

La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena

Eduardo Araya M.♦; Andrés Cerpa♦
earayam@uchile.cl, acerpa@tesoreria.cl

(recebido em 18 de Maio de 2009; aceite em 08 de Julho de 2009)

Resumen. El presente artículo sistematiza, brevemente, algunos de los principales aportes en la construcción del enfoque de la Nueva Gestión Pública (Hood, Barzelay, Olías de Lima, CLAD y OCDE). Desde allí se hace un breve recorrido por las reformas vividas en la Administración Pública Chilena bajo los gobiernos democráticos, desde 1990 a la fecha, con especial énfasis en sus componentes estratégicos y en las transformaciones de alto valor público y consecuentemente de esperado alto impacto. A partir de una propuesta metodológica ad hoc, que considera pautas de comparación, se revisan las influencias que las orientaciones de la Nueva Gestión Pública, han tenido en el sector público chileno. Finalmente, a modo de conclusión, se hace un repaso por algunos elementos del contexto sociopolítico chileno que empujan a encontrar fórmulas diferentes y se establecen algunas conclusiones respecto de la validez global del modelo.

Palabras Clave: Administración Pública, Nueva Gestión Pública, Reforma del Estado.

Abstract. This present article briefly systematizes some of the principal contributions about the construction from the of the New Public Management approach (Hood, Barzelay, You Were Smelling of Lima, CLAD and OECD). Based upon this brief review, this study looks at the reforms on the Public Chilean Administration which were undertaken over the democratic governments, beginning in 1990 until now, making special emphasis on those transformations with strategic components, high public value and expected high impact. Having established an ad hoc methodological proposal, which considers two evaluation approaches, the influence of the New Public Management on the Chilean Public Sector is then revised. Finally, as a conclusion, some elements of the Chilean sociopolitical context which contribute to find different solutions

♦ Instituto de Assuntos Públicos, Universidad de Chile

are revised and some conclusion are presented regarding the applicability of this model.

Keywords: Public Administration, New Public Management, State Reform.

Introducción

La mayoría de los gobiernos occidentales, independiente de su signo o preferencia ideológica han llevado a cabo, explícita o implícitamente, variadas transformaciones y reformas en los últimos 40 años teniendo como objeto de esas reformas al Estado y a la Administración Pública.

Los principios sobre los que yacían las antiguas formas de administrar las organizaciones públicas, tales como la preeminencia de la idea de lo público, el rol de la política, la ética del bienestar, el modelo burocrático de organización, entre los más relevantes (Guerrero, 2003) cedieron lugar a formas notoriamente diferentes, para algunos mas flexibles y dinámicas, similares a las técnicas empleadas por el mercado y la empresa privada en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad. Cobró fuerza una suerte de paradigma que propuso, frente a los sempiternos problemas de la burocracia, soluciones basadas en la introducción, en el sector público, de aquellos mecanismos propios de la empresa privada y el mercado. La eficiencia económica, la competencia, lo privado, las relaciones de intercambio pasaron a ser las determinantes (Guerrero, 2003).

La Nueva Gestión Pública (NGP), que según muchos observadores ha llegado a ser conceptualmente incoherente (Lynn, 2006) e incluso un “fantasma de aspecto naturalmente terrible” (Owen, 2008), penetró en lo mas hondo de las Administraciones Públicas de todo el mundo, contribuyendo en la redefinición del rol de Estado en cada uno de los países donde se produjo su adopción. El modelo NGP se ha comprendido útil y de alcance universal, replicable en todas las administraciones públicas, independientemente de las características, estructuras, institucionalidad, grados de desarrollo y problemas de cada país (Sánchez González 2008).

Este nuevo paradigma se instaló en la discusión tanto académica como profesional, en un contexto de transformaciones un poco más amplias, entre las que sobresale la caída del Estado de Bienestar, el llamado ajuste estructural, la desregulación de las economías, y en general profundas transformaciones en el pensamiento económico mundial. Es el tiempo en que se produce el paso de la visión estadocéntrica a la visión mercadocéntrica (Sunkel, 2002), de tal manera que las interpretaciones de lo público llegan desde el mundo de la disciplina económica, particularmente la Teoría de la Elección Pública. (Letelier 2003). Otra importante contribución proviene del proceso de globalización en sus vertientes económica, financiera, tecnológica y cultural (Castells, 1999). En general, un conjunto de

nuevas demandas locales y globales se dirigen hacia los Estados. Al decir de algunos, el mundo tras la caída del estado de bienestar y de los socialismos reales, se hizo un poco más impredecible y se deslizó por una pendiente de cambios y transformaciones caracterizados por la velocidad, el volumen y la turbulencia (Oliás de Lima 2001, Kliksberg 1997, Huntington, 1997).

En definitiva, el Estado perdió protagonismo frente al mercado y a las grandes empresas transnacionales que vinieron a sustituir parte de sus funciones. Muchas de aquellas empresas, también comenzaron a competir con el Estado y a dejar obsoletos los servicios, procedimientos y tecnologías que éste generaba.

En el ámbito de la política se criticaba al Estado. Así desde las derechas se señalaba que el Estado había sido incapaz de generar las libertades necesarias para un adecuado funcionamiento de los mercados y las empresas y desde las izquierdas se reclamaba la incapacidad del Estado para superar la pobreza y las inequidades. (López Calera 1992).

A lo anterior se debe sumar el descontento de la ciudadanía por los servicios prestados desde el aparato gubernamental, y los crecientes costes internos para mantener un modelo de Estado en amplia retirada, lo cual obligó a la búsqueda de fórmulas nuevas y diferentes. Se volvió la mirada al sector privado.

El presente artículo se dirige a revisar los fundamentos conceptuales de las transformaciones que se llevaron a cabo en las administraciones públicas, a partir de las propuestas que se agruparon y conocieron con la denominación de NGP. El caso chileno para el efecto ofrece la peculiaridad de un conjunto de reformas llevadas a cabo en un país donde el ajuste estructural de la economía se llevó a comienzos de los ochenta y donde la administración debió adecuarse rápida y tempranamente. En el presente artículo se explora acerca de la vinculación entre las propuestas de la NGP y su inserción en las transformaciones llevadas a cabo en los últimos 18 años en la administración pública chilena en medio de un proceso político de transición y consolidación democrática.

1 Hacia Una Idea Del Concepto De Nueva Gestion Pública

El concepto de NGP, se deriva del estudio llamado “A Public Management For All Seasons” de Christopher Hood. En este trabajo, escrito en 1991, se declaró la ruptura de las tendencias internacionales desde las cuales se entendió a la Administración Pública. Ruptura, identificada a partir de las reformas llevada a cabo en el Reino Unido, específicamente en la modernización de su Administración y que según Hood, incluyeron cuatro grandes tópicos:

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

- El cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios.
- El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos, y
- El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de Administración Pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional”.

Lo que Hood denominó NGP consistió en una corriente, que vino a dominar la agenda pública durante los años ochenta en Estado Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, y Japón por lo menos, para luego expandirse por el resto del mundo.

El término, siempre impreciso, fue incorporado a falta, quizás de uno mejor. Cruzó los diferentes sectores de la política como las fronteras de los países. Sus propuestas e innovaciones provinieron de la práctica y del sector privado más que de los centros de investigación y pasó algún tiempo para que se comenzara la teorización y fijación de sus ideas y modelos conceptuales.

En varias direcciones se puede observar a la NGP como un desarrollo del movimiento internacional de la administración científica, con su preocupación por eliminar el desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición del control efectivo

A pesar de lo anterior, la factibilidad de que esta nueva tendencia no haya sido más que la sistematización académica de instrumentos y prácticas surgidos desde la propia administración ante la ausencia de propuestas teóricas, constituye una interpretación posible (Oliás de Lima. 2001).

Para otros, la NGP proviene tanto de la especialización académica como de la actividad gubernamental, definiéndola como campo de discusión amplio sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno ejecutivo (Barzelay, 2003).

Gran parte de los estudios sobre las políticas de administración y gestión de los gobiernos quedaron, en la lógica del Estado de Bienestar dentro de márgenes muy estrechos, puesto que lo que mas interesaba al Estado de posguerra fueron la seguridad nacional, los logros económicos, la seguridad social, la salud y la previsión. Se consideró por tanto a la gestión, como un instrumento a través del cual se formulaban las políticas e implementaban programas, en vez de que ella fuese objeto de debate político por si misma (Barzelay 2003).

