, 2005, *Public Management and Government Performance: An International Review*, en <<http://www9.georgetown.edu/faculty/cjh34/FHLjune05.pdf>>, consultado el 7 de octubre de 2010.

Forbes, Melissa y Laurence Lynn, 2005, "How Does Public Management Affect Government Performance? Findings from International Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, pp. 559-584.

García, Josefa, sin fecha, *Calidad Total*, en <<http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/papeles34.pdf>>, consultado el 03 de abril de 2011.

Garretón, Manuel Antonio, 2003, "La cuestión del régimen de gobierno en el Chile de hoy", en Lanzaro (comp.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Glaeser, Edward *et al.*, 2004, *Do Institutions Cause Growth?*, en <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc>>, consultado el 20 de septiembre de 2010.

Glisson, Charles y Patricia Martin, 1980, "Productivity and Efficiency in Human Service Organizations as related to Structure, Size and Age", *The Academic of Management Journal*, vol. 23, núm. 1, pp. 21-37.

Goldfinch, Shaun, 2009, "Introduction", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

Guzmán, Marcela, 2006, "La Experiencia Chilena", en May *et al.* (ed.), *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, John, 2007, "Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand", *Public Policy and Administration*, vol. 22, núm. 2, pp. 17-238.

----, 2003, "The Process or Reform in the Era of Public Sector Transformation", en Christensen y Lægreid (ed.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Hampshire, Ashgate.

Hammond, Thomas, 1993, "Toward a General Theory of Hierarchy: Books, Bureaucrats, Basketball Tournaments and the Administrative Structure of Nation-State", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, núm. 1, pp. 120-145.

Hart, Oliver, 1995, "An Economist's Perspective on the Theory of the Firm", en Williamson (ed.) *Organization Theory: from Chester Barnard to Present and Beyond*, New York, Oxford University Press.

Heinrich, Carolyn y Gerald Marschke, 2008, "The Design and Dynamics of Performance Measurement Systems in the Public Sector", *La Follete School Working Papers Series* núm. 2008-022.

Henderson, Keith, 2005, "Shrinking the Administrative State: New Public Management before and after 9/11", *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. 1, pp. 271-279.

Herrera, Santiago y Gaobo Pang, 2005, *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach*, en <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/EfficiencyofPublicSpendingin.pdf>>, consultado el 18 de noviembre de 2011.

Hill, Carolyn y Laurence Lynn, 2004, *Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research*, en <<http://www9.georgetown.edu/faculty/cjh34/hillynnjpart.pdf>>, consultado el 7 de octubre de 2010.

Hood, Christopher, 2006, "Gaming in Targetworld: the Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 4, pp. 515-521.

----, 2000, "Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public sector bargains", *International Public Management Journal*, vol. 3, núm. 1, pp. 1-22.

----, 1995, "The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, núm. 2/3, pp. 93-109.

Hood, Christopher y Guy Peters, 2004, "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, núm. 3, pp. 267-282.

Hood, Christopher y Martin Lodge, 2004, "Competency, Bureaucracy and Public Management Reform. A Comparative Analysis", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 17, núm. 3, pp. 313-333.

Holmberg, Sören, Naghmeh Nasiritousi y Bo Rothstein, 2008, "Quality of Government. What you get", *QoG Working Paper Series*, núm. 2008:21.

Hou, Yilin, Donald Moynihan y Patricia Ingraham, 2003, "Capacity, Management and, Performance. Exploring the links", *The American Review of Public Administration*, vol. 33, núm. 3, pp. 295-315.

Huther, Jeff y Edward Shah, 2005, "A Simple Measure of Good Governance", en Shah (ed.) *Public Services Delivery*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, 2009, "Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 4978.

----, 2005, "Measuring Governance using Cross-Country Perceptions Data", *MPRA Paper*, núm. 8129.

Ketelaar, A., N. Manning y E. Turkisch, 2007, "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Countries Experiences", *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 2007/5.

Kettl, Donald, 1998, "Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card", *CPM Report*, núm. 98-1.

Kettl, Donald, Ronald Sanders y Patricia Ingraham, 1996, *Civil Service Reform. Building a Government that Works*, Arlington, Kirby Lithographic Co.

Kim, Pan Suk, 2007, “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, *Gestión y Política Pública*, vol. 16, núm. 2, pp. 511-537.

Kline, Rex, 2005, *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*, 2da. Ed., New York, The Guilford Press.

La Porta, Rafael *et al.*, 1998, “The Quality of Government”, *NBER Working Papers Series*, núm. 6727.

Læg Reid, Per, 2003, “Transforming Top Civil Servants Systems”, en Christensen y Læg Reid (ed.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Hampshire, Ashgate.

Læg Reid, Per, Paul Roness y Kristin Rubecksen, 2005, Performance Management in Practice-The Norwegian Way, *Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper*, núm. 8-2005.

Lambertini, Gianni y Ernesto Silva, 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.

Lévy, Jean-Pierre y Jesús Varela, 2006, *Modelización con Estructuras de Covarianzas en Ciencias Sociales. Temas Esenciales, Avanzados y Aportaciones Especiales*, A Coruña, Gesbiblo.

Lodge, Martin y Derek Gill, 2011, “Towards a New Era do Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 24, núm. 1, pp. 141–166.

Longo, Francisco, 2010, “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana”, *Reforma y Democracia*, núm. 46.

----, 2008, “Quality of Governance: Impartiality is not enough”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, núm. 2, pp. 191–196.

----, 2006, “Análisis comparativo por índices”, en Echebarría (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, D.C., BID.

Lynn, Laurence, 1997, “Public Management and Government Performance: A Consideration of Theory and Evidence”, *The Harris School Working Paper Series*, núm. 97.4.

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

----, 2004, “Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia”, *ECD Working Paper Series*, núm. 11.

Management Advisory Committee, 2004, *Connecting Government. Whole of Government Responses to Australia’s Priority Challenges*, en

<<http://www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment.pdf>> consultado el 12 de mayo de 2011.

Manning, Nick y Pedro Arizti, 2010, "Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público. Desarrollo del marco para el presupuesto basado en desempeño", en Arizti y Castro (eds.) *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Manning, Nick y Geoffrey Shepherd, 2009, "Reforma de la gestión pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?", *Reforma y Democracia*, núm. 44.

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

Martínez, Rafael, 2008, "Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México", *Convergencia*, vol. 15, núm. 048, pp. 203-221.

Mausolff, Christopher y John Spence, 2008, "Performance Measurement and Program Effectiveness: A Structural Equation Modeling Approach", *International Journal of Public Administration*, vol. 31, núm. 6, pp. 595-615.

McCubbins, Mathew, 1999, "Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma", *Regulation*, vol. 22, núm. 2, pp: 30-37.

McCubbins, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast, 1987, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organizations*, vol. 3, núm. 2, pp. 243-277.

Meier, Kenneth y John Bohte, 2002, *Ode to Luther Gulick: Span of Control and Organizational Performance*, en <<http://teep.tamu.edu/pubs/gulick1.pdf>>, consultado el 10 de septiembre de 2010.

Meier, Kenneth y Laurence O'Toole, 2002, *Public Management and Organizational Performance: The Impact of Managerial Quality*, en <<http://teep.tamu.edu/pubs/meier-otoole.jpam.pdf>>, consultado el 9 de septiembre 2010.

Milgrom, Paul y John Roberts, 1992, *Economics, Organization & Management*. New Jersey, Prentice Hall.

Miller, Gary y Terry Moe, 1983, "Bureaucrats, Legislators and the Size of the Government", *American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, pp. 297-322.

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*, en <<http://www.serviciocivil.cl/content/>>, consultado el 10 de abril de 2011.

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

Mintzberg, Henry, 1996, "Managing Government. Governing Management", *Harvard Business Review*, may-jun 1996, pp. 75-83.

Moe, Terry, 1984, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, pp. 739-777.

Moore, Mark, 1995, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona, Paidós.

