

Efectividad en la gestión pública chilena

Mauricio Olavarría Gambi

Universidad de Chile / molavarr@uchile.cl

Abstract: Addressing the question on What makes a public agency effective? This article identifies public agencies seen as effective by different indicators as well as types of people. Later, it identifies the variables explaining effectiveness in those cases, which would be: leadership and vision, reorientation of the mission, orientation to the beneficiary, intensive use of ITCs, and strategic management. Given that public agencies may improve and/or worsen, the identification of those public agencies effective and ineffective should be a regular exercise. That may contribute to establish process of continuous improvement in public management, the most important government tool to implement policies seeking to improve citizen's well being.

Key words: public management, public value, modernization, public policy, Chile.

Resumen: Al preguntarse ¿qué hace a un servicio público ser efectivo?, este trabajo identifica, primero, los organismos estatales considerados efectivos por diversos indicadores y tipos de públicos, y luego halla que las variables que explicarían la efectividad de esos servicios públicos son liderazgo y visión, reorientación de la misión, orientación al usuario, utilización intensiva de TIC y gestión estratégica. El trabajo también señala que así como los servicios pueden mejorar, también pueden decaer, y que por ello el ejercicio de identificación de las agencias estatales efectivas e inefectivas debe ser periódico. Ello contribuye a establecer procesos de mejora continua en la gestión pública, la herramienta más importante con la que dispone el Estado para implementar políticas públicas orientadas a resolver problemas públicos y, por lo tanto, a acrecentar el bienestar de los ciudadanos.

Palabras clave: gestión pública, valor público, modernización, políticas públicas, Chile.

Introducción¹

¿Qué hace a un servicio público ser efectivo en el tratamiento de problemas públicos? En la segunda mitad de la década de 1990 el gobierno chileno impulsó una ambiciosa política pública de modernización de la gestión pública, uno de sus objetivos más destacados era mejorar la efectividad de los servicios públicos; para lo cual buscó implantar un “estilo de gestión desburocratizada, orientada por resultados más que por normas rígidas” (Cañas, 2003). Una década después tanto diversos indicadores, como la opinión de destacados académicos, directivos públicos y estudiantes del área de gobierno y gestión pública, reconocen a un selecto grupo de servicios públicos como los más efectivos de la administración pública chilena. Entonces, preguntarse por aquellos atributos que han hecho a este selecto grupo ser percibido, por diversos públicos, con altos estándares de gestión, satisfacción de usuarios y calidad en el servicio permite deducir lecciones respecto de los énfasis que es necesario destacar para que otros servicios públicos puedan alcanzar niveles de efectividad similares, una vez atendidos sus misiones, objetivos y realidades.

La reforma y modernización de la gestión pública chilena han sido escasamente analizadas en la literatura especializada. Los pocos trabajos que se han aproximado al tema lo han hecho desde el punto de vista del efecto que las políticas públicas de reforma del Estado han tenido sobre la gestión pública (Waissbluth, 2006), de la descripción de la política de reforma del Estado y sus áreas de intervención (MINSEGPRES, 2006), las prácticas de evaluación de la gestión pública chilena (Armijo, 2003), las dificultades de orden político a la gestión del Estado, propuesta de creación de un régimen laboral para altos directivos públicos y compras públicas (Valdés, 2002), la base conceptual y resultados del proceso de modernización administrativa y de la gestión pública (Armijo, 2002), de la situación de la alta dirección pública (Meneses y Guzmán, 2002), de una descripción del proceso (Ramírez 2001), de la satisfacción del usuario de servicios públicos (DIPRES, 1997). Aunque estos

¹ La investigación cuyos resultados presenta este artículo ha podido ser concluida gracias al aporte de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, proyecto FONDECYT 1080322, del cual el autor es el investigador responsable. Agradezco la ayuda prestada por Ariel Ramírez y Alejandra Acevedo en la aplicación de encuestas y desarrollo de entrevistas de esta investigación. También agradezco a diversos colegas y directivos públicos por sus enriquecedores comentarios, observaciones y sugerencias a una versión preliminar de este trabajo. La responsabilidad por omisiones y errores aún presentes en el texto es absolutamente mía.

trabajos han alimentado el debate, del cual se han ido identificando áreas de profundización, el análisis de casos —a excepción del trabajo de Weissbluth (2006)—, de las herramientas utilizadas en los procesos de modernización en los servicios públicos, de cómo se dio ese proceso al interior de los organismos y si los servicios públicos que en un momento fueron considerados de alta calidad lo siguen siendo tiempo después ha estado muy escasamente abordado y relevado en los análisis especializados.