Fue en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, donde se llevaron a cabo políticas de gestión publica en áreas tales como organización y métodos, gestión publica y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoria, evaluación y contratación (Barzelay 2003). Por su parte, su sucesor, John Major igualmente mantuvo las políticas de gestión en la agenda gubernamental. Evidencia de esto último fueron, la Iniciativa de los próximos pasos (Next Steps Initiative), Iniciativa

de la Carta Ciudadana (Citizens Charter Initiative), Iniciativa de Responsabilidad y Diseño Presupuestario de Recursos (Resource Accounting and Budgeting), y la Iniciativa de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative). Referencias (Barzelay 2003)

En los años noventa, en Estados Unidos, la reforma de la Administración Pública bajo el enfoque de la NGP también fue un tema importante en la agenda del Presidente Clinton. Dentro de sus primeras acciones se reconoce el lanzamiento de la Revisión de Desempeño Nacional (National Performance Review) y la suscripción del Acta de Desempeño y Resultado del Gobierno (Government Performance and Results Act). La propuesta estadounidense fue liderada por Al Gore y se expresó en el lema: Por una Administración Pública que “haga más y cueste menos” (Barzelay 2003)

En general, dentro de los gobiernos anglosajones, el proceso de determinación de la agenda estuvo muy influido por el ánimo de fortalecer las conquistas macroeconómicas y contener el crecimiento del sector público, así como la continua percepción de que las burocracias eran demasiado amplias e ineficientes (Gore, 1993)

Es pertinente señalar la indudable vinculación entre NGP y las transformaciones derivadas del ajuste estructural de la economía, que conformaron el modelo neoliberal. Desde luego, no sólo desde el punto de partida que significó el gobierno conservador de Thatcher, sino además porque en su contenido las reformas se insertaron en las nuevas tendencias del pensamiento económico y en la perspectiva de un rol diferente del Estado.

En última instancia se sugiere, sus fuentes teóricas se encuentran en el enfoque del Public Choice (que resta poder a la burocracia a favor del gobierno representativo) y en el Gerencialismo Clásico (donde pretende salvaguardar el quehacer del gerente del quehacer de los políticos) (Barzelay, 1997)

En Iberoamérica uno de los más interesantes aportes define a la NGP como una cuestión más bien difusa en donde se pueden encontrar una mezcla de supuestos, tecnologías y prácticas que progresivamente se instalaron en la Administración Pública, a falta de otras, y que en su conjunto que ofrecen una muy discutible coherencia (Oliás de Lima 2001).

2 Las propuestas específicas de la NGP

Según Hood

Efectivamente, la NGP se extendió por el mundo como una receta de propuestas dirigidas al mejoramiento y optimización de la Administración Pública. Siguiendo con el estudio fundacional de Hood, en las propuestas impulsadas por la NGP podemos encontrar los siguientes componentes:

Cuadro 1
 Las Propuesta de la NGP, según Hood

Nº	DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICACIÓN
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público.	Control discrecional activo y visible en las organizaciones.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad.
2	Estándares explícitos de medición en el actuar.	Definición de Metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos.	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas.
3	Gran énfasis en el control de los resultados.	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático.	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos.
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público.	Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico.	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia.
5	Hacer competitivo el sector público.	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos.	La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares.
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración.	Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación.	Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público.
7	Poner atención en el uso de los recursos.	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos "hacer más con menos".

Fuente: Hood, 1991.

Desde estas propuestas es posible apreciar las lógicas implícitas que evidencian parte importante de lo ya señalado, por ejemplo capturar la experiencia del sector privado, profesionalizar lo público, establecer la orientación a resultados, modificación de la matriz estructural, competencia. Ello con la intencionalidad de generar responsabilización, ser eficiente y optimizar los productos, a través de la incorporación de prácticas e instrumentos más o menos desconocidos hasta el momento, tales como incentivos, contractualización, cuantificación y algo curioso el cambio del estilo tradicional ("militar") de la administración jerárquica, por una flexibilización que incluye una mayor disciplina laboral.

En general se percibe que las propuestas de la NGP, desde la óptica de Hood, son amplias, variadas y asumen formas diversas, encontrando en ellas prácticas, instrumentos, tecnologías, enfoques de desigual naturaleza y efecto. Pero todos contribuyen al mismo fin. Quizás es en esa característica en donde es posible apreciar el fuerte componente de pragmatismo, o al menos de búsqueda de soluciones desde los problemas reales de las administraciones públicas. Resulta obvio que frente a los problemas de reducción de recursos del sector público y ante

la necesidad de ser eficiente se mirara hacia lo más cercano, es decir la administración privada.

Según Olías de Lima

Desde la óptica de Olías de Lima se pueden sintetizar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Las propuestas de la NGP según Olías de Lima

Reducción del Tamaño del Sector Público
Descentralizar las Organizaciones
Jerarquías Aplanadas
Ruptura del Monolitismo y la Especialización
Desburocratización y Competencia
Desmantelar la estructura estatutaria
Cientelización
Evaluación
Cambiar la Cultura

Elaboración a partir de: Olías, 2001

Las sugerencias se presentan definidas en torno a la privatización de servicios públicos, reducción presupuestaria y la aplicación de la idea de subsidiariedad del estado. Para ello es necesaria la creación de agencias estatales pequeñas capaces de adaptarse a los cambios ambientales, conjuntamente con la capacidad de producir outputs más variados y de calidad e incorporar a la Administración al mercado de los servicios y competencia. La medición de los objetivos propuestos de manera que sean acordes con lo planificado

Desde el punto de vista de la organización varias cuestiones son importantes, por ejemplo superar las dificultades de introducir cambios organizacionales en estructuras monolíticas de grandes dimensiones, mejora en los procesos de comunicación internos y reducción de la distancia burocrática entre los niveles superiores y los básicos u operacionales. La liberalización del formalismo, procedimentalismo y rigidez del aparato burocrático debieran ser buscados.

En los temas de personal se propone la flexibilidad en la contratación e incentivos al buen desempeño, así como revitalizar la conducta funcionaria en valores como la innovación, la polyvalencia y atención al cliente

Importante resulta reformular la idea de usuario, permitiendo que éste no sólo sea un receptor, sino que participe en la toma de decisiones respecto de los servicios recibidos.

Las propuestas mencionadas, no entran en la justificación sociopolítica, sino que evidentemente se sitúan en una perspectiva pragmática, que pone enfrente cuestiones que en apariencia pueden ser contradictorias, por ejemplo democratizar el servicio público, asegurar la participación de los usuarios, pero no de los funcionarios.

Según OCDE

La NGP, en términos prácticos, también se ha expresado, en las orientaciones y recomendaciones que proveen los organismos internacionales de coordinación y cooperación.

La OCDE (1995) plantea que la NGP en sus principios no debe restringirse a la trilogía ya conocida de la Eficiencia, Eficacia y Economía, sino que además debería concentrarse en un conjunto de cuestiones que permitan introducir coherencia en el actuar global del Estado, particularmente en la relación con sus ciudadanos. Más tarde, esta Institución vuelve sobre el tema y enfatiza en las cuestiones que se aprecian deben ser profundizadas u optimizadas, manteniendo la misma finalidad que las recomendaciones de períodos anteriores.

Cuadro 3

Las Propuestas de la NGP según la OCDE

Propuestas OCDE 1995	Propuestas OCDE 2005
Devolver Autoridad y Otorgar flexibilidad	Administración abierta
Desarrollar la competencia y la elección	El uso de mecanismos de mercado
Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad	Modernización del sistema de control y rendición de cuentas
Mejorar la Gerencia de Recursos Humanos	Redistribución y reestructuración
Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos	Mejora del rendimiento del sector público
Explotar la tecnología de la Información	Modernizar el empleo público

Elaboración propia a partir de: OCDE, 2005

A riesgo de simplificar la cuestión, y considerando que las propuestas de la OCDE han sido variadas, resulta interesante revisar esas propuestas de la OCDE en dos momentos.

Primero en los ‘90 y luego en los 2000, es posible apreciar que las características fundamentales de la perspectiva original, evolucionan e incorporan el uso de las tecnologías, la vinculación amigable con los usuarios, la búsqueda de un concepto gerencial en el ámbito de los recursos humanos y modernización del empleo.

