



La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado. Parte I

Ignacio Cienfuegos (1) - Luis Ruz (2)

30/01/2012

Política

La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado. Parte I

24/01/2012

Política

Los límites de una ilusión: Las políticas de desarrollo industrial en Chile entre 1925 y 1961. Parte II

19/01/2012

Política

Los límites de una ilusión: Las políticas de desarrollo industrial en Chile entre 1925 y 1961. Parte I

13/01/2012

Política

El legado económico de Keynes: una comparación diacrónica

10/01/2012

Política

Una primera mirada sobre la protección de la autodeterminación informativa

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Uno de los principales puntos del discurso del otrora aspirante a la presidencia de la República, Sebastián Piñera, era la promesa de una gestión pública eficiente encarnada en el concepto de “Nueva Forma de Gobernar” (NFG). Dicha retórica de campaña fue consignada a su vez en el programa de gobierno, donde el eje “Un Estado moderno al servicio de la gente” (3) aparecía como pilar esencial de las propuestas de los grupos Tantauco. Aún cuando, a nuestro juicio, las medidas planteadas en el programa de la Alianza no son consistentes con la ambiciosa aspiración de realizar una “gran reforma del aparato estatal”, no se aprecian avances significativos para su cumplimiento.

Por el contrario, la evidencia de un debilitamiento de instituciones claves para la modernización del Estado, como son el sistema de la Alta Dirección Pública, el Consejo para la Transparencia, así como la reiterada incapacidad para llevar a cabo una correcta ejecución presupuestaria y el despido masivo de funcionarios públicos durante el primer año de gobierno, contradicen la intención de “modernizar al Estado para adecuarlo a los requerimientos del siglo 21” (4), perpetuándonos más bien, en la situación de un aparato gubernamental pre-weberiano, donde el “ganador se lleva todo”.

Si bien los cambios en el Estado en Chile y en el mundo, han sido permanentes e influenciados por procesos políticos, económicos, culturales y demográficos, la literatura especializada ha denominado al paradigma que prescribe la implementación de las mejores prácticas de gestión privada en la administración pública, como “la Nueva Gestión Pública” (NGP). Los hechos demuestran que dichas ideas han sido implementadas en gobiernos de diversos colores políticos en países desarrollados y en vías de desarrollo durante las últimas décadas, pero es razonable sostener que responden en mayor medida al ideario de derecha y, por ende, debiesen ser perseguidas con mayor naturalidad por un gobierno de ese signo. Esto último, en nuestra opinión, entrega argumentos adicionales a la hipótesis en cuanto a que el Gobierno de la Alianza por Chile ha tenido más bien una conducción errática en materia de gestión pública y ha carecido de una verdadera agenda orientada a continuar con la tarea de modernizar el Estado.

Considerando que para alcanzar el desarrollo de nuestro país es fundamental contar con un Estado moderno, constatamos esta situación con el objeto de llamar la atención sobre una temática que por su importancia debiese clasificar dentro de las prioridades del Gobierno en el marco de una agenda de “unidad nacional”.

Nueva Gestión Pública, contexto y valores

El concepto de la NGP cobra fuerza en los años 80', cuando el contexto estaba marcado por el incremento en el gasto público y deuda fiscal de la mayoría de los países de la OECD. En este sentido, comentado por Pollitt and Bouckaert (2004) (5), se inicia en ese periodo una demanda por un Estado más "eficiente". Impulsada luego por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la NGP basa su ideario en la incorporación de mecanismos de gestión privada a la administración del Estado.

Lo anterior se hace carne según Olson (et al., 1998) (6) a través de tres principios básicos: a) la desagregación de la estructura estatal, estableciendo mayor flexibilidad y autonomía por parte de las agencias públicas, b) la incorporación de competencia, tanto internamente en cuanto a la distribución de recursos fiscales a las agencias públicas, como en la oferta de servicios públicos y c) la inclusión de incentivos en la gestión pública, generando recompensas monetarias en función del desempeño. El objetivo de este modelo es entonces, el de avanzar hacia servicios públicos capaces de responder a las cambiantes "demandas" de ciudadanos inmersos en una sociedad de consumo, ofreciendo valor público a los "clientes" de servicios estatales, así como flexibilidad en la elección de éstos.

