

# NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE: ORÍGENES Y EFECTOS\*

*New Public Management in Chile:  
Origins and Effects*

**MARJORIE MORALES CASSETTI**

*Departamento de Ingeniería de Sistemas Universidad de La Frontera*

## RESUMEN

La Nueva Gestión Pública es el paradigma que ha inspirado las reformas de modernización del Estado a nivel mundial. En 1998 el gobierno de Chile instauró el uso de instrumentos de evaluación de desempeño vinculados a incentivos económicos, y en 2004 creó un sistema de selección de altos directivos públicos, que permitiría que los servicios públicos tuviesen en la jefatura a personas con las capacidades profesionales apropiadas para desempeñar sus cargos. Tomando una postura crítica respecto de la utilidad de estos sistemas, este artículo muestra que en Chile el uso de instrumentos de evaluación de desempeño no ha generado los efectos teóricos esperados; en cambio, el sistema de alta dirección pública ha contribuido positivamente a la eficiencia del gasto público.

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

## ABSTRACT

*New Public Management is the paradigm that has inspired reforms of state modernization worldwide. In 1998, the Chilean government established the use of performance assessment instruments which provide individual incentives, and in 2004, established a senior executives system, which would allow public agencies to take into the headquarters people with appropriate professional skills according to their duties. In a critical view of the utility of these systems, this article shows that the use of performance assessment tools in Chile has not yet generated the impacts proposed in the literature, whereas senior executives system has contributed positively to the efficiency of public spending.*

**Key words:** Public management, modernization, civil service, performance.

\* Este artículo es resultado de la investigación doctoral titulada “La Calidad de los Servicios Públicos: Reformas de Gestión Pública en Chile (1990-2009)”, dirigida por el Dr. J. Mario Herrera de FLACSO, México. Agradezco a Jonathan Molinet, David Arellano y Ricardo Uvalle por su colaboración y a los dictaminadores de la revista por los comentarios a las versiones preliminares del texto. Cualquier error u omisión, por supuesto, es de exclusiva responsabilidad de la autora.

## I. INTRODUCCIÓN

La Nueva Gestión Pública (NGP) fue el modelo de reforma adoptado en casi todo el mundo para mejorar los resultados alcanzados por el gobierno. Inspirado en la teoría de la elección pública este paradigma adopta el supuesto del 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. Basada en el gerencialismo, la NGP asume que para mejorar la gestión es necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y altos directivos.

La implementación de las reformas de modernización inspiradas en la NGP provocó efectos positivos, pero también generó algunas consecuencias no deseadas. En varios países las reformas llevaron a una mayor complejidad institucional, debilitaron la capacidad de los gobiernos para resolver problemas ciudadanos y generaron una fragmentación del gobierno al imponer objetivos y metas específicas a cada agencia, debilitando la acción coordinada entre ellas. Considerando esta realidad, el presente artículo tiene por objetivo analizar los efectos generados por una decisión política que apuntaba a modernizar la gestión del gobierno chileno. Los objetivos específicos son: analizar los determinantes coyunturales y políticos a raíz de los que surgieron las reformas de NGP en Chile y aplicar un modelo estadístico que permita estimar los efectos internos y sociales generados por dos reformas: la introducción del sistema de alta dirección pública y la utilización de incentivos asociados al desempeño institucional y colectivo.

El documento se estructura en cinco apartados, comenzando con esta introducción. En el segundo apartado se describen las reformas de modernización del Estado inspiradas en la NGP. En el tercer apartado se analiza cómo y por qué el gobierno de Chile incorporó reformas relacionadas con la NGP. En el cuarto se aplica una metodología cuantitativa para determinar los efectos de las reformas. Por último, el quinto apartado ofrece algunas reflexiones.

## II. LAS REFORMAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En los años ochenta, el modelo dominante de administración pública era el tradicional (racional-weberiano) caracterizado por un servicio civil apolítico, donde los procesos de toma de decisiones estaban estrictamente regidos por leyes y procedimientos, aumentando la transparencia y estabilidad de la acción del gobierno. Con el surgimiento de la NGP se asume que las organizaciones del sector público y privado “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 Læg Reid, 2010: 3). Combinando elementos del nuevo institucionalismo económico (NIE), la teoría de la elección pública, la teoría económica de la burocracia y el gerencialismo<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Asume la gestión como una disciplina genérica, racional y científica con similares demandas y características tanto en el sector público como privado (Goldfinch, 2009).

(Arellano, 2004; Dollery, 2009), la NGP señala que la reforma de modernización del Estado se debe basar en tres líneas de acción: desagregación, competencia e incentivos (Bhatta, 2003; Dunleavy *et al.*, 2005). En lo que sigue se describen algunas iniciativas vinculadas a estas líneas de acción.

### **Uso de incentivos: evaluación del desempeño**

La búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad del Estado condujo a la institucionalización de los procesos de rendición de cuentas y a la creación de sistemas de evaluación del desempeño (SED) (Blanlot y von Baer, 2009); estos últimos permiten valorar hasta qué punto ciertos objetivos fueron alcanzados por una persona, departamento u organización, lo que facilita la aplicación de premios o castigos a los evaluados y el otorgamiento de remuneraciones y/o presupuestos justos; teniendo como objetivos: mejorar la gestión interna; fomentar la rendición de cuentas y el control; y mejorar/reducir el gasto público (Currstine, 2005; PUMA-OCDE, 1997).

El uso de estos sistemas provocó que el proceso presupuestario dejase de ser una simple herramienta de asignación de gasto para transformarse en una herramienta de gestión del mismo, dando origen a los presupuestos por resultados (PPR) que pretenden vincular la asignación de recursos públicos con los resultados obtenidos. La forma más común de PPR que se implementó fue el llamado presupuesto informado por resultados donde la información del desempeño es una variable más de las utilizadas al decidir la distribución presupuestaria.

Quienes critican estos instrumentos (Blanlot y Von Baer, 2009; Christensen *et al.*, 2007; Currstine, 2005; Halligan, 2007; Waissbluth y Larraín, 2009) argumentan que tienen poca utilidad, se tiende a medir lo que se puede medir y no aspectos relacionados con la calidad, provocan un aumento de reportes y una excesiva proliferación de indicadores de desempeño, no tienen un impacto efectivo en la toma de decisiones, e incrementan la fragmentación de la administración pública. 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 (Currstine, 2005).

Asumiendo una visión crítica, en este artículo se busca determinar si la medición del desempeño institucional y colectivo en Chile ha mejorado la eficiencia y efectividad de los recursos públicos.