Morita, Sachiko y Durwood Zaelke, sin fecha, *Rule of Law, Good Governance and Sustainable Development*, en <http://www.inece.org/conference/7/vol1/05_Sachiko_Zaelke.pdf>, consultado el 30 de marzo de 2011

Moynihan, Donald, 2006, "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, vol. 15, núm. 3, pp. 77-89.

----, 2005, "What do We Talk about when We Talk about Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting", *La Follete School Working Paper*, núm. 2005-021.

National Audit Office (NAO-UK), 2006, *PSA Targets: Performance Information*, en <http://www.nao.org.uk/publications/0506/psa_targets.aspx>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

----, 2001, *Joining Up to Improve Public Service*, en <http://www.nao.org.uk/publications/0102/joining_up_to_improve_public.aspx>, consultado el 7 de septiembre de 2010.

Navarrete, Bernardo y Giovana Gómez, 2009, "La reforma administrativa como reacción a una crisis política", *Polytechnical Studies Review*, vol. VII, núm. 11.

Norman, Geoffrey y David Strein, 2003, *PDQ Statistics*, 3ª Ed., Ontario, BC Decker Inc.

North, Douglas, 2006, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, FCE.

Ocampo, Romeo, 1998, "Models of Public Administration Reform: 'New Public Management (NPM)'"', *Asian Review of Public Administration*, vol. X, pp. 248-255.

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.

- , 2008, *The State of Public Sector*, Paris, OECD Publishing.
- , 2007, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.
- Olsen, Johan, 2008, "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 13-37.
- , 2005, "Maybe it is time to rediscover bureaucracy?", *Arena Working Paper*, núm. 10.
- Painter, Martin, 2003, "Policy Capacity and the Effects of New Public Management", en Christensen y Lægreid (ed.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Hampshire, Ashgate.
- Peters, Guy, 2003, *El Nuevo Institucionalismo. La Teoría Institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- Pierre, Jon y Bo Rothstein, 2010, "Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust", en Christensen y Lægreid (ed.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham, Ashgate.
- Piñera, Sebastián, 2009, *Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza. Chile 2010-2014*, en <<http://www.gobiernodechile.cl/programa-de-gobierno/>>, consultado el 16 de mayo de 2011.
- Podesta, Federico, 2000, "Recent developments in Quantitative Comparative Methodology: The case of Pooled Time Series Cross-Section Analysis", *DSC Papers soc*, núm. 3-02.
- Polidano, Charles, 2001, "Why Civil Service Reforms Fails", *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, pp. 345-361.
- Pollitt, Christopher, 2000, "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management*, vol. 2, núm. 2, pp. 181-189.
- Portales, Carlos, 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.
- Public Management Administration PUMA-OCDE, 1997, *In Search of Results. Performance Management Practice*. Paris, OCDE Publishing.
- Raykov, Tenko y George Marcoulides, 2006, *A first course in Structural Equation Modeling*, 2ª Ed., New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.
- Riquelme, Luis, 2006, "Indicadores de Calidad y Eficiencia del Estado", *MGPP Estudio de Caso*, núm. 92, Universidad de Chile.
- Robinson, Marc y Duncan Last, 2009, *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*, Washington, D.C., FMI.
- Rockman, Bert y Thierno Thiam, 2009, "The United States: the political context of administrative reform", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Rothstein, Bo y Dietlind Stolle, 2007, "The Quality of Government and Social Capital. A Theory of Political Institutions and Generalized Trust", *qog Working Paper Series*, núm. 2007:2.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell, 2008, "Imparciality as a *basic* norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, núm. 2, pp. 201-204.
- , 2005, "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions", *qog Working Paper Series*, núm. 2005:6.
- Samanni, Marcus y Sören Holmberg, 2010, "Quality of Government makes People Happy", *qog Working Paper Series*, núm. 2010:1.
- Samuelson, Paul y William Norhaus, 2002, *Economía*, 17ª Ed., México, Mc Graw Hill.
- Sánchez, José, 2008, "Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para mejorar la capacidad de gobierno", *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 12, pp.105-123.
- Santana, Leonardo y Mario Negrón, 1996, "Reinventing Government': nueva retórica, viejos problemas", *Reforma y Democracia*, núm. 6.
- Sayrs, Lois, 1989, "Pooled Time Series Analysis", *SAGE University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences*, núm. 07-070.
- Scott, Richard, 1995, "Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists", en Williamson (ed.) *Organization Theory: from Chester Barnard to Present and Beyond*, New York, Oxford University Press.
- Scourfield, Peter, 2007, "Social Care and Modern Citizen: Client, Consumer, Service User, Manager and Entrepreneur", *British Journal of Social Work*, vol. 37, núm. 1, pp. 107-122.
- Scully, Gerald, 2001, "Government Expenditure and Quality of Life", *Public Choice*, vol. 108, núm. 1-2, pp.123-145.
- Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado, 2008, *Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010*, en <<http://www.modernizacion.cl>> consultado el 24 de agosto de 2010.
- Shook, Christopher *et al.*, 2004, "An Assessment of the Use of Structural Equation Modeling in Strategic Management Research", *Strategic Management Journal*, núm. 25, pp. 397-404.
- Siavelis, Meter, 2003, "Chile: Las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet", en Lanzaro (comp.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Simms, Marian, 2009, "New public management in Australia", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

Stage, Frances, Hasani Carter y Amaury Nora, 2004, "Path Analysis: An Introduction and Analysis of a Decade of Research", *The Journal of Educational Research*, vol. 98, núm. 1, pp. 5-12.

State Government of Victoria State Service Authority, 2007, "Joined-up government – A review of national and international experiences", *SSA Working Paper*, núm. 1.

State Service Commission, 2001, "A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Civil Service: Implications for New Zealand", *State Service Commission Working Paper*, núm. 13.

Teorell, Jan, 2009, *The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence*, en <<http://www.svet.lu.se/documents/Teorell-Toronto.pdf>>, consultado el 9 de noviembre de 2010.

Thompson, James, 2006, "The Federal Civil Service: the Demise of an Institution", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 4, pp. 496-504.

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

Treasury – UK, sin fecha, *Outcome Focused Management in the United Kingdom*, en <<http://www.hm-treasury.gov.uk>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

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

Van Gramberg, Bernardine, Julian Teicher y Juan Rusailh, 2005, "Reinventing Government in Australia: Whole or Government in a Federation", *School of Management Working Paper Series*, núm. 4/2005.

Vernis, Alfred y Xavier Mendoza, 2009, "Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional", *Reforma y Democracia*, núm. 44.

Waissbluth, Mario, 2006, *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*, en <http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf> consultado el 29 de enero de 2010.

Waissbluth, Mario y Fernando Larraín, 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.

Walker, Richard y George Boyne, 2006, "Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the U.K. Labour Government's Public Service Improvement Strategy", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25, núm. 2, pp. 371-393.

Wallis, Joe, 2009, "Conclusion: is there a common thread?", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

Waxin, Marie-France y Robert Bateman, 2009, "HRM in the Public Sector: is it enough?", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

Weber, Max, 1974, *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, FCE.

Wegrich, Kai, 2009, "Public management reform in United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause", en Goldfinch y Wallis (Ed.) *International Handbook of Public Management Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.

Williamson, Oliver, 1991, *Mercados y Jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE.

Wilson, Graham, 2008, "The Quality of Government", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, núm. 2, pp. 197-200.

Wolf, Patrick, 1993, "A Case Survey of Bureaucratic Effectiveness in U.S. Cabinet Agencies: Preliminary Results", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, núm. 2, pp. 161-181.

Wooldridge, Jeffrey, 2009, *Introductory Econometrics. A modern approach*, 4ª Ed., Mason, South-Western.

Yang, Kaifeng y Marc Holzer, 2006, "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, pp. 114-126.