Por otra parte, la NGP entrega especial énfasis al concepto de "accountability" o "cuentabilidad" (de acuerdo a una reciente adaptación de Oscar Landarretche M. (7)), asignándole obligaciones de rendición por sus acciones tanto a las agencias como a los gerentes públicos, evitando la difusión de responsabilidad en la gestión gubernamental. De esta forma, la "cuentabilidad" en la administración del Estado, requeriría una clara definición de objetivos, medición de la gestión con estándares explícitos y conocidos, así como concentrándose en resultados más que en procesos.

Como sabemos, Nueva Zelanda es quizás el caso de éxito más citado por la literatura especializada en la implementación de la NGP. No obstante, comentado por Pollitt, (1993) (8), la ola de la NGP se inicia en Inglaterra a finales de los 70' y principios de los 80' bajo el gobierno de Margaret Thatcher, así como en Estados Unidos bajo la presidencia de Reagan. Sin embargo, pese a que la NGP ha sido el paradigma dominante en el proceso de modernización del Estado en las últimas tres décadas, está lejos de ser el primer movimiento de reforma del Estado en el Mundo. A principios del siglo 20, por ejemplo, Estados Unidos se enfocó en reformas políticas y administrativas que pretendían separar la política contingente de la administración del Estado. Es así como bajo esta mirada, una gestión pública competente podía ser alcanzada solo a través de un servicio civil neutral y profesional, estructurado en unidades especializadas con claros roles y líneas de autoridad. Es conocida también la influencia del periodo posterior a la Segunda Guerra en cuanto a configurar una administración pública más "científica", incorporando en la gestión del Estado y en particular en el análisis de políticas públicas, instrumentos y metodologías cuantitativas.

Por su parte, según Pliscoff (2009) (9), la justificación para la implementación de la NGP en Latinoamérica, tuvo argumentos financieros en función de cambios necesarios al rol del Estado que permitieran impulsar el desarrollo en un contexto de liberalización económica, proceso promovido con gran fuerza por el llamado consenso de Washington. Una segunda justificación para la implementación de una reforma del Estado al estilo de la NGP, tendría que ver con la necesidad de legitimar a la institucionalidad pública, enfocándose en el mejoramiento de la entrega de servicios y desempeño del sector público.

Pese a sus supuestos y deseables beneficios, la NGP ha sumado también detractores y críticas. De esta forma, hay quienes como Arnold (1998) (10) y Rosenbloom (1993) (11), señalan que el concepto de la NGP tiene poco que ver con los valores democráticos promovidos en otras reformas del Estado a lo largo

de la historia, concentrándose en cuestiones menos “fundamentales”, como pueden ser la excesiva orientación hacia el mercado y la eficiencia económica en el desempeño de las instituciones públicas. Aún más y siguiendo con esta línea de argumentación, la generación de una progresiva relación contractual entre el Estado y sus “usuarios-clientes”, debilitaría la reciprocidad republicana en el trato ciudadano-Estado, donde tanto a la institucionalidad pública como a los ciudadanos les cabrían deberes y derechos.

Este modelo mercantilista de gestión pública, ignoraría la limitada habilidad de los consumidores (usuarios) en cuanto a articular sus necesidades, en razón al poco acceso a información con el que contarían, cuestión aún más presente en segmentos de la población con precariedades económicas y sociales. Lo anterior según McSwite (1997) (12) y Yankelovich (1991), tendría como resultado una desconexión entre las potenciales “demandas” de una población desinformada y su Estado, no dando cuenta, además, del principio de “universalidad” en el diseño de servicios públicos que tienen que asumir las complejidades y diversidad de una sociedad moderna.