Para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) este nuevo movimiento de reforma del sector público se centra

en el supuesto de que su incorporación permite alcanzar economía, eficiencia, calidad y eficacia, además de facilitar el control político, incentivar las capacidades gerenciales y permitir mayor transparencia, generando una mejora en la imagen de los líderes (Pollit y Bouckaert.2000 citado en López).

Sin entrar en una evaluación de los impactos en la aplicación del modelo de en los países de la OCDE es posible percibir con alto grado de certidumbre que la NGP ha contribuido ciertamente en la modernización del sector público de los países integrantes de la Organización (Torres, 2008).

La OCDE sugiere que los principios de la NGP son extrapolables a cualquier país sin tomar en consideración sus principios políticos y administrativos. Lo que sin duda plantea la homogenización a nivel mundial del modelo, con las respectivas consecuencias ideológicas, políticas y culturales que trae consigo. Sin embargo las entidades públicas habitan en contextos complejos desde el punto de vista social, cultural, político y gubernamental.

3 La perspectiva Latinoamericana

Frente al ajuste estructural, los países latinoamericanos sufrieron una serie de problemas y necesidades que el nuevo modelo de estado reducido no logró resolver, como por ejemplo la consolidación de la democracia, o la necesidad de alcanzar un cierto crecimiento económico dirigido a reducir brechas con los países desarrollados y la búsqueda de una mayor equidad en los propios países (CLAD,1998). A lo anterior, debemos agregar que, desde los setenta, muchos de los países latinoamericanos sufrieron rupturas en sus sistemas políticos, donde la democracia fue reemplazada por una gestión autocrática de tecnócratas alejados de la sociedad.

En Latinoamérica, se plantea entonces una NGP distinta a la señalada tanto por Hood como por Olías de Lima. Una de las causas percibidas, es que en Latinoamérica no se completaron procesos fundamentales del modelo weberiano, como por ejemplo, la plena profesionalización de la burocracia, que efectivamente se alcanzaron en los Estados desarrollados²

En su expresión latinoamericana, la NGP buscó objetivos que no sólo se concentraron en la adaptación a las nuevas realidades y desafíos a la Administración Pública. Más bien, debía la Administración, sumarse a los imponentes desafíos de los Estados latinoamericanos en lo que dice relación al mejoramiento en la calidad de la democracia y sus fundamentos, la búsqueda de gobernabilidad y legitimidad, una mejor distribución de la riqueza y mayor

² Según el CLAD, ningún país de la región completó la construcción del Modelo Burocrático Weberiano, en los parámetros llevados a cabo en los países desarrollados, por lo que la NGP en Latinoamérica debe promover el nacimiento y desarrollo de este modelo, antes de iniciar cualquier otra reforma al Estado. (CLAD 1998)

desarrollo económico. Es por ello que la NGP en esta parte incorpora, a partir del CLAD, una cierta noción política a la mejora administrativa. (Araya Barría, 2008)

Evidentemente, el aprendizaje acerca de la implementación de recetas preconcebidas debería haber sido aprendido por los países latinoamericanos, por cuanto es claro, hoy, que independientemente del valor de las propuestas teóricas, o las experiencias exitosas de otras realidades la modernización de las administraciones debe situarse en las características particulares de cada sistema nacional. Existen elementos institucionales, realidades sociales y necesidades diversas (Dussauge, 2009)

Evidencia de esto último es el documento fundamental del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del año 1998 y firmado por los países miembros.

Cuadro 4

Propuestas NGP del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Profesionalización de la Alta Burocracia
Administración Pública Transparente y responsabilización ante la ciudadanía de los administradores
Descentralizar la Ejecución de los Servicios Públicos
Delegación de Funciones a los organismos descentralizados
Orientación hacia el Control de los Resultados mas que al de procedimientos
Mayor Autonomía Gerencial de las agencias y de sus gestores, la cual debe ser complementada con nuevas formas de control, como por ejemplo, control por resultados (indicadores de desempeño)
Transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al Espacio Público no-Estatal y regulación de éste
Generación de un Estado Red, es decir, equilibrar marcos institucionales del Estado, Mercado y del Espacio Público No-Estatal
Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano- usuario
Mayores grados de responsabilización del servidor público frente a la sociedad, a los políticos electos en términos de la democracia y a los representantes formales e informales de la sociedad.

Elaboración con base en CLAD 1998.

Desde la perspectiva del CLAD, el aplanamiento de las estructuras organizacionales, la reducción del personal público, la búsqueda de la eficiencia en todas sus dimensiones y la extrapolación del modelo de administración privada a la

administración pública, no resuelve en su totalidad los problemas generados en el tercer mundo.

Son necesarios mayores niveles de democracia tanto al interior de la Administración Pública como en la sociedad. Detrás de esta afirmación, existe la premisa que la Administración cumple un papel fundamental al tratar de unir los objetivos del gobierno con las necesidades de la sociedad.

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

A pesar de los notorios cambios habidos en la última década en América latina, particularmente en el ámbito del rol regulador del estado. Para Torres (2008) LA NGP es posible en América Latina, a partir de la creación de una nueva cultura en las organizaciones públicas dirigida a establecer como valor la atención como un servicio, la eficiencia, la eficacia y la legitimidad.

La NGP, como herramienta pragmática al servicio de los países fue capaz de establecer ciertas líneas de acción en el ámbito gubernamental para solucionar la grave crisis dejada por el Estado de Bienestar, e incluso se adaptó a esta crisis para asegurar la supervivencia estatal, en un clima internacional de competitividad, y en donde se cuestionaba la labor del Estado en sus más variadas aspectos.

4 Breve síntesis de la modernización en Chile incluyendo algunos aspectos analíticos

Las Reformas del Estado en Chile han sido variadas e influidas por distintos elementos económicos, históricos y políticos. Por ejemplo los conflictos bélicos del S. XIX, obligaron al Estado Chileno a hacerse cargo de nuevos territorios, el conflicto del 1891 reordenó la distribución del poder institucional, las cuestiones de índole social llevaron en la década del 20 a la formulación de legislaciones dirigidas a la protección social, y así sucesivamente.

En el Siglo XX a partir de las intervenciones del régimen militar se produce una oleada de importantes transformaciones que fueron coincidentes con las llamadas reformas de primera generación, varias de las cuales fueron recogidas más tarde en el llamado Consenso de Washington. El otro hito de interés son las Reformas llevadas a cabo por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia desde los "90 en adelante.

Cuadro 5
 Reformas Estructurales Básicas de la Economía Chilena. Década del 70.

Situación en 1972 – 73	Post – 1973
1. Privatización	
El Estado controla más de 400 empresas y bancos.	En 1980, 45 empresas (incluyendo un banco) pertenecen al sector público.
2. Precios	
Control generalizado de precios.	Precios libres (excluyendo salarios y tipo de cambio).
3. Régimen Fiscal	
Impuesto a la compraventa. Elevado empleo público Elevados déficit públicos	Impuesto al valor Agregado (IVA) Reducción del empleo público Superávit públicos (1979 – 81).
4. Régimen Laboral	
Sindicatos poderosos con gran poder de negociación. Ley de inamovilidad. Reajustes salariales obligatorios. Altos costos laborales no salariales (40% de los salarios)	Atomización sindical con nulo poder de negociación. Facilidad de despido. Drástica reducción del salario real. Bajos costos laborales no salariales (3% de los salarios).

Adaptado de Meller, 1996

Las Reformas llevadas a cabo en los ochenta, bajo la conducción de la dictadura militar, tuvieron un fuerte componente económico y financiero. Se trataba de dar lugar a la creación de una economía de mercado.

Para ello, entonces, fue necesario iniciar una serie de reformas entre las que destacan las liberalizaciones de precios, comercial y financiera junto con promover políticas de competencia y Reformas fundamentales tales como las Reforma previsional, laboral, junto con una fuerte limitación de la acción económica del Estado, el fortalecimiento del derecho de propiedad y la privatización y reforma de empresas en manos del Estado (Galetovic, 1998).

A ello podemos agregar o precisar la liberalización del mercado del trabajo, la reducción del tamaño del Estado, la Municipalización de la atención primaria de salud y la educación, la regionalización, la liberalización de la educación superior.