### **Desagregación y aumento de la competencia en el servicio civil**

La búsqueda por mayor eficiencia mediante iniciativas de desagregación de funciones (diseño y ejecución), devolución y delegación; estuvo asociada a la necesidad de fortalecer la profesionalización. La mayor discrecionalidad y el menor énfasis en reglas formales y en líneas jerárquicas, provocaron una de-burocratización (Olsen, 2008), que necesitaba desarrollar sistemas de servicio civil (SC) bajo criterios de mérito y flexibilidad, guiándose por tres ejes orientadores:

- descentralizar la gestión de recursos humanos;
- potenciar y profesionalizar la función directiva, y
- flexibilizar el sistema de personal (Echebarría, 2006; UN-DESA, 2005).

En particular, el segundo eje pretende modificar la forma tradicional en que se asignan los cargos directivos (confianza política), por otra que permitiese designar a personas con adecuado nivel de formación profesional (Waissbluth, 2006). Así, por medio de la introducción de sistemas de alta dirección pública (SADP) se busca disminuir los cargos asignados directamente por el Ejecutivo, con la finalidad de evitar que los cambios políticos afecten 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 estos serían asignados de acuerdo con su experiencia profesional y poseerían mayores niveles de autonomía, lo que “se materializa en la suscripción de cuasicontratos de resultados entre las autoridades políticas y los gerentes públicos” (Banco Mundial, 2008: 19), permitiendo que los directivos sean remunerados y permanezcan en sus cargos en función del desempeño, disminuyendo la existencia de comportamientos corruptos.

Tanto la reforma al SC como el uso de SED se implementaron en diversos países, ¿qué hizo el gobierno de Chile?

### III. REFORMAS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN CHILE

Desde los años noventa, los gobiernos democráticos de la Concertación concibieron la reforma del Estado como un proyecto 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 y la mejora del aparato gubernamental fueron consideradas como prerrequisitos necesarios. La Tabla 1 muestra un resumen de los objetivos y ejes de los proyectos de reforma de los gobiernos de la Concertación, así como las leyes que se promulgaron en esa materia. En lo que sigue se analizan las reformas de modernización realizadas en 1998 y 2003, destacando los aspectos coyunturales que las motivaron y las características institucionales y relaciones de poder Ejecutivo-Legislativo que permitieron su promulgación.

#### **Análisis político-coyuntural de la Ley N° 19.553**

Antes de analizar la promulgación de la Ley N° 19.553, es importante señalar que en temas de modernización de la gestión pública el Congreso chileno es un actor que se limita a realizar enmiendas, aprobar o rechazar las propuestas realizadas por el Ejecutivo, por lo que el contingente legislativo con que cuente el Presidente, la unidad y la disciplina de la oposición serán determinantes para sacar adelante un proyecto de reforma de este tipo (Aninat, 2006; Toro, 2007).

Tabla 1. Modernización del Estado 1990-2010

Gobierno/Periodo	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010
Objetivo	Recuperar la capacidad operativa del sector público	Establecer una nueva visión de la gestión pública con énfasis en la eficiencia y resultados	Crear instituciones flexibles y eficientes	Crear un Estado de excelencia al servicio de las personas
Proyecto Central		Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado	Agenda de Modernización del Estado
Ejes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de instituciones para el desarrollo de políticas públicas prioritarias</li> <li>- Mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público</li> <li>- Democratización de los gobiernos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión estratégica</li> <li>- Tecnologías de información y comunicación</li> <li>- Transparencia y probidad de la gestión pública</li> <li>- Calidad de servicio y participación ciudadana</li> <li>- Recursos humanos</li> <li>- Institucionalidad del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rediseño institucional</li> <li>- Descentralización</li> <li>- Modernización de la gestión</li> <li>- Gobierno electrónico</li> <li>- Participación ciudadana en la gestión</li> <li>- Transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos humanos y gerencia pública</li> <li>- Servicios públicos de excelencia</li> <li>- Descentralización</li> <li>- Perfeccionamiento institucional</li> <li>- Probidad y transparencia</li> <li>- Participación ciudadana</li> <li>- Reformas políticas</li> </ul>
Leyes/Decretos	Leyes N°s 19.097 (gobiernos subnacionales), 19.267 y 19.269 (personal de gobierno)	Leyes N°s 119.553 (asignación modernización), 19.653 (probidad)	Leyes N°s 119.799 (documentos electrónicos), 19.882 (nuevo trato), 19.886 (contratos administrativos). DFL N° 1/2001, 29/2005	Leyes N°s 120.174 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](http://www.bcn.cl), [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl).

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 período se caracterizó por el auge de las tecnologías de información, incorporándolas cada vez más en la gestión pública, permitiendo ampliar los canales de comunicación con la ciudadanía.

Hasta 1998 todas las materias referidas a la gestión del recurso humano en el gobierno chileno estaban regidas por el Estatuto Administrativo de 1989 (Ley N° 18.834). Sin embargo, el sistema de remuneraciones establecido en esa ley había generado descontento entre los trabajadores del Estado, quienes percibían bajos salarios en relación con el sector privado. Durante 1997 el gobierno llevó a cabo las primeras negociaciones con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales<sup>2</sup> (ANEF), las que culminaron en la firma de

<sup>2</sup> Ésta es la mayor asociación de funcionarios públicos, cuenta con 144 Servicios afiliados.

un Acuerdo el 5 de octubre de ese año. El Acuerdo se concretó con el envío a tramitación de una iniciativa de ley por parte del Ejecutivo, que tenía por objetivos específicos mejorar los programas de capacitación; desarrollar un nuevo mecanismo de calificaciones que se constituya en un soporte para la definición de remuneraciones; introducir el mérito en los mecanismos de ascenso y promoción; establecer un plan de retiro para incentivar a los funcionarios que cumplen los requisitos de jubilación a desvincularse del sistema público, posibilitando el ascenso de funcionarios de carrera que no han podido ejercer este derecho; y conceder una *asignación de modernización* de pago trimestral formada por un componente base, un componente institucional y un componente individual (Ministerio de Hacienda, 1998). Este proyecto de 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); por lo que promovió una reforma de tipo gerencialista que hizo énfasis en los resultados e introdujo sistemas de evaluación y remuneración por desempeño, tomando como referencia las reformas del Reino Unido.

Los promotores de esta reforma fueron el Presidente de la República Eduardo Frei; el secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública Mario Marcel; y el Ministro Secretario General de la Presidencia Juan Villarzú. A pesar de las dificultades que tuvo el presidente Frei con los partidos de la Concertación –debido a su “motivación de ejercer el poder en forma eficiente, presidencialista y por encima de los partidos” (Cañas, 2002)– estos 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 firmes 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 y la Ley N° 19.553 fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1998.

### **Análisis político-coyuntural de la Ley N° 19.882**

El 2002 se dieron a conocer varios escándalos de corrupción<sup>3</sup> que provocaron la peor crisis de los gobiernos de la Concertación, ante esta situación una nueva reforma de la gestión pública fue necesaria. A diferencia de la reforma anterior, esta se produjo debido a la ventana de oportunidad generada por la crisis de corrupción y fue formulada a partir de soluciones propuestas por actores externos al gobierno, promovidas por Pablo 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

<sup>3</sup> Casos MOP-GATE y coimas en 2002 y caso CORFO-Inverlink en 2003.