SITIOS CONSULTADOS EN INTERNET

Banco Mundial. www.bancomundial.org

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. www.bcn.cl

Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. www.sistemaspublicos.cl

Chile Transparente. www.chiletransparente.cl

Consortio para la Reforma del Estado. www.reformadelestado.cl

Dirección de Presupuestos, Chile. www.dipres.cl

Gobierno de Chile. www.gobiernodechile.cl

Índice de Gobernanza Mundial. <http://info.worldbank.org/governance>

Instituto Nacional de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. www.inap.cl

Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. www.ine.cl

Libertad y Desarrollo. www.lyd.com

Mario Waissbluth. www.mariowaissbluth.com

Nacional Audit Office – UK. www.nao.org.uk

OCDE. www.oecd.org

Programa de Modernización del Estado, Chile. www.modernización.cl

Servicio Civil. www.serviciocivil.cl

The Quality of Government Institute, Universidad de Gotemburgo.
www.qog.pol.gu.se

Treasury – UK. www.hm-treasury.gov.uk

ANEXO A. SERVICIOS INCLUIDOS

Tabla A.1 Servicios incluidos por Ministerio

Ministerio	Servicio
Ministerio del Interior	Secretaría y Administración General de Interior
	Servicio de Gobierno Interior
	Servicio Electoral
	Oficina Nacional de Emergencia
Ministerio de Relaciones Exteriores	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
	Secretaría y Administración General y Servicio Exterior
	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
	Dirección de Fronteras y Límites del Estado
	Instituto Antártico Chileno
	Agencia de Cooperación Internacional
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Secretaría y Administración General de Economía
	Servicio Nacional de Consumidor
	Subsecretaría de Pesca
	Servicio Nacional de Pesca
	Corporación de Fomento de la Producción
	Instituto Nacional de Estadísticas
	Servicio Nacional de Turismo
	Servicio de Cooperación Técnica
	Comité de Inversiones Extranjeras
	Comité Innova Chile***
Ministerio de Hacienda	Secretaría y Administración General de Hacienda
	Dirección de Presupuestos
	Dirección de Compra y Contratación Pública*
	Servicio de Impuestos Internos*
	Servicio Nacional de Aduanas
	Servicio de Tesorerías
	Casa de Moneda de Chile
Ministerio de Educación	Consejo de Defensa del Estado
	Subsecretaría de Educación
	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
	Junta Nacional de Jardines Infantiles
Ministerio de Justicia	Consejo Nacional de Educación
	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
	Secretaría y Administración General de Justicia
	Servicio de Registro Civil e Identificación
	Servicio Médico Legal
	Gendarmería de Chile
Ministerio de Defensa Nacional	Superintendencia de Quiebras
	Servicio Nacional de Menores
	Defensoría Penal Pública
	Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa
	Instituto Geográfico Militar**
	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico*
Instituto Aerofotogramétrico***	
	Dirección General de Aeronáutica Civil

Tabla A.1 Servicios incluidos por Ministerio (continuación)

Ministerio	Servicio
Ministerio de Obras Públicas	Secretaría y Administración General Obras Públicas
	Dirección General de Obras Públicas
	Dirección de Arquitectura
	Dirección de Aeropuertos
	Dirección de Obras Hidráulicas
	Dirección de Obras Portuarias
	Dirección de Vialidad
	Dirección de Planeamiento
	Dirección General de Aguas
	Instituto Nacional de Hidráulica
Ministerio de Agricultura	Superintendencia de Servicios Sanitarios
	Subsecretaría de Agricultura
	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
	Instituto de Desarrollo Agropecuario
	Servicio Agrícola y Ganadero
Ministerio de Bienes Nacionales	Corporación Nacional Forestal
	Comisión Nacional de Riego
	Subsecretaría de Bienes Nacionales
	Subsecretaría del Trabajo
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Dirección del Trabajo
	Subsecretaría Previsión Social
	Dirección Nacional de Crédito Prendario
	Superintendencia de Seguridad Social*
	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
	Instituto de Previsión Social
	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	
Ministerio de Salud	Subsecretaría de Salud
	Fondo Nacional de Salud
	Subsecretaría de Redes Asistenciales*
	Instituto de Salud Pública de Chile
	Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud
Ministerio de Minería	Secretaría y Administración General de Minería
	Comisión Chilena del Cobre
	Servicio Nacional de Geología y Minería
	Comisión Chilena de Energía Nuclear
	Comisión Nacional de Energía

Tabla A.1 Servicios incluidos por Ministerio (continuación)

Ministerio	Servicio
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo
	Parque Metropolitano
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Tarapacá
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Antofagasta
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Atacama
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Coquimbo
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Valparaíso
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo O'Higgins
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Maule
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Biobío
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo La Araucanía
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Los Lagos
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Aysén
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Magallanes y la Antártica Chilena
	Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Metropolitano de Santiago
Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Los Ríos*	
Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo Arica y Parinacota*	
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Secretaría y Administración General de Transportes
	Subsecretaría de Telecomunicaciones
Ministerio Secretaría General de Gobierno	Junta de Aeronáutica Civil
	Secretaría General de Gobierno
	Consejo Nacional de Televisión
	Instituto Nacional de Deportes
	Subsecretaría de Planificación
Ministerio de Planificación	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
	Servicio Nacional de la Mujer
	Instituto Nacional de la Juventud
	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
	Fondo Nacional de la Discapacidad
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Secretaría General de la Presidencia
	Comisión Nacional de Medio Ambiente
	Servicio Nacional de Adulto Mayor

* A partir de 2008

** Sólo en 2008

*** Sólo en 2009

Fuente: Elaboración Propia



ANEXO B. ESTIMACIÓN MODELO ESTADÍSTICO

B.1 ESTIMACIÓN DE MODELO INICIAL DE PATH ANALYSIS

1

EQS, A STRUCTURAL EQUATION PROGRAM MULTIVARIATE SOFTWARE, INC.
 COPYRIGHT BY P.M. BENTLER VERSION 6.1 (C) 1985 - 2010 (B97).

PROGRAM CONTROL INFORMATION

```

1 /TITLE
2 Model built by EQS 6 for Windows
3 /SPECIFICATIONS
4 DATA='c:\tesis\base final\base final 0511.ess';
5 VARIABLES=29; CASES=653;
6 METHOD=ML,ROBUST; ANALYSIS=COVARIANCE; MATRIX=RAW;
7 /LABELS
8 V1=SERVICIO; V2=ID_SERV; V3=AÑO; V4=CENTRAL; V5=CUMP_I_I;
9 V6=CUMP_ID; V7=CUMP_G_I; V8=EFECTIV; V9=CUMP_PMG; V10=CUMP_CDC;
10 V11=L1; V12=PPTO_ASI; V13=PPTO_VIG; V14=PPTO_EJE; V15=EFIC_VIG;
11 V16=EFICIENC; V17=DOTACION; V18=PRODUCT; V19=PROD_INV; V20=PROF;
12 V21=FLEX; V22=DIRADP; V23=DIR_ADP; V24=PROF_MUJ; V25=DOT_MUJ;
13 V26=PPTO1; V27=PPTO2; V28=TAMANO; V29=TAM_POND;
14 /EQUATIONS
15 V5 = *V6 + *V23 + E5;
16 V8 = *V5 + *V10 + E8;
17 V16 = *V5 + *V10 + *V20 + *V23 + *V29 + E16;
18 /VARIANCES
19 V6 = *;
20 V10 = *;
21 V20 = *;
22 V23 = *;
23 V29 = *;
24 E5 = *;
25 E8 = *;
26 E16 = *;
27 /COVARIANCES
28 V10,V20 = *;
29 V10,V23 = *;
30 /PRINT
31 EIS;
32 FIT=ALL;
33 EFFECT=YES;
34 TABLE=EQUATION;
35 /END

```

35 RECORDS OF INPUT MODEL FILE WERE READ

DATA IS READ FROM c:\tesis\base final\base final 0511.ess
 THERE ARE 29 VARIABLES AND 653 CASES
 IT IS A RAW DATA ESS FILE

*** WARNING *** 297 CASES ARE SKIPPED BECAUSE A VARIABLE IS MISSING--
 1 2 3 4 5 7 8 9 10 12

13 17 18 19 23 24 27 28 29 30
 31 32 33 34 35 39 44 48 53 58
 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70
 71 72 75 78 80 81 84 87 88 89

TO SEE ALL SKIPPED CASES, USE EQS FOR WINDOWS.