Estas reformas, a lo largo de los años siguientes, fueron fuertemente criticadas en su connotación ideológica, en la forma en que fueron implementadas y en sus resultados, pero evidentemente constituyeron el correlato necesario, en términos del rol subsidiario que se asignó al Estado y el rol preeminente que comenzó a tener el mercado. Estas reformas tuvieron un enorme impacto en la Administración Pública chilena, al reorientar su actuar hacia el principio de subsidiariedad, reducir su tamaño, redefinir sus ámbitos de acción, desperfilar sus impactos y situarla en un papel secundario respecto de las tareas del desarrollo.

La sociedad con la que se encuentra la democracia, en los noventa, es distinta a aquella que la expulsó. Así, ya en democracia, los noventa nos mostraron una sociedad más individualista, con menos confianza y expectativas en el Estado, en rápido proceso de envejecimiento, en un proceso de cambios en la cuestión valórica, y con una clase media que nuevamente pugna por ser protagonista económica y culturalmente (Méndez, 2003). La vuelta a la democracia trajo consigo la urgencia de modernizar el Estado conforme las demandas del nuevo régimen político.

Durante el Gobierno Aylwin (1990-1994) las reformas estuvieron orientadas a proveer las respuestas organizacionales a problemas pendientes desde la dictadura. De allí la creación o por lo menos la entrega de vida legal a instituciones tales como Secretaría General de la Presidencia (Segpres), Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), Instituto Nacional de la Juventud (Injuv), Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). No es que se creyera que los problemas se resolverían creando organizaciones, sino más bien se trataba de dar vida legal y real a entidades, varias de ellas preexistentes, dirigidas a resolver problemas apremiantes de la sociedad chilena (véase Navarrete, 2009: 79 – 101).

Igualmente se hace importante el avance en Regionalización, se crean los gobiernos regionales, y se inician los primeros pasos en la dirección de dos grandes reformas sectoriales (salud y justicia). Simultáneamente se reconoce un valioso movimiento reformador originado en un conjunto de servicios públicos, quienes comienzan a desarrollar su gestión bajo un enfoque diferente, proveniente de las exigencias de la incipiente democracia, aunque no necesariamente, respondiendo a un plan maestro o a una coordinación reguladora centralizada. Así, y de hecho algunos servicios iniciaron la avanzada de modernización tecnológica y de procesos, y continúan hoy siendo los más adelantados (SII, SRCeI, Tesorería, Fonasa, INP, entre otros).

En suma se trató de dar curso a una primera fase de nivelación en las condiciones en que se encontraba la Administración Pública (Armijo 2002).

El Gobierno Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) Es la etapa en que muy probablemente la experiencia previa alcanzada en el Gobierno de Aylwin y los diagnósticos realizados comienzan a tomar forma. Se constituye el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMMGP). La modernización de la gestión pública se incluye dentro de los 8 compromisos programáticos del Gobierno³

Los énfasis estuvieron puestos en: Gestión Estratégica Tecnologías de Información Transparencia y Probidad Calidad de Servicio y Participación Ciudadana Recursos Humanos Institucionalidad del Estado. A contar del año 1997 se formula el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.

Se estableció una agenda de modernización y se definieron directrices presidenciales para orientar el proceso. En suma, hubo un fuerte impulso a la tarea modernizadora particularmente en lo relativo a funciones del Estado en lo que tiene que ver con su rol regulador del sector productivo, y en el componente sectorial Justicia, Educación, Infraestructura y en Modernización de la Gestión Pública a través de la incorporación de tecnologías, técnicas y procedimientos algunos enmarcados en el concepto de NGP, como por ejemplo Planificación Estratégica, Calidad, Control de Gestión, Incentivos y Programas dirigidos a mejorar la Gestión de los Servicios. (CIMMGP, 1997)

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) partió con la aspiración de una gran reforma modernizadora del Estado. Para estos efectos se crea el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), que sería el órgano a cargo del proceso y el Proyecto respectivo que establece las prioridades. La agenda estuvo marcada por los grandes acuerdos gobierno-oposición de enero del año 2003, que dieron lugar a los 49 proyectos de reforma estructurados en tres grandes ámbitos: modernización de la gestión pública, transparencia y promoción del crecimiento (Segpres, 2003). Parte importante de los acuerdos se concretaron, por ejemplo proyectos de alta relevancia para la Administración Pública, tales como la creación del Servicio Civil, la Alta Dirección Pública, el Silencio Administrativo eran una realidad hacia fines del año 2005,. Asimismo, se dio un fuerte impulso a las reformas institucionales a partir de la Reforma a la Constitución Política, que eliminó casi todas las disposiciones, heredadas de la dictadura que enrarecían la democracia. Dentro de las Reformas más trascendentes desde el punto de vista sectorial fue la Reforma de la Salud y la profundización de la Reforma de la Justicia..

3 "Modernizar el Estado no es otra cosa que actualizarlo, hacerlo trabajar de una manera acorde con los tiempos que corren a fin de que cumpla satisfactoriamente su misión en tres grandes dimensiones: garantizar y hacer posible los derechos ciudadanos, prestar servicios básicos acordes con las necesidades de los usuarios, y crear las condiciones para el libre y ordenado ejercicio de las actividades privadas, a fin de que puedan desarrollarse internamente y ser competitivas a nivel internacional". (CIMMGP, 1996).

El Gobierno de Bachelet (2006-2010) ofrece tres momentos en los cuales es posible identificar los lineamientos y caminos por los que ha transitado la modernización de la gestión pública en Chile en los últimos cuatro años.

En el discurso del 21 de mayo del año 2006, de la Presidenta Bachelet (2006a), se establecen las orientaciones globales a partir de ideas directrices de su labor de Gobierno: un Chile más seguro, más próspero, en el que se vive mejor y más integrado.

Más adelante en Noviembre de 2006 se establece la Agenda de modernización la que incluye tres áreas principales: Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política. En cada uno de esos ítems se especifican un conjunto de medidas que incluyen leyes, modificaciones legales, instructivos presidenciales, creación de órganos. Se destaca el énfasis puesto en el recurso humano, particularmente en la aceleración de los concursos por la vía de la Alta Dirección Pública y la ampliación de Servicios Públicos y Programas que serán incorporados a esta modalidad. Asimismo la agenda contempla un componente de fortalecimiento institucional, el que se observa representado por la modernización de la Contraloría y la Auditoría Interna de Gobierno y por la creación de entes tales como la Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas y las Superintendencias de Obras Públicas, de Educación y de Medio Ambiente. Al igual que las modificaciones a la Ley de Transparencia para asegurar la información desde los servicios públicos a los usuarios y a la ciudadanía en general. En el ámbito de político institucional las aspiraciones se orientan a mejorar la calidad de la Política para lo cual se aspira a la ampliación y afinamiento de delitos y sanciones por violaciones a la ley electoral. Para ello se crearía la Dirección de Fiscalización Electoral y se regularían las elecciones primarias al interior de partidos y coaliciones. (Bachelet. 2006b)

El tercer momento de definiciones lo constituyó el discurso del Ministro del Interior E. Pérez Yoma el 8 de abril del 2008 pronunciado en el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE) en donde se establecieron metas y se comunicaron decisiones. Entre las más importantes se destacan:

El Gobierno de Bachelet ha puesto un fuerte énfasis en lo social, específicamente en la generación de una red de protección social para la superación de la pobreza. En esa perspectiva uno de sus proyectos emblemáticos ha sido la Reforma de la Previsión.

Varias de las iniciativas descritas, al 2009, han sido implementadas o se encuentran en proceso de implementación. Quizás una de las más relevantes ha sido la puesta en operación de la drástica Ley de Transparencia que pone fin al secretismo tradicional de la Administración Pública Chilena.