“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 nueva política de desarrollo de personal tenía como objetivos la *profesionalización* del servicio civil, el perfeccionamiento de la política de *remuneraciones* y el establecimiento de una *nueva institucionalidad* mediante la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC). De esta manera, el gobierno intentaba “generar un nuevo mecanismo de desarrollo laboral [...] que premie el desempeño meritatorio de los funcionarios, lo que significará mejores servicios a la ciudadanía” (Ministerio de Hacienda, 2003: 7).

La ANEF estuvo en desacuerdo con algunos puntos del proyecto: daño previsional, regularización del personal a contrata –cerca del 45% de los funcionarios– y a honorarios<sup>4</sup>, y aumento de la brecha salarial entre los cargos superiores e inferiores por la introducción del SADP. Al respecto, el Ejecutivo señaló que en cuanto a mejorar las condiciones del personal a contrata y a honorarios, primero era necesaria una modernización del sistema de carrera, ya que el aumento de las contrata se debía 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 por medio del ministro de Hacienda, a “procurar incorporar” a la planta al personal a contrata mediante un estudio caso a caso, en aquellos servicios donde este represente una proporción igual o superior al 20%<sup>5</sup>, y a regularizar la situación de las personas a honorarios. En relación con el SADP, el ministro de Hacienda indicó que este amplía la carrera funcionaria permitiendo que los funcionarios accedan a cargos de tercer nivel jerárquico y que, además, introduce modificaciones al proceso de selección y asignación en los cargos de confianza del Presidente.

Otro tema conflictivo entre ANEF y gobierno se refería a la igual ponderación (25%) asignada a los factores considerados para la promoción: experiencia, capacitación, desempeño y conocimiento; ya que la ANEF solicitaba ponderar la experiencia (antigüedad) con 50%.

La discusión en la sala del Senado fue realizada en una sola sesión (15 de mayo de 2003), debido al carácter de suma urgencia. El Ejecutivo, por medio del ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, señaló que la urgencia de despachar el proyecto radicaba en el actual Estado y amenazaba con “desrielar el bien ganado prestigio del país en materia de transparencia y hacernos presa de la corrupción” (Ministerio de Hacienda, 2003: 427). Los principales desacuerdos en el Senado provinieron 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 señaló que el fondo de la iniciativa es la introducción

<sup>4</sup> Personas cuya relación laboral no se rige por el Estatuto Administrativo, no tienen el carácter de funcionario y carecen de responsabilidad administrativa (Portales, 2009).

<sup>5</sup> 100 de los 106 servicios en estudio se encuentran en esta situación en 2004.

del mérito como elemento de progreso al interior de la carrera funcionaria, y la selección de quiénes ocuparán cargos de Alta Dirección Pública, según recomendación de un consejo experto.

Contrario a lo esperado, senadores y diputados de oposición destacaron la valentía de quienes impulsaron el proyecto, principalmente del ministro de Hacienda. Aun cuando 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 Ley N° 19.882 se publicó en el Diario Oficial el 23 de junio de 2003, beneficiando a más de 70 mil funcionarios públicos.<sup>6</sup>

### Implementación y resultados de las reformas

La implantación del SED en Chile estuvo inspirada por las reformas realizadas en países de la OCDE y con su incorporación se buscaba “orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la eficiencia y transparencia del gasto y uso de los recursos públicos” (Banco Mundial, 2008: 37). La responsabilidad de implementarlo recayó sobre el Ministerio de Hacienda, en particular sobre la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

La Ley N° 19.553 fue materializada por este organismo mediante la creación del denominado Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SCG), cuyo objetivo 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). En el 2010 este sistema estaba compuesto por cuatro instrumentos de seguimiento y evaluación:

1. Los balances de gestión integral (BGI).
2. Las evaluaciones de programas gubernamentales.
3. Los indicadores de desempeño institucional (IDI).
4. El formato estándar de presentación de iniciativas al presupuesto.

Adicionalmente, incluía tres mecanismos de incentivo al desempeño:

1. El programa de mejoramiento de la gestión (PMG).
2. La ley médica.
3. Las metas de eficiencia institucional (MEI).

Otro instrumento del SED es el convenio 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.

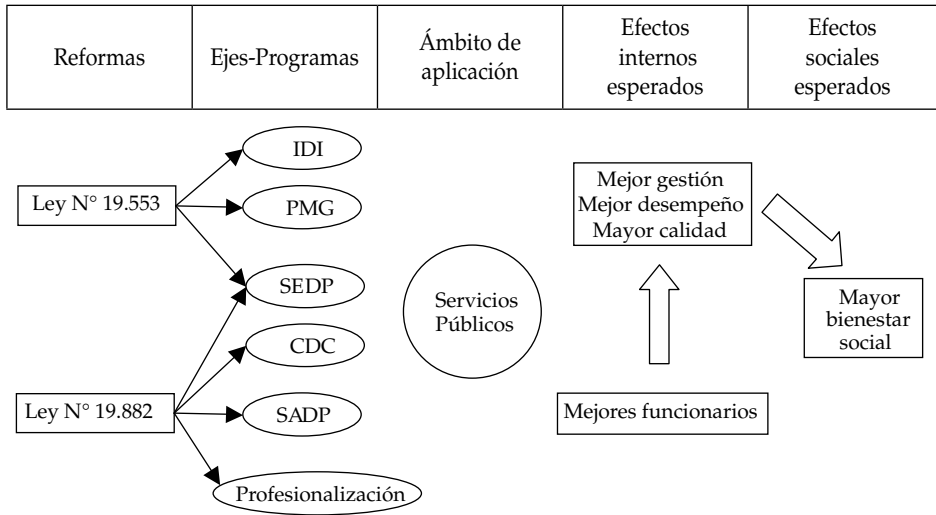
En suma, es posible establecer que las reformas en Chile se basan en dos ejes principales. El primero tiene que ver con la evaluación del desempeño y la mejora de gestión de

<sup>6</sup> Posteriormente por medio de la Ley N° 20.212/2007 se aumentó la proporción variable del salario asociada al desempeño.



los servicios públicos; y el segundo, con la política de recursos humanos. La Figura 1 muestra los efectos esperados de estas reformas, pero, ¿cuáles fueron los resultados reales?

Figura 1. Reformas de modernización de la gestión pública en Chile



Fuente: Elaboración propia.