Preguntarse por cuáles servicios públicos han alcanzado alto reconocimiento en su gestión, identificar aspectos concretos que les han permitido alcanzar ese logro y ver si ese reconocimiento se mantiene, posibilita no sólo profundizar en esas experiencias sino también deducir lecciones aplicables a esos y otros organismos estatales que han emprendido procesos de mejoras de la gestión pública. Así, la pregunta acerca de qué hace que un servicio público sea visto como efectivo o, dicho de otro modo, ¿por qué determinados servicios públicos han alcanzado prestigio social?, permite analizar los procesos y prácticas que han existido al interior de cada organización hasta llegar a alcanzar los resultados que han sido valorados por los ciudadanos y el rol que le ha tocado a los administradores públicos en ello.

Para responder a esas preguntas, este artículo identifica a los servicios públicos que son percibidos con alta efectividad en la gestión, recoge evidencia acerca de por qué esos servicios han alcanzado alto prestigio y analiza los procesos que los han llevado a entregar productos y servicios socialmente valorados. El artículo también analiza —basado en evidencia reciente disponible— si esos órganos públicos mantienen el desempeño que los llevó a ser percibidos con altos niveles de efectividad.

Luego de esta introducción el artículo presenta un breve marco conceptual basado en la idea de valor público, el esquema metodológico seguido para identificar a los servicios públicos prestigiados y recabar la evidencia que sustenta ese prestigio, los resultados de la investigación, una discusión e interpretación de los hallazgos y, finalmente, las conclusiones e implicaciones que fluyen del trabajo.

¿Para qué existen los servicios públicos?

El proceso orientado a conseguir mejoras en la efectividad de los servicios públicos en Chile estuvo asociado a los esfuerzos y conceptos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. La idea de reforma del Estado hace referencia a cambios políticamente intencionados en los fines perseguidos por el Estado o en su institucionalidad, en uno o más sectores

de actividad, con la finalidad de recoger nuevas realidades sociales o influir en ellas, dado el rol orientador de la sociedad que tiene el Estado. La modernización de la gestión pública, en cambio, aludiría a un subconjunto de los cambios introducidos por los esfuerzos reformadores, pero restringidos a estructuras y procesos de organizaciones del sector público con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en su funcionamiento.

Los esfuerzos de modernización de la gestión pública chilena han recogido las experiencias y desarrollos conceptuales que, desde fines de la década de 1980, se fueron dando en varios países en torno a los cambios que se estimaban necesarios para que la gestión pública lograra mayor efectividad, las que mayoritariamente se inscriben en la corriente que se denominó “Nueva Gestión Pública”. Hood (1991) señala que el surgimiento de la NGP ha sido uno de los hechos internacionales más significativos en el desarrollo de la gestión pública y que sus raíces se vinculan con cuatro megatendencias: i) los intentos por reducir el tamaño del Estado; ii) la privatización o cuasi privatización de servicios públicos; iii) la incorporación de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en la producción y distribución de servicios públicos, y iv) el desarrollo de una agenda internacional enfocada en los temas de gestión pública, diseño de políticas públicas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, por sobre la tendencia de una especialización en administración pública a nivel de cada país.

El desarrollo de esta corriente ha implicado un desafío a los esquemas tradicionales de gestión pública. Mientras el paradigma burocrático centraba su atención en la centralización, el control jerárquico, el cumplimiento de los reglamentos, la distribución del personal en áreas de línea —donde se concentran las operaciones— y de apoyo o administrativas, impersonalidad en la gestión y responsabilidad en la ejecución presupuestaria, todo en nombre de la eficiencia, el paradigma posburocrático se ha orientado hacia el resultado final de la gestión —producir servicios y productos socialmente valiosos—, a la calidad del servicio y a la satisfacción de usuarios. Moore (1998: 29) lo expresa del siguiente modo: “El éxito de la gestión en el sector público [se identifica] con la tarea de iniciar y redefinir las actividades públicas de manera que incrementen su valor para el público tanto a corto como a largo plazo”.

En esta línea de argumentación la finalidad de la gestión pública es crear valor público. De acuerdo con Moore (2006), “el valor público consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material, y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas”. En este enfoque, el ciudadano es un actor central

en la identificación de aquello que el Estado debe producir. En el lenguaje de Moore (1998: 91), “los directivos públicos se deben esforzar en la tarea de definir (identificar) propósitos valiosos para la colectividad y producirlos”. Así, la denominación de servicio público da paso a la idea de “servicio al público” (Olías de Lima, 2001: 17). En ello, el administrador público es, además de líder, capaz de comprometer y motivar a los miembros de la organización, un agente de cambio innovador que coopera en la definición de los intereses públicos” (Olías de Lima, 2001: 23).