Cuadro 6

La Modernización de la gestión Pública en el gobierno de la Presidenta Bachelet

Criterios para la Modernización
Superación la mirada sectorial y compartimentada de ministerios y organismo, para avanzar hacia la generación de políticas públicas transversales.
Relación más moderna y de calidad entre el sector público y el privado, para ello se piensa en articular esfuerzos de largo plazo con el sector privado.
La búsqueda de un estado capaz de sostener políticas de largo plazo.
La complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales requieren gerentes públicos de excelencia.
La orientación a resultados como el principio rector del sector Público.
Es urgente avanzar hacia un Estado más descentralizado y eficaz
Medidas específicas de modernización
Revisar las atribuciones de la Contraloría.
Creación de la agencia de calidad de las políticas públicas.
Poner término a cualquier programa que resulte mal evaluado en forma consecutiva.
Profundizar el sistema de la Alta Dirección pública y adecuación de remuneraciones para garantizar reclutamiento de gestores públicos de excelencia
Corporaciones público-privadas, de estructura mixta, funcionamiento transparente, metas claras y flexibilidad administrativa
Agilización de iniciativas que se encuentran en el Congreso
La reforma de tribunales Tributarios y Aduaneros, el fortalecimiento del Tribunal de la Libre Competencia y
Fiscalía Nacional Económica, el nuevo estatuto Pyme,
la reforma a la estructura corporativa de Codelco,
el perfeccionamiento de ChileCompras y
la nueva institucionalidad del Fondo de Innovación para la CompetitividadLa puesta en marcha durante este año de la ley de transparencia y acceso a la información pública
Mejor gestión de inversiones
Particularmente en Salud,
Fondo de Desarrollo regional
Modernizar los gobiernos corporativos de las empresas públicas.
Aprobación, de una vez por todas, del proyecto de ley que permite regular el artículo 121 de la Constitución, y que entrega facultades a los municipios para definir sus propias estructuras organizacionales, adecuar sus dotaciones de personal y establecer sus remuneraciones.
Creación de la gerencia de subvenciones en el Ministerio de Educación.

5 La Ngp y las reformas de la Administración Pública Chilena

En el caso chileno ha existido una abundante literatura acerca de los procesos de modernización de la gestión pública. No obstante los estudios no han sido dirigidos a evidenciar los modelos conceptuales que han servido de base a las transformaciones. Aunque de cualquier manera han sido reconocibles los vínculos o influencias que las experiencias de distintos países han tenido en la realidad chilena. Es decir la NGP se introdujo en Chile a partir de la observación y estudio de casos exitosos de modernización de países como Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Canadá, y en general los países que han suscrito los acuerdos OCDE.

La apreciación en los noventa

Hacia fines de los noventa, y desde una perspectiva crítica, se observaban las similitudes entre las propuestas de Gran Bretaña, y sus casi 20 años de reforma con los pasos que se comenzaban a dar en Chile, reconociendo en aquella experiencia la inspiración de las reformas locales. (Orellana, 2004)⁴

Independientemente de la hipótesis que levanta Orellana en el sentido que la modernización de la gestión en Chile es una copia de la modernización británica, lo cierto es que su trabajo permite apreciar la importante cantidad de mecanismos e instrumentos propios de la NGP que se incorporaron en la segunda mitad de los noventa. Es probable que en aquella época estos instrumentos tuviesen un carácter aún incipiente y seguramente aún fuesen aplicaciones en los sectores más adelantados de la Administración Pública chilena.

Con menos intensidad el estudio de Armijo (2002) sobre las reformas vividas en la Administración, durante el periodo del Presidente Frei (1994-2000) reconoce que las características de las reformas y las materias abordadas reúnen las características propias de la NGP, aunque de manera desigual y con diferentes intensidades.

Resulta difícil evaluar por separado el impacto de las reformas por cuanto la homogeneidad y coherencia que han tenido las políticas modernizadoras de los cuatro gobiernos de la Concertación, como se ha podido apreciar, ha sido grande y ha permitido profundizar y optimizar las aplicaciones. Es por ello que antes de evaluar aspectos puntuales revisaremos más adelante el resultado global.

Lo valioso, sin embargo, de esta cuestión es que se ha alcanzado un alto grado de continuidad. Asimismo muchas de las reformas han surgido de procesos de acuerdo y negociación con la alianza opositora al gobierno, asegurando la permanencia de las reformas en el tiempo, eludiendo las eventualidades que pudiese generar

4 Evidentemente cada uno de los elementos considerados por Orellana posibilitan un análisis por separado y pormenorizado para evidenciar su plena o real incorporación en la Administración Pública chilena, el que escapa a las posibilidades de espacio del presente trabajo. No obstante existe abundante literatura que puede ser consultada sobre el particular (Armijo, Ramírez Alujas, documentos oficiales del CIMMGP y Pryme y SIARE del CLAD)

cambios en la conducción gubernamental, cuestión que se transforma en una estrategia que se proyecta hacia adelante.

Cuadro 7

Los instrumentos y orientaciones de la modernización en Gran Bretaña y en Chile

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Chile
* Respaldo político (Primera Ministro Thatcher)	* Respaldo político (Presidente Frei)
* Liderazgo gerencial (Reyner)	* Liderazgo gerencial
* Formación de elite gerencial	* Formación de elite gerencial (Director-ejecutivo)
* Planificación estratégica	* Planificación estratégica
* Indicadores de gestión	* Indicadores de gestión
* Convenios de desempeño	* Convenios de desempeño
* Descentralización	*Estímulo a servicios específicos
* Centralización en el cliente	* Atención al usuario-cliente
* National Audit Office	* Sistema Nacional de Auditoría (Contraloría Tradicional)
* Control presupuestario descentralizado	* Sistema Nacional de Auditoría (Contraloría)
* Premios a la excelencia	* Premios e Incentivos
* Presupuesto modernizado como instrumento esencial	* Presupuesto tradicional instrumento esencial
* Sin participación de los funcionarios	* Nula participación de los funcionarios
* Sin participación de los sindicatos	* Nula participación de las Asociaciones de Funcionarios
* Responsabilidad gerencial	* Movilidad gerencial (asc.)
* Aporte empresarial, líderes	* Líderes, Técnicas empresariales
* Nula regionalización	* Región centralizada, centralización
* Nula modernización de las funciones transversales de la AP (Personal, Abastecimientos)	* Nula modernización de las funciones transversales de la AP (Personal, Abastecimientos, Presupuestos, etc.)

La apreciación de los dos mil

Desde otro esquema comparativo, es posible observar importantes transformaciones en Chile, las que se fueron acumulando conforme el paso del tiempo. Siguiendo el esquema planteado por la OCDE se pueden mencionar como ámbitos de modernización alcanzados a la fecha. OCDE (2005)

Más compleja aún se haría la tarea de revisar cada una de las mas importantes transformaciones, sus alcances, efectos, impactos en los usuarios, instituciones públicas y gobierno. La intención del trabajo antes que revisar los contenidos de cada una de las múltiples iniciativas de modernización es establecer la cercanía o mejor aún la sintonía entre estas iniciativas y las propuestas de la NGP.

Profundizando en la relación propuestas OCDE y las reformas en la administración pública chilena se puede señalar:

Administración abierta. Efectivamente la Administraciones Pública chilena hoy es más abierta y transparente y, se puede acceder a ella y consultarla más fácilmente. Este fenómeno se ha plasmado en nueva legislación y nueva institucionalidad creada o en vías de creación. (Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Operación de los proyectos de Gobierno Electrónico, Consejo para la Calidad de las Políticas Públicas, Comité de Auditoría Interna de Gobierno).

Mejorar los resultados del sector público. La Administración Pública chilena se centra de mejor manera en resultados. En esa dirección son importantes los instrumentos asociados a la estructuración de planes y mecanismos de control de gestión, tales como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), y el Balance de Gestión Integral BGI) y el control presupuestario. Y, los instrumentos para la evaluación de impacto y evaluación en profundidad. Así como la entrega de recursos condicionada a resultados o los fondos competitivos.

Modernizar los sistemas de responsabilidad y de control. La OCDE señala que en la práctica, se ha observado en los países que la integran un desplazamiento desde la ineficiente, pero relativamente segura, comprobación de la regularidad y legalidad de las transacciones individuales (trámites administrativos o control del acto administrativo) hacia la más eficiente, pero relativamente insegura, técnica de verificar el correcto funcionamiento del sistema. En el caso chileno pareciera ser un poco más difícil encontrar ejemplos en esta dirección. No obstante se pueden mencionar como elementos determinantes de una orientación en esta perspectiva al Sistema de Compras Públicas (Chilecompras) (hoy, Mercado Público), al Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y al Sistema de la Alta Dirección Pública.(SADP)

Cuadro 8
 Propuestas OCDE y Reformas chilenas.