### *Evaluación del desempeño en el Gobierno Central*

El PMG es sin duda un componente central del sistema de evaluación chileno, por esta razón en 2007 DIPRES encargó al Banco Mundial realizar una evaluación en profundidad. El informe entregado por Banco Mundial (2008) identifica como fortalezas del PMG que es parte de un sistema de control de gestión más amplio, que es certificado en forma externa y que tiene una visión de largo plazo. Pero también advierte que los incentivos salariales no están funcionando como se esperaba, ya que al convertirse en lo importante del programa induce a los funcionarios a concentrarse en obtener la recompensa más que en utilizar al PMG como herramienta de apoyo a la gestión. La evaluación muestra una relación positiva entre el avance global del PMG y los IDI, lo que daría cuenta del impacto que la mejora de gestión tiene en la calidad de los servicios provistos a la ciudadanía. A juicio de la autora, los IDI no son un buen indicador de beneficios externos del programa, porque la gran mayoría de ellos están destinados a medir la eficacia, eficiencia, economía y calidad de procesos internos y/o productos de las agencias, pero no valoran los efectos que las actividades del gobierno producen en el ámbito social. Una mejor forma de valorar el impacto de este programa en la ciudadanía sería contemplando solo el cumplimiento de los IDI asociados a resultados, lo que consideraremos en este artículo.

Lo que debiésemos valorar al evaluar un SED es ¿cuánto de la mejora es atribuible a las metas?, ¿en qué grado los indicadores reflejan mejoras reales?, y ¿cómo se evita el mal

funcionamiento del sistema? (Hood, 2006). Las dos primeras preguntas se responderán a partir de los resultados del modelo estadístico. Por ahora se identificarán algunos problemas que surgen en el SED chileno.

La Tabla 2 muestra un resumen de los IDI comprometidos entre 2004 y 2009, y su nivel de cumplimiento; a partir de ella es posible suponer la existencia de un *ratchet effect* en el SED chileno, que implica el establecimiento de metas para el año siguiente de acuerdo con un avance incremental del resultado del año anterior, lo que limita el rendimiento de la agencia manteniéndolo por debajo de la frontera de producción (Ketelaar *et al.*, 2007). Para mejorar el funcionamiento del sistema es necesario establecer metas fijas o reglas estrictas para cambiar la meta (Heinrich y Marschke, 2008) y promover que se midan los mismos indicadores durante varios años.

Tabla 2. Indicadores comprometidos y cumplidos (2004-2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nº de agencias que comprometen IDI	132	133	136	139	142	150
Nº de IDI comprometidos	1.684	1.588	1.552	1.445	1.443	1.504
Promedio de IDI por agencia %	13	12	11	10	10	10
IDI de resultado intermedio	17	13	13	13	15	13
% IDI de resultado final	6	5	5	7	6	4
% IDI que miden calidad	20	23	24	20	19	20
% de cumplimiento	86	88	88	93	90	93

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

Otro de los problemas de diseño del sistema es que permite la ocurrencia de comportamientos oportunistas y *free riders*<sup>7</sup> 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. Una forma de identificar este tipo de comportamientos es incluyendo una evaluación de pares que valore el aporte de cada uno de los miembros del grupo al logro de resultados comunes.

### *La selección de directivos públicos*

La Ley N° 19.882 estableció que los cargos de jefes de departamento y de los niveles jerárquicos equivalentes serían de carrera y se proveerían por concurso cerrado en el que participarían funcionarios de planta y a contrata<sup>8</sup> de todos los ministerios o servicios regidos por el Estatuto Administrativo. De no haber postulantes se procedería

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Para poder postular los funcionarios deben haber tenido esa calidad durante los tres años previos al concurso.

a concurso público. La permanencia en estos cargos sería por tres años (pudiendo ser renovado el nombramiento solo una vez), luego de ello el funcionario podría volver a su cargo anterior.

Los cargos de primer y segundo nivel jerárquico seguirían siendo de confianza del Ejecutivo, pero su nombramiento estaría sujeto a la selección de alguno de los candidatos presentados por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) a la autoridad facultada para el nombramiento.

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

Hasta diciembre de 2010 había 108 servicios adscritos al SADP y 27 servicios no adscritos por ley que también utilizan el sistema, lo que corresponde a la selección de 177 cargos de primer nivel y 802 de segundo nivel jerárquico ([www.cadp.cl](http://www.cadp.cl)). 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 la autoridad para nombrar de manera provisional o transitoria a personas de su confianza política, poniendo en tela de juicio la validez del sistema.

Otro de los problemas a los que se ha enfrentado el SADP en Chile es que los salarios a los que pueden acceder los profesionales son, en general, mucho más bajos de lo que podrían obtener en el sector privado (Waissbluth, 2006).<sup>9</sup> 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.

### **Hipótesis preliminares de investigación**

El objetivo general del artículo es valorar el efecto de las reformas determinando *si la incorporación de instrumentos de evaluación del desempeño y las modificaciones al servicio civil han tenido efectos positivos en la eficiencia y efectividad del gasto público*. Considerando las reformas al SC chileno, no se observan evidencias para pensar que estas no están alcanzando los resultados esperados, por lo que se establece como hipótesis que:

*H<sub>1</sub>: las reformas al servicio civil han tenido un efecto positivo sobre la eficiencia y efectividad del gasto de los servicios públicos en Chile.*

<sup>9</sup> A nivel de directivos, la diferencia salarial entre sector público y privado fluctúa entre 200% y 500% (Waissbluth, 2006). Recordemos que esto fue lo que provocó la crisis de sobresueldos del MOP.

Por el contrario, el sistema de evaluación chileno ha sido sujeto de diversas críticas y en el análisis se detectó la presencia de un *ratchet effect*, lo que sugiere la siguiente hipótesis:

$H_2$ : *los instrumentos de evaluación de desempeño del gobierno chileno no han tenido efectos positivos en la eficiencia y efectividad del gasto de los servicios públicos.*

En el apartado siguiente se establecerá un modelo estadístico para poner a prueba estas hipótesis.

#### IV. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS

Para establecer un modelo estadístico factible de estimar se analizaron las fuentes de información disponibles y se operacionalizaron las variables a utilizar. La unidad de análisis seleccionada fueron los servicios públicos sujetos a estas leyes, para esto se requirió información sobre:

- Los instrumentos de evaluación de desempeño
- Los cambios en el servicio civil
- La eficiencia del gasto de los servicios públicos
- La efectividad del gasto de los servicios públicos

##### Fuentes de información y variables

Las fuentes de información utilizadas fueron la DIPRES (en su portal electrónico) y la DNSC. Las variables seleccionadas fueron:

- *Servicio civil*: cómo cada una de las agencias de gobierno refleja las características de un SC moderno. Se incorporan dos variables:

*Jefatura ADP* (DIR\_ADP): variable binaria que toma el valor 1 si el jefe superior del servicio en funciones el año  $t$  fue seleccionado por el SADP, y 0 en otro caso.<sup>10</sup>

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

- *Instrumentos de evaluación de desempeño*: nivel de desempeño alcanzado por las dependencias de gobierno. Las variables se operacionalizan a continuación:

*Cumplimiento informado de IDI* (CUMP\_I\_ID): porcentaje de cumplimiento de los indicadores de desempeño que cada agencia reporta a DIPRES.