En este encuadre conceptual, entonces, la efectividad de la gestión pública estará determinada por la creación de valor público. Analizando administradores públicos exitosos y no exitosos, Moore (1998: 30) concluye que la efectividad en la gestión está determinada por tres factores: “a) la importancia crucial de tener un propósito, b) la necesidad de reconocer la gestión política como la función clave de la gestión pública, y c) la necesidad de redefinir nuestras imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la innovación”. Consistente con esto último Metcalfe (1999: 49) argumenta que “la gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y la práctica de la gestión”.

Aprendiendo de otros: métodos y datos

Este trabajo puede ser caracterizado como un estudio de casos exploratorio y múltiple, orientado a desarrollar razonables hipótesis y proposiciones analíticas acerca del fenómeno en estudio (Yin, 1994). Adicionalmente, este es un estudio sobre prácticas directivas que lleva a que emprendimientos desarrollados en el sector público resulten valorados por los ciudadanos, lo cual lo constituye en un estudio de casos de buenas prácticas que crean valor público.

El fenómeno social que este estudio busca abordar es el de la efectividad de la gestión de servicios públicos chilenos. La noción de efectividad está referida a la percepción de efectividad que diversos grupos, cuyo objeto de trabajo es la gestión pública, tienen sobre los servicios públicos chilenos. Así, la pregunta que da origen a este estudio: ¿qué hace efectivo a un servicio público?, puede ser rephraseada a: ¿por qué ciertos servicios públicos son considerados como los más efectivos de la administración pública chilena? o, dicho de otro modo, ¿qué procesos se han desarrollado en esos servicios públicos que los han llevado a ser considerados como los más efectivos del sector público chileno?

La identificación de los casos se ha efectuado sobre la base de un cuestionario semiestructurado, aplicado a tres grupos vinculados con el estudio y

ejercicio de la gestión pública en Chile, pero que no tienen relación ni cercanía entre sí. El primer grupo corresponde a expertos en el proceso de modernización de la gestión pública, el segundo está constituido por mujeres que ejercen roles de mandos medios en el sector público, y el tercer grupo está integrado por estudiantes del último año de Administración Pública en la Universidad de Chile. Ninguna de estas personas trabaja en los órganos que fueron identificados como efectivos ni tienen relación formal con ellos. Al grupo de 12 expertos se le aplicó luego una entrevista en profundidad.² La información fue complementada con 37 entrevistas en profundidad a actores claves del proceso de modernización de la gestión pública chilena.

La muestra a la que se aplicó el cuestionario es de tipo no probabilística o dirigida, de expertos y sujetos tipo (Sampieri *et al.*, 1998). El objetivo ha sido capturar información relevante que permita levantar hipótesis acerca del proceso que han desarrollado aquellos servicios públicos a los que se les reconoce efectividad en la gestión. El objetivo, por lo tanto, no ha sido lograr representatividad, sino comprensión del fenómeno en estudio.

El análisis de los casos, la identificación de los procesos claves que han llevado a cada uno de estos servicios públicos a ser percibidos como efectivos y las valoraciones de los resultados de la gestión de estos servicios han sido abordados a través de las entrevistas en profundidad señaladas. Dichas entrevistas han sido analizadas siguiendo una estrategia de comparaciones constantes, que considera el método de la “teoría fundada” —o “grounded theory” (Strauss y Corbin, 1990).

Aunque no es posible generalizar los resultados que se obtienen de aplicar la encuesta a esta pequeña muestra, es interesante comprobar la alta coincidencia que muestran las respuestas de estos grupos —sin vinculación entre sí—, estrechamente ligados al estudio y ejercicio de la gestión pública. Esta alta coincidencia entre las personas consultadas, por otro lado, permite reducir la subjetividad en la selección de los casos que serán analizados, dado que la definición no ha sido efectuada por el equipo investigador. Asimismo, esta percepción de efectividad, al mismo tiempo, expresa una visión extendida de que estos organismos públicos han incrementado el valor que el público le asigna a sus actividades. Por otro lado, los organismos públicos identificados como efectivos son también órganos que han mostrado altos logros en la gestión y que han recibido reconocimiento y publicidad por ello. Esto último ha influido en la percepción de efectividad que hay sobre ellos y que este estudio ha recogido.

² La lista de los expertos y actores claves de la modernización entrevistados ha sido omitida por razones de espacio, aunque ellas están a disposición de quien las solicite.

En las secciones siguientes este trabajo analiza si estos factores han estado presentes en aquellos organismos públicos chilenos que muestran altos logros de la gestión, y que tres diferentes grupos vinculados con la gestión pública identifican como efectivos.

Servicios públicos efectivos y las razones de su efectividad

Los servicios públicos considerados más efectivos son: el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el Instituto de Normalización Previsional.³ Estos cuatro organismos alcanzaron las más altas notas entre las personas consultadas. Adicionalmente, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) fue mencionada con cierta recurrencia por los estudiantes, y el Chile-Compra fue mencionado sólo por los expertos.