SAMPLE STATISTICS BASED ON COMPLETE CASES

UNIVARIATE STATISTICS

 VARIABLE CUMP_I_I CUMP_ID EFECTIV CUMP_CDC EFICIENC
 V5 V6 V8 V10 V16

 MEAN 91.5169 88.7809 89.7247 98.5618 60.9354

 SKEWNESS (G1) -1.7865 -1.4099 -2.7351 -2.8910 -0.5021

 KURTOSIS (G2) 3.3554 1.6511 6.8829 13.5074 -1.2231

 STANDARD DEV. 11.5682 13.3517 24.0472 2.3108 33.0172

VARIABLE PROF DIR_ADP TAM_POND
 V20 V23 V29

 MEAN 48.3202 0.2079 4.3988

 SKEWNESS (G1) -0.5698 1.4399 5.4940

 KURTOSIS (G2) 0.0523 0.0732 30.8700

 STANDARD DEV. 16.2622 0.4064 13.8629

MULTIVARIATE KURTOSIS

 MARDIA'S COEFFICIENT (G2,P) = 55.2762
 NORMALIZED ESTIMATE = 41.2262

ELLIPTICAL THEORY KURTOSIS ESTIMATES

 MARDIA-BASED KAPPA = 0.6910 MEAN SCALED UNIVARIATE KURTOSIS = 2.2987

 MARDIA-BASED KAPPA IS USED IN COMPUTATION. KAPPA= 0.6910

CASE NUMBERS WITH LARGEST CONTRIBUTION TO NORMALIZED MULTIVARIATE KURTOSIS:

 CASE NUMBER 179 186 384 392 504

 ESTIMATE 1242.7886 1835.0933 2014.2631 2021.7198 4320.9303

COVARIANCE MATRIX TO BE ANALYZED: 8 VARIABLES (SELECTED FROM 29 VARIABLES)
 BASED ON 356 CASES.

	CUMP_I_I	CUMP_ID	EFFECTIV	CUMP_CDC	EFICIENC	
	V5	V6	V8	V10	V16	
CUMP_I_I	V5	133.822				
CUMP_ID	V6	40.390	178.267			
EFFECTIV	V8	117.664	81.323	578.268		
CUMP_CDC	V10	4.971	5.078	12.958	5.340	
EFICIENC	V16	-81.285	-109.986	-102.052	-17.011	1090.134
PROF	V20	-1.679	-4.890	-4.038	1.766	99.212
DIR_ADP	V23	-0.589	-0.259	-1.191	-0.013	2.256
TAM_POND	V29	10.292	13.923	14.947	2.621	118.368

	PROF	DIR_ADP	TAM_POND	
	V20	V23	V29	
PROF	V20	264.461		
DIR_ADP	V23	-0.382	0.165	
TAM_POND	V29	-4.047	0.136	192.181

BENTLER-WEEKS STRUCTURAL REPRESENTATION:

NUMBER OF DEPENDENT VARIABLES = 3
DEPENDENT V'S : 5 8 16

NUMBER OF INDEPENDENT VARIABLES = 8
INDEPENDENT V'S : 6 10 20 23 29
INDEPENDENT E'S : 5 8 16

NUMBER OF FREE PARAMETERS = 19
NUMBER OF FIXED NONZERO PARAMETERS = 3

3RD STAGE OF COMPUTATION REQUIRED 24851 WORDS OF MEMORY.
PROGRAM ALLOCATED 2000000 WORDS

DETERMINANT OF INPUT MATRIX IS 0.33031D+15

PARAMETER ESTIMATES APPEAR IN ORDER,
NO SPECIAL PROBLEMS WERE ENCOUNTERED DURING OPTIMIZATION.

RESIDUAL COVARIANCE MATRIX (S-SIGMA):

	CUMP_I_I	CUMP_ID	EFFECTIV	CUMP_CDC	EFICIENC	
	V5	V6	V8	V10	V16	
CUMP_I_I	V5	0.370				
CUMP_ID	V6	0.833	0.000			
EFFECTIV	V8	8.529	48.991	13.696		
CUMP_CDC	V10	4.937	5.078	4.036	0.000	
EFICIENC	V16	-10.249	-90.870	-16.672	-0.612	-5.464
PROF	V20	-1.679	-4.890	-6.940	0.024	-6.663
DIR_ADP	V23	-0.057	-0.259	-0.738	-0.003	-0.032
TAM_POND	V29	10.292	13.923	14.947	2.621	-13.384

	PROF	DIR_ADP	TAM_POND
	V20	V23	V29
PROF	V20	0.000	

15-	* *	-									
!	* *	!	1	-0.5	--	0	0.00%				
!	* *	!	2	-0.4	-0.5	0	0.00%				
!	* *	!	3	-0.3	-0.4	0	0.00%				
!	* *	!	4	-0.2	-0.3	1	2.78%				
10-	* *	-	5	-0.1	-0.2	0	0.00%				
!	* *	!	6	0.0	-0.1	16	44.44%				
!	* *	!	7	0.1	0.0	16	44.44%				
!	* *	!	8	0.2	0.1	3	8.33%				
!	* *	!	9	0.3	0.2	0	0.00%				
5-	* *	-	A	0.4	0.3	0	0.00%				
!	* *	!	B	0.5	0.4	0	0.00%				
!	* * *	!	C	++	0.5	0	0.00%				
!	* * *	!	-----								
!	* * * *	!	TOTAL			36	100.00%				

1 2 3 4 5 6 7 8 9 A B C EACH "*" REPRESENTS 1 RESIDUALS

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

GOODNESS OF FIT SUMMARY FOR METHOD = ML

INDEPENDENCE MODEL CHI-SQUARE = 253.142 ON 28 DEGREES OF FREEDOM

INDEPENDENCE AIC = 197.142 INDEPENDENCE CAIC = 60.644
 MODEL AIC = 17.620 MODEL CAIC = -65.254

CHI-SQUARE = 51.620 BASED ON 17 DEGREES OF FREEDOM
 PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS 0.00002

THE NORMAL THEORY RLS CHI-SQUARE FOR THIS ML SOLUTION IS 50.997.

FIT INDICES

 BENTLER-BONETT NORMED FIT INDEX = 0.796
 BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX = 0.747
 COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) = 0.846
 BOLLEN'S (IFI) FIT INDEX = 0.853
 JORESKOG-SORBOM'S GFI FIT INDEX = 0.965
 JORESKOG-SORBOM'S AGFI FIT INDEX = 0.927
 ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR) = 18.442
 STANDARDIZED RMR = 0.068
 ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) = 0.076
 90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA (0.053, 0.100)

RELIABILITY COEFFICIENTS

 CRONBACH'S ALPHA = 0.160

GOODNESS OF FIT SUMMARY FOR METHOD = ROBUST

ROBUST INDEPENDENCE MODEL CHI-SQUARE = 237.188 ON 28 DEGREES OF FREEDOM

INDEPENDENCE AIC = 181.188 INDEPENDENCE CAIC = 44.690
 MODEL AIC = 26.813 MODEL CAIC = -56.061

SATORRA-BENTLER SCALED CHI-SQUARE = 60.8133 ON 17 DEGREES OF FREEDOM
 PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS 0.00000

MEAN- AND VARIANCE-ADJUSTED CHI-SQUARE = 37.225 ON 10 D.F.
 PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS 0.00005

RESIDUAL-BASED TEST STATISTIC = 47.616
 PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS 0.00010