*Cumplimiento CDC* (CUMP\_CDC): porcentaje global de cumplimiento del convenio de desempeño colectivo.

<sup>10</sup> Se consideró agosto como corte considerando que si un directivo ingresa en ese mes todavía puede influir en el desempeño de la agencia, porque queda cerca del 40% de presupuesto que ejecutar.

- *Eficiencia en el gasto público*: entendida como la mejor utilización de los recursos disponibles en relación con la inversión pública. Donde *inversión pública* se refiere a todos aquellos gastos ejecutados por las agencias de gobierno que tienen por finalidad proveer bienes y/o servicios a la ciudadanía. La variable se operacionaliza como sigue:

*Eficiencia del Gasto Público (EFICIENCIA)*: Razón entre el presupuesto de inversión y el presupuesto total ejecutado 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.

- *Efectividad en el gasto público*: Mediante esta variable se busca valorar los efectos *externos* de las reformas, entendiendo efectividad como el grado donde se cumplió con los objetivos esperados de una intervención (Feinstein, 2010; OCDE, 2009). En el modelo se utiliza como indicador la siguiente variable:

*Efectividad del gasto de los servicios públicos (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  $(\text{suma de ponderadores de IDR cumplidos} / \text{suma total de ponderadores de IDR}) * 100$ .

Adicionalmente, es conveniente introducir una variable que dé cuenta de características organizacionales como una variable de control que permita mejorar la explicación del modelo propuesto. En particular, se introdujo un índice que dé cuenta del tamaño relativo de las agencias, valorado a partir del presupuesto asignado. Esta 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, se calcula el índice de la siguiente forma:  $(\text{Presupuesto vigente al 31 de diciembre del año } t / \text{Presupuesto vigente al 31 de diciembre del año } t \text{ en el Servicio con mayor presupuesto}) * 100$ .

Para contar con una cantidad suficiente de información se consideraron datos de alrededor de 106 servicios públicos contemplando 2004 a 2009. La muestra fue seleccionada de manera intencionada, escogiendo a partir de 2004 a aquellas agencias que formulan IDI y comprometen indicadores de desempeño colectivo.<sup>11</sup>

La Figura 2 muestra el modelo conceptual y las relaciones esperadas entre las variables que lograron ser construidas. A partir de esta figura replanteamos las hipótesis de la siguiente manera:

$H_{1a}$ : *la introducción de un sistema de selección de altos directivos públicos en Chile ha tenido un efecto positivo en el cumplimiento de los indicadores de desempeño de los servicios públicos.*

<sup>11</sup> Cabe señalar que no se realizará un análisis de *panel*, sino que se utiliza la información para construir un conjunto de datos agrupados (*pooled time series cross-section data*).

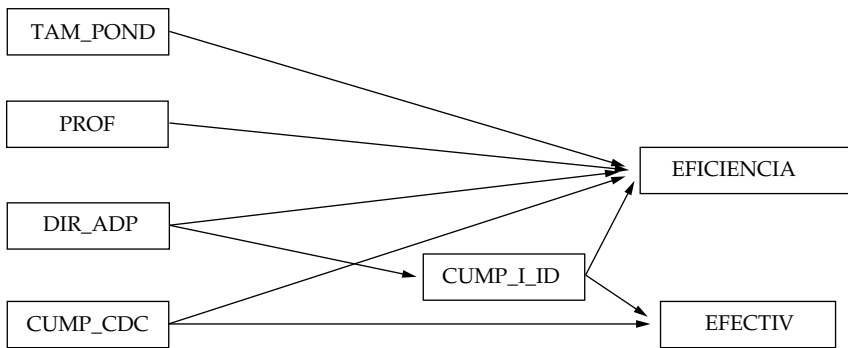
$H_{1b}$ : la introducción de un sistema de selección de altos directivos públicos en Chile ha tenido un efecto positivo en la eficiencia en el uso de recursos.

$H_{1c}$ : la profesionalización del servicio civil ha tenido un efecto positivo en la eficiencia en el uso de recursos.

$H_{2a}$ : los instrumentos de evaluación del desempeño (IDI y CDC) no han tenido efectos positivos en la eficiencia de los servicios públicos.

$H_{2b}$ : los instrumentos de evaluación del desempeño (IDI y CDC) han tenido efectos positivos sobre la efectividad (esta relación es esperable por la forma cómo fue operacionalizada la variable efectividad del gasto público).

Figura 2. Modelo conceptual



Fuente: Elaboración propia.

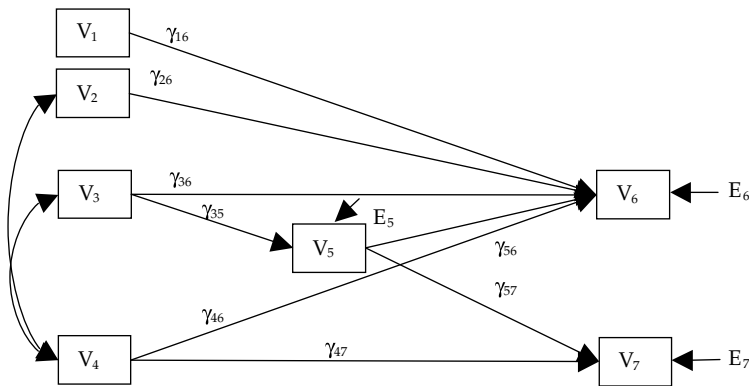
### Efectos de las reformas de gestión pública como un modelo de *path analysis*

En este apartado se realizará un análisis estadístico multivariado en el que se considerarán simultáneamente múltiples mediciones, buscando determinar la contribución de varios factores a la ocurrencia de un evento. Debido a la naturaleza de los datos y al tamaño limitado de la muestra se optó por un modelo de *path analysis* que solo contempla variables observadas: realmente medidas y registradas (Raykov y Marcoulides, 2006). Una de las críticas que se le hace a este tipo de análisis es que por sí mismo no puede determinar la causalidad, por lo que se requiere contar con una base teórica que permita al investigador establecerla.

Para realizar un *path analysis* se deben seguir cinco pasos: a) especificación, b) identificación, c) estimación, d) evaluación de la bondad de ajuste y e) reespecificación (Bollen y Long, 1993; Del Barrio y Luque, 2000). La *especificación del modelo* se refiere al planteamiento inicial que formula el investigador, donde se establecen las relaciones de dependencia entre diversas variables. En la Figura 3 se muestra la especificación del modelo, donde:

- $v_1$  (TAM\_POND) corresponde a características organizacionales,
- $v_2$  (PROF) y  $v_3$  (DIR\_ADP) referidas a las reformas al servicio civil,
- $v_4$  (CUMP\_CDC) y  $v_5$  (CUMP\_I\_ID) corresponden al SED,
- $v_6$  (EFICIENCIA) se asocia con la calidad de las agencias públicas, y
- $v_7$  (EFECTIV) corresponde a la efectividad.