Propuestas OCDE 2005	Contenidos
Administración abierta	Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Operación de los proyectos de Gobierno Electrónico, Consejo para la Calidad de las Políticas Públicas,
Mejorar los resultados del sector público	Política de Balance estructural en el mediano plazo Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Balance de Gestión Integral BGI) Indicadores de desempeño. Evaluación: de Programas, de Impacto de programas, de programas nuevos, evaluación comprensiva del gasto. Fondo de modernización de la gestión pública Programas adscritos al presupuesto, método del Marco Lógico.
Modernizar los sistemas de responsabilidad y de control.	Sistema de Compras Públicas (Chilecompras), al Sistema de Información de la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) y al Sistema de la Alta Dirección Pública.(SADP)
Reasignación de recursos y reestructuración	El presupuesto nacional, progresivamente se transforma en un instrumento de gestión estratégica institucional. Superávit estructural del 0.5%. Entidades públicas que pueden traspasar sus excedentes del presupuesto no utilizados un año para el año siguiente.
Utilizar los mecanismos de mercado	Copago por algunos servicios por parte de los usuarios. Subvención a privados para atender ciertas necesidades públicas. Complementariedad entre el sector público y privado. Contrataciones de servicios, y profesionales para el sector público. Mecanismos de outsourcing (tercerización). Entrega de recursos de manera competitiva. Generación de mecanismos de incentivos. Incorporación de criterios de creación de valor público.
Modernizar el empleo público	Ley N° 19.882 de Nuevo Trato Laboral. Alta Dirección Pública. Perfiles de competencias directivas. Contratos y Salarios supeditados a los resultados.
El cambio de las estructuras	Flexibilización de estructuras: Instituto Nacional de Normalización Previsional, Servicio de Registro Civil Creación del Instituto de Previsión Social. Creación de Superintendencias. Cambios estructurales derivados de las reformas sectoriales. Incorporación de Programas que abordan un tema específico por un tiempo establecido, dando vida a las políticas públicas.
El control de la administración	Contraloría que ejerce el control de legalidad, por otro está la Auditoría Interna de Gobierno que ejerce funciones de control, mas allá la Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados. En el contexto de la discusión sobre la ley de Participación Ciudadana se ha hablado del Control Ciudadano.

Fuente: elaboración propia

Reasignación de recursos y reestructuración- Varios elementos inciden en esta dirección en el caso chileno. La necesidad de fijar límites máximos al gasto público y reasignar los recursos dentro de esos límites, junto con el proceso de negociación política, han motivado en el caso chileno que la función del presupuesto nacional, progresivamente se transforme en un instrumento de gestión estratégica institucional. Junto con el superávit estructural del 0.5%, hoy existen entidades públicas que pueden traspasar sus excedentes presupuestarios no utilizados un año para el año siguiente.

Utilizar los mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado se han generalizado en la zona de la OCDE aunque existen marcadas diferencias en su uso según los países. Estos mecanismos tienen la capacidad de incrementar significativamente la eficiencia. La decisión de recurrir a ellos debe tomarse para cada caso en particular, ya que el que se encuentren específicamente diseñados para cada ocasión es esencial para garantizar el éxito de su aplicación. En el caso chileno, algunos mecanismos como el copago por algunos servicios por parte de los usuarios, la subvención a privados para atender ciertas necesidades públicas, la complementariedad entre el sector público y privado en el mismo sentido y los casos de contrataciones de servicios, y profesionales para el sector público son mecanismos utilizados con frecuencia. Obviamente los mecanismos de outsourcing (tercerización) de actividades no centrales o estratégicas de las instituciones públicas se han popularizado.

Modernizar el empleo público. A pesar de que se ha producido una natural renovación en la Administración Pública quizás este es uno de los elementos más débiles en los procesos de modernización de la gestión pública. Se reconocen los efectos de la Ley N° 19.882 de Nuevo Trato. Se ha mejorado en algunos casos, notablemente las condiciones físicas de trabajo y la higiene ambiental en el lugar de empleo, los salarios han sido reajustados, se establecen incentivos por desempeños colectivos, el mejoramiento del desempeño se mide por indicadores, pero subsisten temas serios como el empleo bajo condiciones de honorarios, la compra indiscriminada de servicios profesionales, dotaciones disfuncionales, la determinación poco clara de los recursos para capacitación, entre otros. La OCDE dice en todo caso que en muchos de sus países, la contratación laboral de los funcionarios públicos se ha acercado a la del sector privado, alterando su estatus legal y las condiciones de empleo. Las políticas de empleo individualizadas –que incluyen la introducción de contratos y de salarios supeditados a los resultados– se han ido generalizando progresivamente.

El cambio de las estructuras. Ya sea para suprimir organizaciones existentes, ya sea para crear otras nuevas. Hoy es cada día más fácil reordenar estructuras que elaborar y poner en operación y alcanzar los objetivos de los planes en seguimiento a las políticas. Quizás ejemplos interesantes de seguir en esa dirección se plantea en aquellas instituciones chilenas que se han orientado a estructurar una modificación

en sus funciones o en su cartera de servicios o línea de productos, como por ejemplo el INP y el seguro de accidentes laborales y la creación del nuevo Instituto de Previsión Social para administrar el sistema de pensiones solidaria, el Registro Civil y la incorporación de nuevas acciones como tramitación de posesión efectiva, registro de vehículos motorizados y en el futuro la biometría. Otra modalidad es la incorporación de Programas que abordan un tema específico por un tiempo establecido, dando vida a las políticas públicas para luego de una evaluación desaparecer o reorientarse..

El control de la administración. Más allá de los planteamientos de la OCDE, en el caso chileno el tema tiene que ver con la capacidad del Estado para generar mecanismos de control de la legalidad de los actos de la administración. En cuanto al órgano de control, la Contraloría General de la República, hasta la fecha no se han tomado las decisiones para su transformación, ampliación o reordenamiento de sus potestades.

En ese sentido el Control de los actos de la administración y la búsqueda de su eficiencia y calidad muestra un notorio rezago y desorden. Por un lado está la Contraloría que ejerce el control de legalidad, por otro está la Auditoría Interna de Gobierno que ejerce funciones de control, mas allá la Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados. En el contexto de la discusión sobre la ley de Participación Ciudadana se ha hablado del Control Ciudadano. Sobre el particular existe una dispersión de propuestas que se mantienen durante largo tiempo sin abordaje efectivo.

En realidad muchas de las iniciativas que se desarrollan se pueden adscribir a varias de las propuestas de la OCDE, lo que en cierto modo da cuenta de la coherencia implícita de los caminos seguidos con referencia al modelo de propuestas. Es probable que muchas de ellas incluso superen algunas de las recomendaciones. En efecto, al pasar revista a las transformaciones realizadas en Chile y su volumen, amplitud y profundidad pareciese que se han superado muchas de las propuestas y que los caminos que hoy se recorren comienzan a tener un perfil diferente.

Varias de las reformas tiene un fuerte componente financiero, presupuestario y de manejo de recursos. En tal sentido parece pertinente destacar el rol de agente modernizador de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que en tanto órgano cuya misión es velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, ha orientado la modernización de los sistemas presupuestarios, de programación, planificación y control y evaluación.

No es posible dejar de hacer mención a la influencia de las coyunturas (mejor que momentos) modernizadoras, por ejemplo una coyuntura fue aquella de las transformaciones que se derivaron del ajuste estructural, otra la que surge a partir de la “nivelación” de la administración en el gobierno del presidente Aylwin, la que se enlaza con la aparición del Plan Estratégico del presidente Frei. Igualmente los acuerdos gobierno-oposición y los 49 proyectos de ley en la época del Presidente

Lagos y la Agenda de la Presidenta Bachelet, han llevado algunos a pensar que el país debería iniciar la tercera o cuarta generación de reformas. Más allá de las categorías, lo que resulta realmente interesante es la notoria circunstancia de que la modernización de la gestión, efectivamente se ha transformado en una acción permanente, en una política de modernización.

Algunas líneas conclusivas sobre ngp y modernización del estado en Chile

Para que las propuestas de la NGP puedan materializarse en regímenes democráticos, es necesario preparar una plataforma modernizadora de la gestión pública que no omita las características del Sistema Político y su natural evolución, como una precondition para alcanzar el impacto esperado de las transformaciones. En el caso chileno resulta interesante consignar que las medidas modernizadoras, enmarcadas en la NGP se han llevado adelante en el marco de la construcción y consolidación de un régimen democrático.