En consecuencia, en la opinión de sus detractores, un modelo como este, inspirado en principios de mercado para reformar el Estado, incentivaría más bien un comportamiento por parte de los ciudadanos como consumidores de bienes públicos, más que participantes del proceso de políticas públicas, ámbito que ha quedado más que en evidencia durante el 2011, demandando los ciudadanos mayor involucramiento en el diseño de iniciativas públicas y particularmente en sus alcances y resultados. Por último, una crítica bastante popular tiene que ver con que NGP sería una doctrina funcional a un grupo elitista de “nuevos gerentes públicos”, sin dar cuenta este enfoque del resto de los funcionarios de las organizaciones públicas que realizan tareas operacionales (Dunleavy 1985 (13); Yeatman, 1987 (14); Kelleher 1988 (15); Pollitt, 1990 (16)).

Desde un punto de vista ideológico, la NGP ha clamado ser un modelo políticamente neutral e incluso “apolítico” (Ostrom 1974 (17); Thomas 1978 (18); Hood 1987 (19)). Lo anterior, sería fundado en razón que las ideas de la NGP podrían adaptarse a diferentes prioridades y circunstancias políticas, mantenido los principios básicos de este modelo de gestión del Estado. De esta forma, observaciones en cuanto a su aplicación por gobiernos tanto de derecha como de centro izquierda en Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, entregarían evidencia con respecto a esta supuesta neutralidad valórica.

A nuestro juicio, esta constatación confirma más bien un consenso por parte de académicos y burócratas públicos en términos de cómo avanzar hacia una administración pública competente bajo el paradigma de la eficiencia económica y el cambio de rol del Estado (cambio que consiste en dejar atrás una función de producción para asumir un rol regulador), más que una supuesta neutralidad “suiza” de sus ideas. Constatando, además, lo obvio, en cuanto a que en ciencias sociales, no existe tal cosa como “un modelo libre de valores”.

Es evidente señalar que en Chile las ideas inspiradas en el management empresarial para modernizar el Estado, basado en la provisión privada de servicios públicos, así como en mayor competencia y bajos costos, incentivos orientados al desempeño, concentración en el giro del “negocio”, externalización, etc., son todos conceptos que debiesen ser en extenso familiares y valorados por las autoridades del actual Gobierno en ejercicio. Sin perjuicio de aquello, como veremos más adelante, no observamos adelantos sustantivos en la tarea de modernizar el Estado bajo este modelo u otro de parte del Gobierno del Presidente Piñera. No obstante, para ser justos en el análisis, habría que decir también que las reformas tendientes a modernizar al Estado en el periodo de la Concertación no siempre fueron impulsadas con decidida

convicción, sino más bien como respuesta a importantes crisis políticas. Sin embargo, al minuto de observar acciones sobre la materia, sí se aprecia que hubo un proceso en el cual se avanzó hacia una modernización del Estado, ejemplos como el Servicio de Impuestos Internos y el Registro Civil dan cuenta de ello.

Avances y repliegues en la Modernización del Estado en Chile bajo la Concertación

A riesgo de ser catalogados de “autocomplacientes”, consideramos que al tomar como base de análisis el periodo 1990-2010, observamos importantes y continuos avances en cuanto a modernizar el Estado chileno, con momentos, por supuesto, de mayor profundidad y velocidad.

El Gobierno del Presidente Aylwin se caracterizó en esta materia por haber iniciado un proceso de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y la democratización de los municipios. Por otra parte, se crean en esta administración importantes instituciones públicas que permiten relevar ámbitos de políticas públicas antes postergadas, como fue la creación del Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Mencionado, sin embargo, por Weissbluth (2005) (20), dichas instituciones siguieron con un modelo de gestión weberiano, no existiendo programas o iniciativas en cuanto a mejorar la forma de cómo hacer las cosas en la administración pública chilena. Lo anterior podría ser justificado en cuanto a que los conceptos de la NGP empezaron a diseminarse justo en ese periodo, no pudiendo todavía ejercer influencia estas ideas en el Gobierno de Aylwin. No obstante, el mismo Weissbluth (2005) (21) remarca la existencia de iniciativas particulares de ciertos “intraemprendedores públicos”, que con independencia del Gobierno de la transición, realizaron planes de modernización con alto impacto en servicios públicos, tales como el Servicio de Impuestos Internos, Instituto de Normalización Previsional, Fondo Nacional de Salud, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y el Registro Civil.