YUAN-BENTLER RESIDUAL-BASED TEST STATISTIC = 41.971
 PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS 0.00068

YUAN-BENTLER RESIDUAL-BASED F-STATISTIC = 2.675
 DEGREES OF FREEDOM = 17, 339
 PROBABILITY VALUE FOR THE F-STATISTIC IS 0.00039

FIT INDICES

 BENTLER-BONETT NORMED FIT INDEX = 0.744
 BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX = 0.655
 COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) = 0.791
 BOLLEN'S (IFI) FIT INDEX = 0.801
 ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) = 0.085
 90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA (0.062, 0.108)

ITERATIVE SUMMARY

PARAMETER			
ITERATION	ABS CHANGE	ALPHA	FUNCTION
1	23.877375	1.00000	0.23362
2	19.830223	1.00000	0.14585
3	0.580196	1.00000	0.14543
4	0.018347	1.00000	0.14541
5	0.001669	1.00000	0.14541
6	0.000262	1.00000	0.14541

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

MEASUREMENT EQUATIONS WITH STANDARD ERRORS AND TEST STATISTICS
 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.
 (ROBUST STATISTICS IN PARENTHESES)

CUMP_I_I=V5 = .222*V6 - 3.222*V23 + 1.000 E5
 .044 1.448
 5.034@ -2.225@
 (.053) (1.654)
 (4.169@ (-1.948)

EFFECTIV=V8 = .817*V5 + 1.666*V10 + 1.000 E8
 .099 .493
 8.290@ 3.380@
 (.160) (.806)
 (5.122@ (2.066@

EFICIENC=V16 = -.483*V5 - 3.182*V10 + .421*V20 + 12.099*V23
 .135 .669 .095 3.825

-3.592@ -4.757@ 4.432@ 3.163@
 (.121) (.570) (.100) (3.983)
 (-4.009@ (-5.585@ (4.215@ (3.038@

 + .686*V29 + 1.000 E16
 .111
 6.155@
 (.079)
 (8.704@

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

VARIANCES OF INDEPENDENT VARIABLES

 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

	V	F		
	---	---		
V6 -CUMP_ID	178.267*I			I
	13.381 I		I	
	13.323@I		I	
	(18.028)I		I	
	(9.888@I		I	
	I	I		
V10 -CUMP_CDC	5.340*I			I
	.401 I		I	
	13.323@I		I	
	(1.113)I		I	
	(4.798@I		I	
	I	I		
V20 - PROF	264.461*I			I
	19.850 I		I	
	13.323@I		I	
	(20.052)I		I	
	(13.189@I		I	
	I	I		
V23 -DIR_ADP	.165*I			I
	.012 I		I	
	13.323@I		I	
	(.013)I		I	
	(13.122@I		I	
	I	I		
V29 -TAM_POND	192.181*I			I
	14.425 I		I	
	13.323@I		I	
	(58.314)I		I	
	(3.296@I		I	
	I	I		

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

VARIANCES OF INDEPENDENT VARIABLES

 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

	E	D		
	---	---		
E5 -CUMP_I_I	122.961*I			I
	9.229 I		I	
	13.323@I		I	
	(14.989)I		I	
	(8.203@I		I	
	I	I		
E8 -EFECTIV	460.507*I			I
	34.565 I		I	
	13.323@I		I	
	(73.598)I		I	
	(6.257@I		I	
	I	I		
E16 -EFICIENC	846.473*I			I
	63.535 I		I	
	13.323@I		I	
	(48.075)I		I	
	(17.607@I		I	
	I	I		

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

COVARIANCES AMONG INDEPENDENT VARIABLES

 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

	V	F		
	---	---		
V20 - PROF	1.742*I			I
V10 -CUMP_CDC	1.996 I			I
	.873 I		I	
	(1.427)I		I	
	(1.221)I		I	
	I	I		
V23 -DIR_ADP	-.010*I			I
V10 -CUMP_CDC	.050 I			I
	-.208 I		I	
	(.057)I		I	
	(-.182)I		I	
	I	I		

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH NONSTANDARDIZED VALUES
STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

PARAMETER TOTAL EFFECTS

$$\text{CUMP_I_I}=\text{V5} = .222*\text{V6} - 3.222*\text{V23} + 1.000 \text{ E5}$$

$$\begin{aligned} \text{EFECTIV}=\text{V8} &= .817*\text{V5} + .181 \text{ V6} + 1.666*\text{V10} - 2.634 \text{ V23} \\ &\quad .099 \quad .042 \quad 1.226 \\ &\quad 8.290@ \quad 4.303@ \quad -2.149@ \\ &\quad (.160) \quad (.059) \quad (1.498) \\ &\quad (5.122@) \quad (3.054@) \quad (-1.758) \\ &+ .817 \text{ E5} + 1.000 \text{ E8} \\ &\quad .099 \\ &\quad 8.290@ \\ &\quad (.160) \\ &\quad (5.122@) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{EFICIENC}=\text{V16} &= -.483*\text{V5} - .107 \text{ V6} - 3.182*\text{V10} + .421*\text{V20} \\ &\quad .135 \quad .037 \\ &\quad -3.592@ \quad -2.924@ \\ &\quad (.121) \quad (.035) \\ &\quad (-4.009@) \quad (-3.025@) \\ &+ 13.656*\text{V23} + .686*\text{V29} - .483 \text{ E5} + 1.000 \text{ E16} \\ &\quad 3.864 \quad .135 \\ &\quad 3.534@ \quad -3.592@ \\ &\quad (4.096) \quad (.121) \\ &\quad (3.334@) \quad (-4.009@) \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH NONSTANDARDIZED VALUES
STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

PARAMETER INDIRECT EFFECTS

$$\begin{aligned} \text{EFECTIV}=\text{V8} &= .181 \text{ V6} - 2.634 \text{ V23} + .817 \text{ E5} \\ &\quad .042 \quad 1.226 \quad .099 \\ &\quad 4.303@ \quad -2.149@ \quad 8.290@ \\ &\quad (.059) \quad (1.498) \quad (.160) \\ &\quad (3.054@) \quad (-1.758) \quad (5.122@) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{EFICIENC}=\text{V16} &= -.107 \text{ V6} + 1.557*\text{V23} - .483 \text{ E5} \\ &\quad .037 \quad .823 \quad .135 \\ &\quad -2.924@ \quad 1.891 \quad -3.592@ \\ &\quad (.035) \quad (.878) \quad (.121) \\ &\quad (-3.025@) \quad (1.774) \quad (-4.009@) \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH STANDARDIZED VALUES

PARAMETER TOTAL EFFECTS

$$\begin{aligned} \text{CUMP_I_I=V5} &= .256*V6 - .113*V23 + .960 E5 \\ \text{EFECTIV=V8} &= .397*V5 + .102 V6 + .162*V10 - .045 V23 \\ &+ .381 E5 + .903 E8 \\ \text{EFICIENC=V16} &= -.169*V5 - .043 V6 - .222*V10 + .207*V20 \\ &+ .168*V23 + .287*V29 - .162 E5 + .879 E16 \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH STANDARDIZED VALUES

PARAMETER INDIRECT EFFECTS

$$\begin{aligned} \text{EFECTIV=V8} &= .102 V6 - .045 V23 + .381 E5 \\ \text{EFICIENC=V16} &= -.043 V6 + .019*V23 - .162 E5 \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

STANDARDIZED SOLUTION: R-SQUARED

$$\begin{aligned} \text{CUMP_I_I=V5} &= .256*V6 - .113*V23 + .960 E5 && .079 \\ \text{EFECTIV=V8} &= .397*V5 + .162*V10 + .903 E8 && .184 \\ \text{EFICIENC=V16} &= -.169*V5 - .222*V10 + .207*V20 \\ &+ .149*V23 + .287*V29 + .879 E16 && .227 \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

CORRELATIONS AMONG INDEPENDENT VARIABLES

V	F		
---	---		
V20 - PROF	.046*I		I
V10 -CUMP_CDC		I	I
		I	
V23 -DIR_ADP	-.011*I		I
V10 -CUMP_CDC		I	I
		I	

END OF METHOD

1
today is 2011/05/21
Execution begins at 16:23:24
Execution ends at 16:23:24
Elapsed time = 0.00 seconds

B.2 ESTIMACIÓN DE MODELO CORREGIDO DE PATH ANALYSIS

1
EQS, A STRUCTURAL EQUATION PROGRAM MULTIVARIATE SOFTWARE, INC.
COPYRIGHT BY P.M. BENTLER VERSION 6.1 (C) 1985 - 2010 (B97).