Figura 3. Modelo de *path analysis*



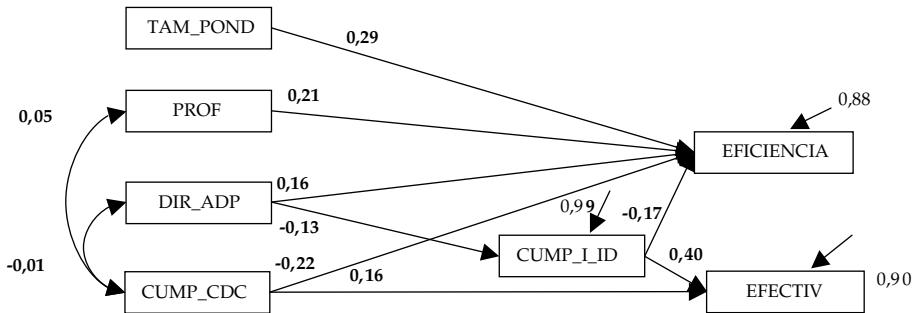
Fuente: Elaboración propia.

Una vez elaborado el modelo se procede a la *identificación*. Este es un tema muy relevante en este tipo de análisis, ya que se recomienda trabajar con modelos sobreespecificados: que contengan más valores conocidos que parámetros a estimar. Se debe determinar si es posible encontrar valores únicos para los parámetros, desconocidos del modelo especificado a partir de los parámetros conocidos (varianzas y covarianzas de las variables observadas), para que esto ocurra deben existir al menos tantas observaciones como parámetros libres o desconocidos tenga el modelo: los grados de libertad deben ser mayor que cero (Kline, 2005).

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

La *estimación* se realizó sobre una muestra de 357 casos válidos, utilizando el método de máxima verosimilitud robusta y se obtuvieron los resultados que se muestran en la Figura 4<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Antes de hacer la estimación se realizó un análisis descriptivo de los datos, utilizando SPSS 17.0, el que muestra que las variables CUMP\_I\_ID, CUMP\_CDC y EFECTIV poseen algunos valores atípicos, pero como son

Figura 4. Resultados del modelo de *path analysis*

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

Fuente: Elaboración propia utilizando EQS 6.1.

Antes de interpretar los resultados se evalúa la *bondad de ajuste* entre el modelo hipotetizado y los datos observados. La Tabla 3 muestra las principales medidas de ajuste utilizadas y los grados de libertad del modelo, once en este caso.

Tabla 3 Medidas de bondad de ajuste del modelo reespecificado

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

Fuente: Elaboración propia utilizando EQS 6.1.

El estadístico  $\chi^2$  indica que se rechaza la hipótesis nula de igualdad entre las matrices observada y estimada, sin embargo, en este tipo de modelos es mejor analizar el RMSEA, el 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). En el modelo el RMSEA toma un valor de 0,062, lo que indica un buen ajuste global. De igual manera, las medidas de ajuste incremental (IFI y CFI) tienen valores superiores a 0,9, por lo que se concluye que el modelo está bien ajustado y no es necesario proceder a una *reespecificación*.

La matriz de residuos estandarizados indica que no existen problemas de ajuste global, no existen problemas de correlación, ni de heterocedasticidad entre los errores.

precisamente esos valores los que le otorgan variabilidad a las observaciones decidimos no eliminarlos. El coeficiente Mardia arrojado por el programa EQS 6.1 tiene un valor de 55,28, el que indica la existencia de no normalidad multivariada a un nivel de significancia de 0,05, por esta razón, para la estimación se utilizó el método de máxima verosimilitud robusta que ajusta la prueba  $\chi^2$  y los errores estándares de los parámetros estimados y no se ve afectada por el tamaño de la muestra (Del Barrio *et al.*, 2009; Shook *et al.*, 2004).



En cuanto a la evaluación del modelo estructural, todos los parámetros resultaron estadísticamente significativos ( $t < 1,96$ ). Respecto de la fiabilidad de las ecuaciones estructurales se tiene lo siguiente: el modelo logra explicar el 2% de la varianza en la variable CUMP\_I\_ID, 19% en la variable EFECTIV, y 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 impiden realizar una interpretación del mismo, porque el índice de variabilidad explicada por el modelo ajustado por los grados de libertad (AGFI) indica que este explica el 96% de la variabilidad conjunta.<sup>13</sup>

### Interpretación de los resultados obtenidos

En este tipo de modelos es recomendable interpretar la solución estandarizada, donde las varianzas de todas las variables son iguales a 1. Los coeficientes estandarizados se interpretan como la magnitud del cambio que se produce en la variable dependiente (expresado en unidades de desviación estándar) al ocurrir un incremento de una unidad de desviación estándar en la variable independiente. Para cada variable endógena existen efectos causados directamente por una variable (efectos directos) y otros que producen una variable mediada por una tercera (efectos indirectos), estos 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 –construida a partir de la Figura 4– que muestra los efectos directos es la siguiente:

$$\text{CUMP\_I\_ID} = -0,13 * \text{DIR\_ADP} + 0,99 * \text{E6} \quad r^2=0,016$$

$$\text{EFECTIV} = 0,40 * \text{CUMP\_I\_ID} + 0,16 * \text{CUMP\_CDC} + 0,90 * \text{E8} \quad r^2=0,185$$

$$\begin{aligned} \text{EFICIENCIA} = & -0,17 * \text{CUMP\_I\_ID} - 0,22 * \text{CUMP\_CDC} + 0,21 * \text{PROF} + 0,16 * \text{DIR\_ADP} \\ & + 0,29 * \text{TAM\_POND} + 0,88 * \text{E7} \quad r^2=0,227 \end{aligned}$$

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 (-0,13) por el efecto de esta última referente a EFICIENCIA (-0,17), lo que nos arroja un valor de 0,02; y respecto de la variable EFECTIV que se calcula como el efecto directo de DIR\_ADP sobre CUMP\_I\_ID (-0,13) por el efecto de esta última sobre EFECTIV (0,40), lo que nos arroja un valor de -0,05. La solución estandarizada con los efectos totales se muestra a continuación:

$$\text{CUMP\_I\_ID} = -0,13 * \text{DIR\_ADP} + 0,99 * \text{E6}$$

$$\text{EFECTIV} = 0,40 * \text{CUMP\_I\_ID} + 0,16 * \text{CUMP\_CDC} - 0,05 * \text{DIR\_ADP} + 0,39 * \text{E6} + 0,90 * \text{E8}$$

$$\begin{aligned} \text{EFICIENCIA} = & -0,17 * \text{CUMP\_I\_ID} - 0,22 * \text{CUMP\_CDC} + 0,21 * \text{PROF} + 0,18 * \text{DIR\_ADP} \\ & + 0,29 * \text{TAM\_POND} - 0,16 * \text{E6} + 0,88 * \text{E7} \end{aligned}$$

<sup>13</sup> Antes de proceder a la interpretación de los resultados se realizó una validación cruzada del modelo, utilizando la técnica *Jackknife*, que genera distintas submuestras de tamaño N-1.