Habiéndose ya expandido los conceptos de NGP en todo el mundo, el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle se caracterizó por diseñar una política de modernización del Estado inspirada en este paradigma, cuestión que se materializó en la formulación del “Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública 1997-2000”. En este periodo se crea el Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, situando la temática de la Reforma del Estado en un nivel prioritario. Es en este Gobierno en el que se inicia a su vez un programa- en un comienzo voluntario- para mejorar la gestión de las instituciones públicas, plan que se transformó en la base de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Durante el Gobierno de Frei se establecen también incentivos monetarios al buen desempeño de los funcionarios públicos, vinculando la remuneración de los empleados del Estado a su productividad, directriz asociada al método impulsado por la NGP. Los primeros atisbos sobre el sistema de la Alta Dirección Pública se originan asimismo en este periodo, a partir del intenso “benchmark” que se realizó sobre el caso Neo Zelandés. El sistema de compras públicas “ChileCompras” y el programa de simplificación de trámites son diseñados igualmente durante el periodo de Frei, así como el Consejo de Auditoría General de Gobierno como órgano de control interno. Se concretan asimismo en este gobierno, programas tendientes a mejorar la atención al público, mediante Oficinas de Información y Reclamos (OIRS), así como se establecen instrumentos específicos de rendición de cuentas como fue la creación de Balances de Gestión Integral (BGIs). En cuanto a tecnologías de información, quizás el mayor logro de ese Gobierno fue la aprobación de la Firma Digital, medida que formaba parte de un plan de 61 disposiciones tendientes a encarnar el concepto “Gobierno Electrónico” dentro del Estado.

La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado.
Parte I

Comentado por Egaña (2010) (22), el Gobierno de Lagos se podría resumir en cuanto a políticas sobre Reforma del Estado, en dos momentos. El primero, aquel donde el avance es más bien escaso, pese a algunos adelantos como la creación del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado que pretendía implementar un enfoque global de transformaciones institucionales y de modernización de la gestión. Y luego un segundo momento - el que se configura en el tercer año del Gobierno de Lagos - donde parafraseando a Kingdon (1995) (23) se abre una “ventana de oportunidad” en la agenda pública a partir del bullado caso MOP-GATE, lo que permite avanzar en un ambicioso plan de Reforma del Estado. Dicho plan que fue concordado con los partidos de la Alianza y sus centros de pensamiento, contenía 49 iniciativas, muchas de las cuales vieron la luz en el periodo de Lagos.

Dentro de estas políticas y proyectos acordados, podemos mencionar la creación del sistema de la Alta Dirección Pública, la profesionalización de los servicios públicos a través de la Ley del Nuevo Trato, fortalecimiento del sistema de compras públicas, modernización de las normas de Gestión Administrativa y de Recursos Humanos en los gobiernos locales, proyectos sobre transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos, sobre la regulación del Lobby, en cuanto a garantizar el derecho de los ciudadanos a la entrega de información, sobre declaración de patrimonio, creación tribunales de competencia, entre otras.

Con respecto a políticas de modernización del Estado en el Gobierno de Michelle Bachelet, podríamos decir que este periodo se caracterizó más bien por implementar parte de los acuerdos pendientes del año 2003, más que por desarrollar una clara visión de la modernización de la gestión pública o una política de gestión pública que oriente la gestión en el aparato público chileno (24), como sí existió, por ejemplo, en el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle. Sin embargo, dentro de los avances de este periodo, podemos mencionar la puesta en marcha y aplicación de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, así como la materialización del Consejo para la Transparencia, la formación del Consejo para la Competitividad y la Innovación, el Régimen de Gobierno Corporativo para empresas privadas y el nuevo estatuto de Codelco, la creación de fondos especiales de decisión regional, entre otras iniciativas. Mencionado por Pliscoff (2008) (25), es quizás a nivel micro o “presión desde adentro” donde el periodo de Bachelet realiza su mayor contribución en el ámbito de la modernización del Estado, avanzando en la instauración de cambios en los sistemas de gestión y contratación de personas y en el área de control de gestión, iniciativas lideradas fuertemente durante este periodo por la Dirección Nacional de Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos.