PROGRAM CONTROL INFORMATION

```
1 /TITLE
2 Model built by EQS 6 for Windows
3 /SPECIFICATIONS
4 DATA='c:\tesis\base final\base final 0511.ess';
5 VARIABLES=29; CASES=653;
6 METHOD=ML,ROBUST; ANALYSIS=COVARIANCE; MATRIX=RAW;
7 /LABELS
8 V1=SERVICIO; V2=ID_SERV; V3=AÑO; V4=CENTRAL; V5=CUMP_I_I;
9 V6=CUMP_ID; V7=CUMP_G_I; V8=EFECTIV; V9=CUMP_PMG; V10=CUMP_CDC;
10 V11=L1; V12=PPTO_ASI; V13=PPTO_VIG; V14=PPTO_EJE; V15=EFIC_VIG;
11 V16=EFICIENC; V17=DOTACION; V18=PRODUCT; V19=PROD_INV; V20=PROF;
12 V21=FLEX; V22=DIRADP; V23=DIR_ADP; V24=PROF_MUJ; V25=DOT_MUJ;
13 V26=PPTO1; V27=PPTO2; V28=TAMANO; V29=TAM_POND;
14 /EQUATIONS
15 V5 = *V23 + E5;
16 V8 = *V5 + *V10 + E8;
17 V16 = *V5 + *V10 + *V20 + *V23 + *V29 + E16;
18 /VARIANCES
19 V10 = *;
20 V20 = *;
21 V23 = *;
22 V29 = *;
23 E5 = *;
24 E8 = *;
25 E16 = *;
26 /COVARIANCES
27 V10,V20 = *;
28 V10,V23 = *;
29 /PRINT
30 EIS;
31 FIT=ALL;
32 EFFECT=YES;
33 TABLE=EQUATION;
34 /END
```

34 RECORDS OF INPUT MODEL FILE WERE READ

DATA IS READ FROM c:\tesis\base final\base final 0511.ess
THERE ARE 29 VARIABLES AND 653 CASES
IT IS A RAW DATA ESS FILE

*** WARNING *** 296 CASES ARE SKIPPED BECAUSE A VARIABLE IS MISSING--

```
1 2 3 4 5 7 8 9 10 12
13 17 18 19 23 24 27 28 29 30
31 32 33 34 35 39 44 48 53 58
61 62 63 64 65 66 67 68 69 70
71 72 75 78 80 81 84 87 88 89
```

TO SEE ALL SKIPPED CASES, USE EQS FOR WINDOWS.

SAMPLE STATISTICS BASED ON COMPLETE CASES

UNIVARIATE STATISTICS

```

-----
VARIABLE      CUMP_I_I  EFECTIV  CUMP_CDC  EFICIENC  PROF
              V5      V8      V10      V16      V20
MEAN          91.5098  89.7535  98.5658  61.0364  48.2969

SKEWNESS (G1) -1.7868  -2.7403  -2.8949  -0.5058  -0.5660

KURTOSIS (G2)  3.3672   6.9138  13.5384  -1.2198   0.0533

STANDARD DEV. 11.5527  24.0196  2.3088   33.0260  16.2454
    
```

```

VARIABLE      DIR_ADP  TAM_POND
              V23      V29
MEAN          0.2101  4.3887

SKEWNESS (G1)  1.4234  5.5023

KURTOSIS (G2)  0.0260  30.9682

STANDARD DEV.  0.4079  13.8448
    
```

MULTIVARIATE KURTOSIS

```

-----
MARDIA'S COEFFICIENT (G2,P) = 53.6397
NORMALIZED ESTIMATE = 45.1445
    
```

ELLIPTICAL THEORY KURTOSIS ESTIMATES

```

-----
MARDIA-BASED KAPPA = 0.8514 MEAN SCALED UNIVARIATE KURTOSIS = 2.5546

MARDIA-BASED KAPPA IS USED IN COMPUTATION. KAPPA= 0.8514
    
```

CASE NUMBERS WITH LARGEST CONTRIBUTION TO NORMALIZED MULTIVARIATE KURTOSIS:

```

-----
CASE NUMBER    179     186     384     392     504

ESTIMATE    1416.7467  2086.4832  2298.5191  2307.2452  4910.9995
    
```

COVARIANCE MATRIX TO BE ANALYZED: 7 VARIABLES (SELECTED FROM 29 VARIABLES) BASED ON 357 CASES.

```

              CUMP_I_I  EFECTIV  CUMP_CDC  EFICIENC  PROF
              V5      V8      V10      V16      V20
CUMP_I_I V5    133.464
EFECTIV V8    117.261  576.939
    
```



```
CUMP_CDC V10    4.947  12.963  5.331
EFICIENC V16   -81.311 -100.727 -16.818 1090.715
PROF V20      -1.615  -4.266  1.728  98.093 263.912
DIR_ADP V23    -0.593  -1.164  -0.010  2.329 -0.400
TAM_POND V29   10.288  14.801  2.599 117.669 -3.951
```

```
DIR_ADP TAM_POND
V23     V29
DIR_ADP V23    0.166
TAM_POND V29   0.127 191.678
```

BENTLER-WEEKS STRUCTURAL REPRESENTATION:

NUMBER OF DEPENDENT VARIABLES = 3
DEPENDENT V'S : 5 8 16

NUMBER OF INDEPENDENT VARIABLES = 7
INDEPENDENT V'S : 10 20 23 29
INDEPENDENT E'S : 5 8 16

NUMBER OF FREE PARAMETERS = 17
NUMBER OF FIXED NONZERO PARAMETERS = 3

3RD STAGE OF COMPUTATION REQUIRED 17428 WORDS OF MEMORY.
PROGRAM ALLOCATED 2000000 WORDS

DETERMINANT OF INPUT MATRIX IS 0.21655D+13

PARAMETER ESTIMATES APPEAR IN ORDER,
NO SPECIAL PROBLEMS WERE ENCOUNTERED DURING OPTIMIZATION.

RESIDUAL COVARIANCE MATRIX (S-SIGMA) :

```
CUMP_I_I EFECTIV CUMP_CDC EFICIENC PROF
V5     V8     V10    V16    V20
CUMP_I_I V5     0.000
EFECTIV V8     8.238 13.455
CUMP_CDC V10    4.921 4.019 0.000
EFICIENC V16   -9.181 -14.743 -0.638 -6.407
PROF V20     -1.615 -7.130 0.017 -6.989 0.000
DIR_ADP V23    0.000 -0.668 -0.003 -0.072 -0.400
TAM_POND V29   10.288 14.801 2.599 -13.239 -3.951
```

```
DIR_ADP TAM_POND
V23     V29
DIR_ADP V23    0.000
TAM_POND V29   0.127 0.000
```

AVERAGE ABSOLUTE RESIDUAL = 4.4108
AVERAGE OFF-DIAGONAL ABSOLUTE RESIDUAL = 4.9352

STANDARDIZED RESIDUAL MATRIX:

```
CUMP_I_I EFECTIV CUMP_CDC EFICIENC PROF
V5     V8     V10    V16    V20
```

CUMP_I_I V5	0.000				
EFFECTIV V8	0.030	0.023			
CUMP_CDC V10	0.185	0.072	0.000		
EFICIENC V16	-0.024	-0.019	-0.008	-0.006	
PROF V20	-0.009	-0.018	0.000	-0.013	0.000
DIR_ADP V23	0.000	-0.068	-0.003	-0.005	-0.060
TAM_POND V29	0.064	0.045	0.081	-0.029	-0.018