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

- La introducción del SADP tiene un efecto negativo pequeño y significativo<sup>14</sup> sobre el cumplimiento de los indicadores de desempeño de los servicios públicos (-0,13), este resultado es contrario a lo planteado en la hipótesis H<sub>1a</sub>. Además, el SADP tiene un efecto indirecto negativo pequeño y significativo sobre la efectividad (-0,05), el que se produce mediado por el cumplimiento de los IDI.
- La introducción del SADP tiene un efecto positivo pequeño y significativo sobre la eficiencia en la ejecución de recursos (0,18), concordante con lo planteado en la hipótesis H<sub>1b</sub>.
- La profesionalización tiene un efecto positivo pequeño y significativo sobre la eficiencia (0,21), de acuerdo con lo esperado según la hipótesis H<sub>1c</sub>.

En cuanto a las hipótesis derivadas de H<sub>2</sub>, se concluye que:

- El cumplimiento de las metas comprometidas en los IDI y en el CDC tiene un efecto negativo pequeño y significativo en la eficiencia de los servicios públicos (-0,17 y -0,22, respectivamente), como se plantea en la hipótesis H<sub>2a</sub>.
- Se comprueba la hipótesis H<sub>2b</sub> que afirma que los instrumentos de evaluación de desempeño utilizados en Chile tienen un efecto positivo y significativo sobre el bienestar social medido como la efectividad del gasto público (mediano en el caso de los IDI (0,40) y pequeño en relación al CDC (0,16)).

La generalización de estos hallazgos está abierta al debate, ya que el análisis se centra en un conjunto de dependencias de gobierno en un país y en un período determinado, pudiendo existir relaciones distintas incluso en otras áreas del gobierno. No obstante, los resultados arrojados por el modelo nos proporcionan claras lecciones acerca de las reformas de modernización de la gestión pública en Chile. Por un lado, la introducción del SADP ha generado los efectos teóricos esperados contribuyendo positivamente a la eficiencia del gasto público –aunque no tiene una relación positiva con la efectividad–. Por el otro, la reforma que introdujo instrumentos de evaluación de desempeño en Chile no produjo los efectos esperados a partir de la teoría.

Retomando las preguntas planteadas por Hood (2006) ¿cuánto de la mejora es atribuible a las metas? y ¿en qué grado los indicadores reflejan mejoras reales?, el análisis mostró 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 estos 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?

<sup>14</sup> Siguiendo a Kline (2005), 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.

## V. REFLEXIONES FINALES

A finales de 2010, en los medios de prensa se han hecho evidentes algunas fallas del proceso modernizador, y se ha llegado a anunciar la “muerte del SADP” –debido al nombramiento de provisionales que puso en tela de juicio la validez del sistema–, sin embargo, en 2011 se vio que más que morir, el sistema ha revivido y se comenzó a extender hacia el nivel municipal mediante la selección de la jefatura de los Departamentos de Administración de Educación Municipal. Debido a que en este artículo se mostró el efecto positivo que el SADP provoca en la eficiencia en el uso de recursos públicos, se cree apropiado seguir fortaleciendo el sistema y extender su uso más allá del gobierno central. El punto es, si estos cargos deben ser de confianza política o deben ser totalmente profesionalizados. La decisión respecto del SADP pasa por asumir que el establecimiento de un sistema donde no importe la confianza política añade un actor con poder de veto adicional (Tsebelis, 2006) que puede obstaculizar el proceso de elaboración, aprobación e implementación de políticas, en tanto que si este grupo de altos directivos son de confianza de la presidencia facilitan la ejecución del plan de gobierno. Si en el futuro se espera que existan gobiernos divididos (Presidente y Congreso de coaliciones distintas), no es aconsejable que el SADP se vuelva estrictamente profesional, en tanto que si las expectativas futuras señalan la existencia de gobierno unido, la profesionalización y despolitización de la alta dirección no representa una amenaza a la eficiencia legislativa y a la *responsiveness* en la ejecución del mandato.

En cuanto al SED, evidentemente este requiere mejoras que apunten a corregir las actuales debilidades, esto es, la captura del sistema por parte de los evaluados y la excesiva valorización del incentivo económico individual, por tanto se sugiere:

- mejorar la relevancia y calidad de los indicadores y metas de desempeño, y promover el uso de la información generada por el sistema en los procesos de decisión de las agencias públicas, y
- promover el uso de incentivos no económicos (mejor funcionario, días de vacaciones, entre otros), para evitar generar un “juego” entre agentes y principales en el que el agente aprenda a explotar las debilidades del sistema más rápido de lo que el principal se dé cuenta e implemente acciones correctivas, disipando los beneficios asociados y eliminando el efecto positivo esperado sobre la eficiencia, como actualmente ocurre en el caso chileno.

## REFERENCIAS

- Aninat, Cristóbal. 2006. “Balance de Poderes Legislativos en Chile. ¿Presidencialismo Exagerado o Base de un Sistema Político Cooperativo?”. *Política* 47: 127-148.
- Arellano, David. 2004. “Nueva Gestión Pública: ¿Dónde Está lo Nuevo? Bases para el Debate de la Reforma Administrativa”. En *Más allá de la Reinversión del Gobierno. Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, editado por D. Arellano, 13-47. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