En consecuencia, más allá de instantes donde el desafío de la Reforma y modernización del Estado tuvo mayor o menor atención por parte de los Gobiernos de la Concertación, es evidente observar un enfoque “incrementalista” (26) en el proceso de reforma del Estado, concepto aunque “devaluado” estos días por quienes exigen cambios radicales en la sociedad chilena, le ha dado una continuidad impregnada de realismo y racionalidad al proceso de modernización del Estado en nuestro país durante los últimos 20 años.

En el siguiente informe de Asuntos Públicos, se analizará la “Nueva Forma de Gobernar” de la Alianza, haciendo un repaso del diagnóstico desde el que elaboraron sus propuestas, las reformas pendientes y los problemas de agencia, inconsistencia dinámica y desafíos pendientes de su agenda de Modernización del Estado.

(1) PhD ©en Gestión y Gobierno e Investigador de la Universidad de Twente, Holanda.
(2) Magister en Gerencia y Políticas Públicas U. Adolfo Ibáñez, Licenciado en Ciencias Políticas UdeC. Investigador CED.

La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado.
Parte I

- (3) Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014. Sebastian Piñera, Coalición por el Cambio.
- (4) Ídem.
- (5) Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004). *Public Management Reform: A comparative analysis*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- (6) Olson, O., Guthrie, J. and Humphrey, C. (eds) (1998) *Global Warning – Debating International Developments in New Public Financial Management*. Bergen, Norway: Cappelen Akademisk Forlag
- (7) Oscar Landerretche, mayo de 2011, Idea Freak #6: Cuentabilidad, Columna en la Tercera. <http://www.landerretche.cl/2011/05/sobre-rendicion-de-cuentas-y-planos.html>
- (8) Pollitt, Christopher. 1993. *Managerialism and the public services*. 2d ed. Oxford: Blackwell.
- (9) Pliscoff, C., (2009), *New Public Management in Chile (1990-2008): Exploring Its Impact on Public Employees*. A Dissertation Presented to the Faculty of the School of Policy, Planning, and Development. University of Southern California.
- (10) Arnold, Peri E. 1998. *Making The Managerial Presidency*. 2nd ed. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- (11) Rosenbloom, David H. 1993. Editorial: Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics! *Public Administration Review* 53(6): 503-6.
- (12) McSwite, O.C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- (13) Dunleavy, P., H. Margetts, et al. (2006). "New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 467-494.
- (14) Yeatman, A, 1987, 'The concept of public management and the Australian state in the 1980s', *Australian Journal of Public Administration* 46, 339-53.
- (15) Kelleher, S. R. 1988. 'The apotheosis of the Department of the Prime Minister and Cabinet', *Canberra Bulletin of Public Administration* 54, 9-12.
- (16) Pollitt, C. 1990, *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.
- (17) Ostrom, V. 1974. *The intellectual crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- (18) Thomas, R. 1978. *The British philosophy of administration*. London: Longmans.
- (19) Hood, C. C. 1987. 'Public administration' in V. Bogdanor (ed.) *The Blackwell encyclopaedia of political institutions*. Oxford: Blackwell.
- (20) Waissbluth, M., (2005). "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005, Diagnósticos y Propuestas de Futuro (Del Balance del Terror al Consenso Promisorio)".
- (21) Ídem
- (22) Egaña, R. (2010), "La experiencia Chilena en los últimos 20 años. El estado de la Reforma del Estado".
- (23) Kingdon, J. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: HarperCollins College Publishers, 2nd Edition.
- (24) Pliscoff, Cristian (2008) *Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo: Avances y retrocesos*. AGENDA PÚBLICA / ENERO 2008 ISSN 0718-123X
- (25) Ídem
- (26) Lindblom, C. E. (1959), *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. pp. 79-88.