	DIR_ADP	TAM_POND		
	V23	V29		
DIR_ADP V23	0.000			
TAM_POND V29	0.023	0.000		

AVERAGE ABSOLUTE STANDARDIZED RESIDUAL = 0.0287
 AVERAGE OFF-DIAGONAL ABSOLUTE STANDARDIZED RESIDUAL = 0.0369

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

LARGEST STANDARDIZED RESIDUALS:

NO.	PARAMETER	ESTIMATE	NO.	PARAMETER	ESTIMATE
1	V10, V5	0.185	11	V8, V8	0.023
2	V29, V10	0.081	12	V29, V23	0.023
3	V10, V8	0.072	13	V16, V8	-0.019
4	V23, V8	-0.068	14	V20, V8	-0.018
5	V29, V5	0.064	15	V29, V20	-0.018
6	V23, V20	-0.060	16	V20, V16	-0.013
7	V29, V8	0.045	17	V20, V5	-0.009
8	V8, V5	0.030	18	V16, V10	-0.008
9	V29, V16	-0.029	19	V16, V16	-0.006
10	V16, V5	-0.024	20	V23, V16	-0.005

DISTRIBUTION OF STANDARDIZED RESIDUALS

			RANGE	FREQ	PERCENT
20-	!	!			
	!	-			
	!	!			
	!	!			
	!	!			
15-	!	-			
	!	*	! 1 -0.5 - --	0	0.00%
	!	* *	! 2 -0.4 - -0.5	0	0.00%
	!	* *	! 3 -0.3 - -0.4	0	0.00%
	!	* *	! 4 -0.2 - -0.3	0	0.00%
10-	!	* *	- 5 -0.1 - -0.2	0	0.00%
	!	* *	! 6 0.0 - -0.1	13	46.43%
	!	* *	! 7 0.1 - 0.0	14	50.00%
	!	* *	! 8 0.2 - 0.1	1	3.57%
	!	* *	! 9 0.3 - 0.2	0	0.00%
5-	!	* *	- A 0.4 - 0.3	0	0.00%
	!	* *	! B 0.5 - 0.4	0	0.00%
	!	* *	! C ++ - 0.5	0	0.00%
	!	* *	! -----		

```

!           * * *           !           TOTAL      28 100.00%
-----
  1 2 3 4 5 6 7 8 9 A B C  EACH "*" REPRESENTS  1 RESIDUALS

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

GOODNESS OF FIT SUMMARY FOR METHOD = ML

INDEPENDENCE MODEL CHI-SQUARE      =  197.270 ON  21 DEGREES OF FREEDOM

INDEPENDENCE AIC =  155.270  INDEPENDENCE CAIC =  52.838
  MODEL AIC =  -1.984      MODEL CAIC =  -55.639

CHI-SQUARE =  20.016 BASED ON  11 DEGREES OF FREEDOM
PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS  0.04512

THE NORMAL THEORY RLS CHI-SQUARE FOR THIS ML SOLUTION IS  20.333.

FIT INDICES
-----
BENTLER-BONETT  NORMED FIT INDEX =  0.899
BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX =  0.902
COMPARATIVE FIT INDEX (CFI)      =  0.949
BOLLEN'S      (IFI) FIT INDEX =  0.952
JORESKOG-SORBOM'S GFI FIT INDEX =  0.984
JORESKOG-SORBOM'S AGFI FIT INDEX =  0.959
ROOT MEAN-SQUARE RESIDUAL (RMR)  =  6.702
STANDARDIZED RMR                  =  0.048
ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) =  0.048
90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA (  0.007,  0.081)

RELIABILITY COEFFICIENTS
-----
CRONBACH'S ALPHA      =  0.154

GOODNESS OF FIT SUMMARY FOR METHOD = ROBUST

ROBUST INDEPENDENCE MODEL CHI-SQUARE =  184.069 ON  21 DEGREES OF FREEDOM

INDEPENDENCE AIC =  142.069  INDEPENDENCE CAIC =  39.637
  MODEL AIC =  4.005      MODEL CAIC =  -49.650

SATORRA-BENTLER SCALED CHI-SQUARE =  26.0054 ON  11 DEGREES OF FREEDOM
PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS  0.00648

MEAN- AND VARIANCE-ADJUSTED CHI-SQUARE      =  15.717 ON  7 D.F.
PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS  0.02783

RESIDUAL-BASED TEST STATISTIC      =  18.780
PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS  0.06515

YUAN-BENTLER RESIDUAL-BASED TEST STATISTIC    =  17.837
PROBABILITY VALUE FOR THE CHI-SQUARE STATISTIC IS  0.08545

YUAN-BENTLER RESIDUAL-BASED F-STATISTIC      =  1.659
DEGREES OF FREEDOM =  11, 346

```

PROBABILITY VALUE FOR THE F-STATISTIC IS 0.08118

FIT INDICES

 BENTLER-BONETT NORMED FIT INDEX = 0.859
 BENTLER-BONETT NON-NORMED FIT INDEX = 0.824
 COMPARATIVE FIT INDEX (CFI) = 0.908
 BOLLEN'S (IFI) FIT INDEX = 0.913
 ROOT MEAN-SQUARE ERROR OF APPROXIMATION (RMSEA) = 0.062
 90% CONFIDENCE INTERVAL OF RMSEA (0.031, 0.093)

ITERATIVE SUMMARY

ITERATION	PARAMETER	ABS CHANGE	ALPHA	FUNCTION
1		29.990320	1.00000	0.15995
2		25.615030	1.00000	0.05798
3		1.809316	1.00000	0.05629
4		0.064160	1.00000	0.05623
5		0.005566	1.00000	0.05623
6		0.000780	1.00000	0.05623

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

MEASUREMENT EQUATIONS WITH STANDARD ERRORS AND TEST STATISTICS
 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.
 (ROBUST STATISTICS IN PARENTHESES)

CUMP_I_I=V5 = -3.566*V23 + 1.000 E5
 1.489
 -2.395@
 (1.702)
 (-2.094@)

EFFECTIV =V8 = .817*V5 + 1.674*V10 + 1.000 E8
 .098 .492
 8.303@ 3.402@
 (.159) (.805)
 (5.135@ (2.080@)

EFICIENC=V16 = -.484*V5 - 3.151*V10 + .419*V20 + 12.572*V23
 .135 .669 .095 3.813
 -3.594@ -4.709@ 4.402@ 3.297@
 (.120) (.570) (.100) (3.976)
 (-4.017@ (-5.526@ (4.183@ (3.162@

 + .683*V29 + 1.000 E16
 .111
 6.128@
 (.079)
 (8.675@

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

VARIANCES OF INDEPENDENT VARIABLES

STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

V	F		
---	---		
V10 -CUMP_CDC	5.330*I		I
.400 I		I	
13.342@I		I	
(1.111)I		I	
(4.800@I		I	
I		I	
V20 - PROF	263.912*I		I
19.781 I		I	
13.342@I		I	
(19.987)I		I	
(13.204@I		I	
I		I	
V23 -DIR_AD P	.166*I		I
.012 I		I	
13.342@I		I	
(.013)I		I	
(13.293@I		I	
I		I	
V29 -TAM_POND	191.678*I		I
14.367 I		I	
13.342@I		I	
(58.167)I		I	
(3.295@I		I	
I		I	

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

VARIANCES OF INDEPENDENT VARIABLES

STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

E	D		
---	---		
E5 -CUMP_I_I	131.348*I		I
9.845 I		I	
13.342@I		I	
(15.887)I		I	
(8.267@I		I	
I		I	
E8 -EFECTIV	459.489*I		I
34.440 I		I	
13.342@I		I	
(73.437)I		I	
(6.257@I		I	
I		I	
E16 -EFICIENC	847.647*I		I
63.534 I		I	
13.342@I		I	
(48.234)I		I	
(17.574@I		I	
I		I	