La mirada desde la gobernabilidad, la legitimidad y el desarrollo

La modernización de la gestión pública en Chile se ha llevado a cabo en el contexto de la transición política desde un régimen autoritario a uno democrático, aún cuando existen baches en el esquema institucional chileno, entre ello el régimen electoral y el perfeccionamiento de las leyes vinculadas a los partidos políticos, así como los elementos que podrían contribuir fuertemente a avanzar desde una democracia tradicional a una democracia participativa.

Desde la vuelta a la democracia se aprecia un país que ha tenido gobernabilidad con estabilidad, paz social y funcionamiento institucional.

Es probable que los ciudadanos se hayan hecho más concientes de sus demandas, aunque la sociedad se encuentra impregnada de individualismo, lo que limita por ejemplo el sentido solidario para articular sociedad civil. Se ha hecho notoria la capacidad de nuestro régimen político para abordar problemas, y formular políticas públicas. No obstante esta capacidad se hace limitada en el momento de avanzar en un proceso de mayor alcance del Estado para resolver algunos problemas sociales, como por ejemplo la negociación colectiva.

Se ha construido una de las mayores redes a nivel mundial de tratados de libre comercio, lo cual debiera suponer la definición de estrategias deliberadas de desarrollo productivo y se ha alcanzado un equilibrio en el manejo de las finanzas públicas, lo cual puede incidir favorablemente en la ampliación del horizonte decisional del Estado con miras a la generación de políticas y mecanismos e instrumentos de impacto social y estabilidad económica y que ha permitido abordar

la crisis financiera que irrumpiera el año 2008, en condiciones de una economía estable y con una razonable capacidad financiera del estado.

No obstante subsisten algunos problemas complejos y fundamentales:

- **Democracia:** En el año 2008 en el caso de Chile, siguiendo las tendencias latinoamericanas, el 59% aprueba la gestión del gobierno, lo que es muy superior al 39% de apoyo a la democracia y al 21% de percepción del buen funcionamiento del sistema económico. Datos que muestran una cierto tipo de insatisfacción con el sistema democrático y económico. (Latinobarómetro, 2008).

- **Representación y Legitimidad Política:** De otro lado a pesar de la gobernabilidad y la estabilidad, somos parte del fenómeno mundial de cuestionamiento a la legitimidad y capacidad de representación de la política, cuestión que se puede hacer crítica, si es que no se demuestra la capacidad del sistema político para avanzar en la resolución de los problemas persistentes (Latinobarómetro, 2008)

- **Inequidad:** Varios estudios (Cowan y De Gregorio, 1996. Solimano y Torche 2007 Galetovic. Schatán, 2007) evidencian que Chile es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. De esta forma, en Chile, el 20% más rico de la población recibe 17 veces más ingresos que el 20% más pobre; en comparación con Estados Unidos, en donde esta relación alcanza a 8.9 (Contreras, 2008). Los pobres efectivamente son menos y aquellos que lo son, son menos pobres, pero las oportunidades siguen injustamente distribuidas

En suma desde la perspectiva institucional el país ha alcanzado democracia y crecimiento económico, paz social y estabilidad, pero a pesar de los avances en la reducción de la pobreza, subsisten de manera endémica los problemas de equidad para algunos, de justicia social para otros, medio ambientales y culturales y de defensa de derechos. (Drake y Jaksic, 2000)

La mirada desde la modernización de la gestión pública

Desde la perspectiva de la Administración, los avances han sido importantes. La Administración Pública ha cambiado significativamente en Chile en los últimos 17 años. Desde una administración resintonizada con las necesidades de la sociedad a otra que comienza a incorporar la evolución política, social, económica y tecnológica. Las transformaciones se pueden apreciar en:

- El nivel institucional, por ejemplo, modificaciones constitucionales y legales, modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, otros marcos normativos, transformación de servicios públicos como el Instituto de Normalización previsional, actuación con base en Programas altamente operativos

- En el nivel sectorial, por ejemplo las reformas de la Educación, Justicia, Salud, Obras Públicas (Concesiones);
- En el nivel de los Sistemas administrativos transversales: Chilecompras, Sistema de gestión Financiera, Sistema de Alta Dirección; Los sistemas de programación y Control (PMG y BGI)
- En el nivel operacional, las transformaciones específicas que han vivido los Servicios Públicos.

Particular mención se debe hacer a la incorporación de las Tecnologías de la información y Comunicación, la que se encuentra hoy con indicadores de la mayor relevancia. Por ejemplo el país cuenta con una agenda digital, avanza firmemente hacia la interoperabilidad de los sistemas administrativos y la tramitación digital se populariza.

¿Pero estas transformaciones habrán estado inspiradas en la NGP?. Si se analizan a partir de su contexto (vinculación con el rol del Estado y su relación con la economía y los ciudadanos), objetivos, nombres, contenidos, lógicas culturales y valóricas y probablemente resultados es dable responder afirmativamente.

La NGP como una herramienta ecléctica y transversal al servicio de los gobiernos tanto de derechas como de izquierdas, ha sido llevada a cabo en el Proceso de Modernización de la Gestión Pública chilena (Doña 2006) con claros resultados. Por ejemplo, cuando el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública inició sus trabajos hace más diez años, no existían perfiles de Gerentes Públicos, mecanismos institucionalizados de reclutamiento y selección de personal, políticas de empleo y remuneraciones, evaluación y administración del desempeño, utilización de tecnologías de información en las distintas áreas del quehacer gubernamental.

De cualquier forma existen aún algunas necesidades y problemas no resueltos completamente en la administración pública chilena, entre ellos es posible identificar necesidades de distinta tipo y naturaleza algunas referidas a las políticas públicas en términos de participación ciudadana, problemas de la implementación, particularmente territorial y evaluación aún precaria y no extendida. Otros, en cuestiones referidas al mejoramiento de las capacidades reguladoras y fiscalizadoras. En lo netamente administrativo sigue siendo necesaria la optimización de los programas de gestión y el control de gestión, la plena incorporación de sistemas administrativos transversales, mejorar el intercambio de experiencias entre los servicios públicos, la flexibilidad de la administración, la interoperabilidad de los sistemas de información y la plena incorporación de los usuarios en una sociedad en donde las personas debieran ser un poco más protagonistas. Aquellos entre varios otros que se escapan por razones de espacio.

La NGP, sin duda, ha servido de base para la Modernización del Estado aún cuando explícitamente no se planteó la adscripción de la Administración Pública chilena a esa orientación, sino que más bien se optó por una estrategia incrementalista.

Lo interesante es verificar que las medidas pueden entenderse favorables al desarrollo de la Administración en un contexto en donde existen consensos básicos entre las fuerzas políticas en torno a la democracia y al mercado. (Drake y Jaksic 2000), en un proceso político estable con un crecimiento económico sostenido, aunque sensible a las crisis, con una coalición política gobernando con altos grados de coherencia.

La pregunta es si la NGP estará en condiciones de seguir siendo el componente inspirador, a través de las experiencias de otras realidades, de las transformaciones de la modernización en Chile, particularmente porque se podría establecer legítimamente la duda acerca de si las orientaciones de la NGP estarían en condiciones de resolver cuestiones pendientes o nuevos problemas, o problemas emergentes.

Reflexiones Finales. Los límites del modelo

Hoy resulta válido preguntarse si habrá comenzado una etapa de revisionismo de lo que fueron las ideas primigenias de la NGP. Existen autores que han señalado que si bien se reconocen aspectos positivos como la orientación al usuario, la rendición de cuentas, la descentralización, énfasis en la eficiencia y efectividad en los costos. No obstante, también existen aspectos en los cuales el modelo ha evidenciado incapacidades que bien vale reconocer. Así señala la poca ética adaptación de las prácticas del sector privado al sector público, la ignorancia acerca de la naturaleza fundamental de lo público, el bajo respaldo teórico. Por otro lado, continúa, los intereses privados se han disfrazado como bien público, bajo el movimiento de la NGP, de tal manera que el fuerte énfasis en la privatización ha sido a costa de la ética y la moral del sector público. Agregando a ello se detecta que posee contradicciones culturales y ha provocado enormes costos sociales y económicos (Amosa, 2009).