- 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.
- Banco Mundial. 2008. "Chile: Estudio de la Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)". [En línea] [http://www.dipres.cl/574/articles-42963\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-42963_doc_pdf.pdf), [Consulta: 29-4-2010].
- 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" [En línea] <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-19882/HL19882.pdf>, [Consulta: 11-1-2010].
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). 1998. *Historia de la Ley N° 19553. Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*. Valparaíso: BCN.
- Bhatta, Gambhir. 2003. "Post-NPM Themes in Public Sector Governance". *State Service Commission Working Paper* 17: 1-15.
- Blanlot, Vivian y Ena von Baer. 2009. "Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras". En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, editado por Consorcio para la Reforma del Estado, 129-164. Santiago: Andros Impresores.
- Bollen, Kenneth y Scott Long. 1993. "Introduction". En *Testing Structural Equation Models*, editado por K. Bollen y S. Long, 1-9. California: SAGE Publications.
- Cañas, Enrique. 2002. "Modernización de la Gestión Pública del Estado en Chile: 1994-2000". En *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, editado por O. Muñoz y C. Stefoni, 155-186. Santiago: Editorial Universitaria.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul Rones y Kjell Rovik. 2007. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Londres: Routledge.
- Christensen, Tom y Per Læg Reid. 2010. "Introduction". *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, editado por T. Christensen y P. Læg Reid, 1-13. Farnham: Ashgate.
- Costa, Rosanna. 2001. "Las Reformas al Estado" [En línea] [http://164.77.202.58/lyd/centro\\_doc/documents/sie-117-las%20reformas%20al%20estado-rcosta-febrero2001.pdf](http://164.77.202.58/lyd/centro_doc/documents/sie-117-las%20reformas%20al%20estado-rcosta-febrero2001.pdf), [Consulta: 23-2-2010]
- Costa, Rosanna. 2007. "Una Agenda de Modernización del Estado". *Serie Informe Económico Libertad y Desarrollo* 178: 1-47.
- Currístine, Teresa. 2005. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire". *OECD Journal on Budgeting* 5 (2): 88-131.
- Del Barrio, Salvador y Teodoro Luque. 2000. "Análisis de Ecuaciones Estructurales". En *Técnicas de análisis de datos en investigación de mercados*, editado por T. Luque, 489-557. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Del Barrio, Salvador, Teodoro Luque y Miguel Rodríguez. 2009. "La modelización de la imagen de ciudad desde la perspectiva de los líderes de opinión externos". *EURE* 35 (106): 9-28.
- DIPRES. 2005. "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005" [En línea] [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23041\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23041_doc_pdf.pdf), [Consulta: 12-8-2010].
- DIPRES. 2006. "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2005 y Actualización de Proyecciones para 2006" [En línea] [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23035\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23035_doc_pdf.pdf), [Consulta: 12-8-2010].
- DIPRES. 2007. "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2006 y Actualización de Proyecciones para 2007" [En línea] [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21665\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21665_recurso_1.pdf), [Consulta: 12-8-2010].
- DIPRES. 2008. "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2007 y Actualización de Proyecciones para 2008" [En línea] [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37650\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37650_doc_pdf.pdf), [Consulta: 12-8-2010].
- DIPRES. 2009. "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009" [En línea] [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-47877\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-47877_doc_pdf.pdf), [Consulta: 12-8-2010].
- DIPRES. 2010. "Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2009 y Actualización de Proyecciones para 2010" [En línea] [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-62348\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-62348_doc_pdf.pdf), [Consulta: 12-8-2010].

- Dollery, Brian. 2009. "The influence of economic theories of government failure on public management reform". En *International Handbook of Public Management Reform*, editado por S. Goldfinch y J. Wallis, 18-40. Cheltenham: Edward Elgar.
- Doña, Karina. 2006. "Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003)". *Documentos de Apoyo Docente INAP* 6: 1-33.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler. 2005. "New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance". *Discussion Paper Series* 004.
- Echebarría, Koldo. 2006. "Introducción". En *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, editado por K. Echebarría, vii-x. Washington, D.C.: BID.
- Egaña, Rodrigo. 2011. "Tapados en la alta dirección pública" [En línea]. <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion/769-itapados-en-la-alta-direccion-publica.html>, [Consulta: 10-4-2011].
- Feinstein, Osvaldo. 2010. "Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios". *Reforma y Democracia* 46.
- Goldfinch, Shaun. 2009. "Introduction". En *International Handbook of Public Management Reform*, editado por S. Goldfinch y J. Wallis, 1-17. Cheltenham: Edward Elgar.
- Halligan, John. 2007. "Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand". *Public Policy and Administration* 22 (2): 17-238.
- Heinrich, Carolyn y Gerald Marschke. 2008. "The Design and Dynamics of Performance Measurement Systems in the Public Sector". *La Follete School Working Papers Series* 2008-022.
- Hood, Christopher. 2006. "Gaming in Targetworld: the Targets Approach to Managing British Public Services". *Public Administration Review* 66 (4): 515-521.
- Hood, Christopher y Martin Lodge. 2004. "Competency, Bureaucracy and Public Management Reform. A Comparative Analysis". *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17 (3): 313-333.
- Ketelaar, Anne, Nick Manning y Edouard Turkisch. 2007. "Performance-based arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Countries Experiences". *OECD Working Papers on Public Governance* 2007/5.
- Kline, Rex. 2005. *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. New York: The Guilford Press.
- Lambertini, Gianni y Ernesto Silva. 2009. "Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública". En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, editado por Consorcio para la Reforma del Estado, 315-351. Santiago: Andros Impresores.
- Ministerio de Hacienda. 1998. *Ley N° 19.553 - Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio de Hacienda. 2003. *Ley N° 19.882 - Regula nueva política de personal a los funcionarios que indica*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio de Hacienda. 2005. *DFL N° 29/2005*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- 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.
- Ministerio del Interior. 1989. *Ley N° 18.834 - Estatuto Administrativo*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2005. *Decreto 100 - Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile*. 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 línea] <http://www.serviciocivil.cl/content/>, [Consulta: 10-4-2011].
- Navarrete, Bernardo y Giovanna Gómez. 2009. "La reforma administrativa como reacción a una crisis política". *Polytechnical Studies Review* VII (11).
- Norman, Geoffrey y David Strein. 2003. *PDQ Statistics*. Ontario: BC Decker Inc.
- OCDE. 2009. *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD Publishing.
- Olsen, Johan. 2008. "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization". *Annual Review of Political Science* 11: 13-37.

- Portales, Carlos. 2009. "Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile". En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, editado por Consorcio para la reforma del Estado, 353-400. Santiago: Andros Impresores.
- 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*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Secretaría Ejecutiva de la Agenda Modernización del Estado. 2008. "Un mejor Estado. Agenda de Modernización 2008-2010". [En línea] <http://www.modernizacion.cl>, [Consulta: 24-8-2010].
- Shook, Christopher, David Ketchen, Tomas Hult y Michele Kacmar. 2004. "An Assessment of the Use of Structural Equation Modeling in Strategic Management Research". *Strategic Management Journal* 25: 397-404.
- Toro, Sergio. 2007. "Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile". *Revista de Ciencia Política* 27 (1): 23-41.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F.: FCE.
- UN-DESA. 2005. *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. New York: UN Publications.
- Waissbluth, Mario. 2006. "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso" [En línea] [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma\\_estado\\_chile\\_1990\\_2005.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf), [Consulta: 29-1-2010]
- Waissbluth, Mario y Fernando Larraín. 2009. "Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado". En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, editado por Consorcio para la Reforma del Estado, 541-559. Santiago: Andros Impresores.

**Marjorie Morales Casetti** es Doctora en Ciencias Sociales mención Ciencia Política y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Ingeniero Civil Industrial por la Universidad de La Frontera. E-mail: [marjorie.morales@ufrontera.cl](mailto:marjorie.morales@ufrontera.cl).