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

COVARIANCES AMONG INDEPENDENT VARIABLES

 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

V	F		
---	---		
V20 - PROF	1.711*I		I
V10 -CUMP_CDC	1.990 I		I
	.860 I	I	
	(1.423)I	I	
	(1.202)I	I	
	I	I	
V23 -DIR_ADP	-.007*I		I
V10 -CUMP_CDC	.050 I		I
	-.142 I	I	
	(.057)I	I	
	(-.124)I	I	
	I	I	

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH NONSTANDARDIZED VALUES
 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

PARAMETER TOTAL EFFECTS

 $CUMP_I_I=V5 = -3.566*V23 + 1.000 E5$

$EFFECTIV=V8 = .817*V5 + 1.674*V10 - 2.911 V23 + .817 E5$
 .098 1.265 .098
 8.303@ -2.301@ 8.303@
 (.159) (1.560) (.159)
 (5.135@ (-1.866) (5.135@
 + 1.000 E8

$EFICIENC=V16 = -.484*V5 - 3.151*V10 + .419*V20 + 14.298*V23$
 .135 3.851
 -3.594@ 3.713@
 (.120) (4.135)
 (-4.017@ (3.458@
 + .683*V29 - .484 E5 + 1.000 E16
 .135
 -3.594@
 (.120)
 (-4.017@

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH NONSTANDARDIZED VALUES
 STATISTICS SIGNIFICANT AT THE 5% LEVEL ARE MARKED WITH @.

PARAMETER INDIRECT EFFECTS



$$\begin{aligned} \text{EFECTIV}=\text{V8} &= -2.911 \text{ V23} + .817 \text{ E5} \\ &\quad 1.265 \quad .098 \\ &\quad -2.301@ \quad 8.303@ \\ &\quad (1.560) \quad (.159) \\ &\quad (-1.866) \quad (5.135@) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{EFICIENC}=\text{V16} &= 1.726*\text{V23} - .484 \text{ E5} \\ &\quad .866 \quad .135 \\ &\quad 1.993@ \quad -3.594@ \\ &\quad (.924) \quad (.120) \\ &\quad (1.867) \quad (-4.017@) \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH STANDARDIZED VALUES

PARAMETER TOTAL EFFECTS

$$\text{CUMP_I_I}=\text{V5} = -.126*\text{V23} + .992 \text{ E5}$$

$$\begin{aligned} \text{EFECTIV}=\text{V8} &= .397*\text{V5} + .163*\text{V10} - .050 \text{ V23} + .394 \text{ E5} \\ &\quad + .903 \text{ E8} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{EFICIENC}=\text{V16} &= -.169*\text{V5} - .220*\text{V10} + .205*\text{V20} + .176*\text{V23} \\ &\quad + .285*\text{V29} - .167 \text{ E5} + .879 \text{ E16} \end{aligned}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

DECOMPOSITION OF EFFECTS WITH STANDARDIZED VALUES

PARAMETER INDIRECT EFFECTS

$$\text{EFECTIV}=\text{V8} = -.050 \text{ V23} + .394 \text{ E5}$$

$$\text{EFICIENC}=\text{V16} = .021*\text{V23} - .167 \text{ E5}$$

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

STANDARDIZED SOLUTION:

R-SQUARED

$\text{CUMP_I_I}=\text{V5} = -.126*\text{V23} + .992 \text{ E5}$.016
$\text{EFECTIV}=\text{V8} = .397*\text{V5} + .163*\text{V10} + .903 \text{ E8}$.185
$\text{EFICIENC}=\text{V16} = -.169*\text{V5} - .220*\text{V10} + .205*\text{V20}$	
$\quad + .155*\text{V23} + .285*\text{V29} + .879 \text{ E16}$.227

MAXIMUM LIKELIHOOD SOLUTION (NORMAL DISTRIBUTION THEORY)

CORRELATIONS AMONG INDEPENDENT VARIABLES

```

-----
          V          F
          ---          ---
V20 - PROF          .046*I          I
V10 -CUMP_CDC          I          I
          I          I
V23 -DIR_ADP          -.008*I          I
V10 -CUMP_CDC          I          I
          I          I
    
```

 END OF METHOD

1
 today is 2011/05/21
 Execution begins at 16:27:47
 Execution ends at 16:27:47
 Elapsed time = 0.00 seconds

B.3 VALIDACIÓN CRUZADA UTILIZANDO PARTICIONES JACKKNIFE

1
 EQS, A STRUCTURAL EQUATION PROGRAM MULTIVARIATE SOFTWARE, INC.
 COPYRIGHT BY P.M. BENTLER VERSION 6.1 (C) 1985 - 2010 (B97).

PROGRAM CONTROL INFORMATION

```

1 /TITLE
2 Model built by EQS 6 for Windows
3 /SPECIFICATIONS
4 DATA='C:\tesis\base final\base final 0511.ess';
5 VARIABLES=29; CASES=653;
6 METHOD=ML,ROBUST; ANALYSIS=COVARIANCE; MATRIX=RAW;
7 /LABELS
8 V1=SERVICIO; V2=ID_SERV; V3=AÑO; V4=CENTRAL; V5=CUMP_I_I;
9 V6=CUMP_ID; V7=CUMP_G_I; V8=EFFECTIV; V9=CUMP_PMG; V10=CUMP_CDC;
10 V11=L1; V12=PPTO_ASI; V13=PPTO_VIG; V14=PPTO_EJE; V15=EFIC_VIG;
11 V16=EFICIENC; V17=DOTACION; V18=PRODUCT; V19=PROD_INV; V20=PROF;
12 V21=FLEX; V22=DIRADP; V23=DIR_ADP; V24=PROF_MUJ; V25=DOT_MUJ;
13 V26=PPTO1; V27=PPTO2; V28=TAMANO; V29=TAM_POND;
14 /EQUATIONS
15 V5 = *V23 + E5;
16 V8 = *V5 + *V10 + E8;
17 V16 = *V5 + *V10 + *V20 + *V23 + *V29 + E16;
18 /VARIANCES
19 V10 = *;
20 V20 = *;
21 V23 = *;
22 V29 = *;
23 E5 = *;
    
```

```

24 E8 = *;
25 E16 = *;
26 /COVARIANCES
27 V10,V20 = *;
28 V10,V23 = *;
29 /PRINT
30 EIS;
31 FIT=ALL;
32 EFFECT=YES;
33 TABLE=EQUATION;
34 /OUTPUT
35 Parameters;
36 Standard Errors;
37 Listing;
38 DATA='EQSOUT.ETS';
39 /SIMULATION
40 JACKKNIFE;
41 REPLICATIONS=20;
42 SEED=123456789.0;
43 SAVE=NO;
44 /END

```

44 RECORDS OF INPUT MODEL FILE WERE READ

DATA IS READ FROM C:\Users\Maggie\Desktop\tesis\base final\base final 0511.ess
 THERE ARE 29 VARIABLES AND 653 CASES
 IT IS A RAW DATA ESS FILE

SIMULATION DEFINITIONS

JACK KNIFE SIMULATION IS ELECTED

NUMBER OF REPLICATIONS : 20
 SAMPLE DATA GENERATED FROM: EXIST
 SAMPLE SIZE : 652

*** WARNING *** 295 CASES ARE SKIPPED BECAUSE A VARIABLE IS MISSING--

```

 2  3  4  5  7  8  9 10 12 13
17 18 19 23 24 27 28 29 30 31
32 33 34 35 39 44 48 53 58 61
62 63 64 65 66 67 68 69 70 71
72 75 78 80 81 84 87 88 89 93

```

TO SEE ALL SKIPPED CASES, USE EQS FOR WINDOWS.