Por otra parte, desde la mirada economicista, se ha señalado que la NGP no captura la complejidad política del medio ambiente del sector público y que tanto proveedor como usuarios poseen una forma más compleja de relacionarse que en el mercado. También dice que los modelos de gestión privados son irrelevantes para el sector público y que al no existir claridad sobre el concepto, contenido y propósito de la NGP, todos pueden interpretarla de diferentes maneras de acuerdo a sus propios intereses (Hughes 2003).

De cualquier manera la administración es mucho más que la entrega de un buen servicio en condiciones de eficiencia. Hay ciertos fines o aspectos de la tarea administrativa que van más allá de aquello y tienen que ver con por lo menos con componentes políticos (governabilidad), ético (bien común), cultural (identidad) y económico social (equidad).

El momento resulta propicio para tratar de dilucidar cuál es el tipo de Administración Pública que necesitamos hoy día. A casi 30 años de haber iniciado las prácticas de transferencias de las experiencias del mundo privado a lo público, parece ser que se ha iniciado la búsqueda de nuevos modelos.

Desde hace algún tiempo se ha consolidado la idea que no es posible copiar mecánicamente lo que hace el sector privado. El sector público tiene especificidades que son propias y que hoy se valoran más entre ellas sus fines, su marco normativo, el origen de los recursos, los mecanismos de control, el régimen del personal. A ellas hay que agregar otras que han ido quedando claras en los últimos años: es el proceso político y no el mercado el mecanismo de asignación de recursos, la Administración Pública tiene el carácter de poder público, la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor y las dificultad de medir el valor creado. Cualquier modelo o paradigma debe considerar esas cuestiones como condición de éxito.

Si algunas medidas resultaron exitosas en países desarrollados, estas no tienen por qué ser exitosas en países con economías pequeñas, con institucionalidad frágil y con importantes cuadros de inequidad. La NGP debería dar cuenta de esa condición, toda vez que, si bien es cierto usa herramientas tanto del Gerencialismo Clásico como del Neoliberalismo, permitiría una fuerte intervención del gobierno para el cumplimiento de su agenda.

Por lo mismo cabe preguntarse, ¿Es lo mismo ayer que hoy? ¿Podrá la NGP dar solución a los problemas del gobierno cuyas herramientas de gestión introdujo y que hoy se cuestionan en medio de una crisis mundial? ¿Se quedará o se irá con el mismo sigilo que utilizó para infiltrarse en el Estado y la administración? Pareciera que el mundo nuevamente ha cambiado.

Referencias Bibliográficas

- Amosa, D. (2009) New Public Management. Documento. Public Sector Management, School of Management and Public Administration. Suva: University of the South Pacific.
- Araya, E y Barriá, D. (2008) “Modernización del Estado y gobierno electrónico en Chile” en Revista Buen Gobierno, Nº 5.
- Armijo, M. (2002) Modernización administrativa y de la Gestión Pública en Chile. En Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y Desafíos. Santiago: LOM.
- Bachelet, M., (2006a) Discurso ante el Congreso Pleno. Valparaíso: Congreso de Chile.
- Bachelet, M., (2006b) Discurso Promulgación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Santiago de Chile
- Barzelay M. (2003) La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México: Fondo de Cultura Económica.

- Barzelay M. (1997) La reforma de la Administración Pública: un enfoque de Políticas (con referencia a los países de la OCDE) "II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", celebrado Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.
- Castells, Manuel, (1999), La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 2: El Poder de la Identidad. Siglo XXI: Madrid.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996) (CIMMGP). Gerencia Pública. Elementos para un debate. Ministerio Secretaría general de la Presidencia, División de Modernización de la Gestión Pública.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1997) (CIMMGP). Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El estado al servicio de la gente Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de la Modernización de la Gestión Pública.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Venezuela: Consejo Científico del CLAD.
- Contreras, D (1998) "Distribución del Ingreso en Chile Nueve Hechos y algunos Mitos". Revista Perspectivas. Vol. I N°2. pp. 311 – 332
- Cowan, K y De Gregorio, J. (1996) "Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?" Revista Estudios Públicos N°64. pp 27 – 56
- Doña, K. (2006) "Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile". Documento de Apoyo Docente n°6, Santiago: Departamento de Gobierno y Gestión Pública, INAP,
- Drake, P y Jaksic, I. (2000) El modelo chileno, democracia y desarrollo en los noventa. Introducción. Chile: LOM.
- Dussauge L, M. (2009) "¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública?. Argumentos sobre las reformas administrativas en países en desarrollo". Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, N°13.
- Galetovic, A. (1998) "Desatando a Prometeo. Las Reformas Económicas en Chile 1973-1989". Revista Perspectivas, Vol II N° 1.
- Gore, A. (1993) "Por una Administración que funcione mejor y cueste menos". Gobierno USA.
- Guerrero, O (2008) "Fundamentos intelectuales de la Nueva Gerencia" Ponencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD. Argentina
- Guerrero, O. (2003) "Nueva Gerencia Pública. ¿Gobierno sin Política?". Revista Venezolana de Gerencia, Vol.8, N° 23, pp 379-395.
- Hughes, O. (2003). Public Management and Administration. Londres Macmillan.
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons" en Public Administration Vol, 69 N°1 pp. 3 – 19.
- Huntington, S. (1997) El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Barcelona: Paidós.
- Kliksberg, B. (1997) "Repensando el estado para el desarrollo social más allá de dogmas y convencionalismos". Revista Reforma y Democracia, N° 173, pp.139 – 186
- Latinobarómetro. Informe 2008. www.latinobarómetro.org
- Letelier, L. (2003) "El aporte de la ciencia Económica". Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública Vol. III, N°5, pp. 35 – 48.
- López Calera, Nicolás. (1992) Yo, el Estado. Madrid: Editorial Trotta.
- Lynn, L. (2006) "New Public Management comes to America". Harris School Working Paper, Series 08.04, University of Chicago.

- Navarrete Yáñez, Bernardo (2008) “La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)”. Revista Enfoques: Ciencia política y Administración Pública, Vol. vi., N°8 pp. 79 – 101.
- Meller, P. (1996) Un siglo de economía política chilena (1890 – 1990). Santiago: Andrés Bello.
- Méndez, R. (2003) Conferencia en VIII Congreso Chileno de Marketing. Santiago Icare
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile. (2003). Acuerdos para la Modernización del Estado. Santiago de Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2005) Public Sector Modernisation: The Way Forward. Policy Brief. OECD.
- Oliás de Lima Gete lías de Lima Gete, (2001). B. La Nueva Gestión Pública. Madrid: Prentice Hall.
- Orellana, P (2004). Contra La Burocracia, 2004, url: www.probidadchile.cl (15 de noviembre de 2008).
- Owen, Hughes. (2008) What is, or was, New Public Management?. Australia: Faculty of Business and Economics, Monash University.
- Pérez Yoma, Edmundo. (2008) Discurso El Estado que Chile Necesita, Santiago Icare
- López Andrea (2002) La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. España: Dirección de Estudios e Información, Instituto de Administración Pública.
- Sánchez, José Juan. (2008) Las Reformas gerenciales en Hispanoamérica: enseñanzas para incrementar la capacidad del gobierno. Ponencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD. 4-7 de noviembre Buenos Aires.
- Schatán; J. (2007) “Distribución del ingreso en Chile”. Documento del Centro de estudios nacionales de desarrollo alternativo. Santiago de Chile
- Sunkel, Osvaldo, (2002) “Trascender el dilema estado-mercado: un enfoque sociocéntrico”, Agenda Pública, Revista Virtual. N° 1
- Solimano, A. y Torche A. (2007) La distribución del ingreso en Chile 1987-2003: Análisis y consideraciones de política. Santiago: Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica.
- Torres F. J. (2008) “La Influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la NGP en América”. Revista Reforma y Democracia, N°42, pp. 49-90

Reseña Biográfica

Eduardo Araya M., es Administrador Público de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile y PhD © en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, Universitá Oberta de Catalunya. Actualmente es Director del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Andrés Cerpa N., es Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Gestión Pública y Administrador Público de la Universidad de Chile. Actualmente cursa el segundo año del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.