Estos cuatro servicios tienen larga trayectoria, y a principios de la década de 1990 desarrollaron procesos de modernización impulsados por sus directivos. El *Servicio de Impuestos Internos (SII)* tiene su origen en la Administración de los Impuestos sobre Alcoholes, creada en 1902 por el presidente Germán Riesco (1901-1906). El *Fondo Nacional de Salud (Fonasa)* surge en 1979, producto de la fusión del Servicio Médico Nacional de Empleados (Sermena), creado en 1967, y la función de administración financiera que desempeñaba el Servicio Nacional de Salud (SNS), fundado en 1952, en el contexto de la reestructuración del sector salud de ese año. El *Instituto de Normalización Previsional (INP)* se crea como consecuencia de la reforma previsional de 1980 que funda el sistema de pensiones basado en la capitalización individual. Esa misma reforma refunde las 32 Cajas de Previsión existentes en una sola institución (el INP), con la misión de administrar, hasta su extinción, el Sistema Previsional de Reparto, surgido en 1924-1925. El *Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI)* tiene su origen en la Ley sobre Registro Civil promulgada en julio de 1884, durante el gobierno del presidente Domingo Santa María, que ordenaba al Oficial de Registro Civil mantener registros de nacimientos, matrimonios y defunciones, a lo cual se van agregando otras funciones en el transcurso de los años.

El proceso de modernización que se desarrolló en estos organismos no fue consecuencia de un mandato político surgido de las autoridades superiores,

³ El listado de menciones y las notas promedios asignadas a cada servicio por las personas encuestadas han sido omitidos por razones de espacio, pero se encuentran a disposición de quien los solicite.

sino más bien fue producto de la iniciativa de quienes se instalaron en la dirección de ellos como respuesta a las urgencias que enfrentaban y a las expectativas de los ciudadanos respecto de los servicios que entregaban. En el caso del SII, a la época se constataba poca coordinación entre los organismos de administración tributaria, una necesidad de mayor efectividad en la recaudación, dada la urgencia planteada por la política de “Crecimiento con Equidad” del presidente Aylwin y la reforma tributaria promulgada en su gobierno; para lo cual era necesario desarrollar una visión en la que los ciudadanos no son únicamente pagadores de impuestos, sino usuarios a quienes hay que entregarles servicios de calidad. En el caso de Fonasa, hacia la década de 1980 y primera mitad de la de 1990 los análisis del sector salud enfatizaron las fuertes diferencias en la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de las atenciones de salud que se otorgaban en los sectores público y privado (Olavarría, 2005); a esto se agregaba la necesidad de superar el estigma de un servicio desfalleciente que cubría a quienes no lograban una cobertura de salud en las Isapres. Al mismo tiempo se buscaba evitar caer en un sistema único estatal, donde la protección de salud se canaliza casi exclusivamente a través de hospitales públicos sin libertad de elección. En el caso del INP se buscaba superar la imagen de un organismo que procesaba las pensiones con extrema lentitud, que tenía poca cercanía con sus usuarios y que se encontraba en fase de extinción, con la misión de pagar pensiones hasta el momento del fallecimiento del último afiliado (o de su montepiada) de las ex Cajas de Previsión. En el caso del SRCeI, a principios de la década de 1990 presentaba dos grandes necesidades fuertemente interconectadas: la de actualización tecnológica⁴ y la de mejorar el servicio que se otorgaba al usuario.⁵

El proceso de modernización se tradujo en resultados alentadores para estos organismos, sus usuarios y trabajadores. Por ejemplo, el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad le confirió al SII el Premio Nacional a

⁴ Berta Belmar señala en la entrevista que hacia 1991 el computador central del SRCeI ya tenía 12 años de antigüedad y había sufrido tres amagos de incendio. Así, “si se quemaba, se quemaba toda la información del país”. Entrevistas realizadas en Santiago en mayo 2007 y Concepción, julio 2008.

⁵ La siguiente cita, tomada de la entrevista a Berta Belmar, demuestra las necesidades de mejorar la atención al usuario que tenía el SRCeI hacia 1990: “El SRCeI tenía colas que daban tres veces vuelta a la manzana, la gente debía pedir un día administrativo para sacar un documento, las colas eran tremendas. Era una situación terrible y esto generaba corrupción, en la medida que había personas que hacían fila todo el día y luego vendían el puesto. Hablo de personas que se dedicaban a eso, vendiendo el puesto a cinco mil pesos”.

la Calidad 2004. Asimismo, la encuesta Barómetro 2006 del CERC⁶ ubicó al Fonasa (junto al Hogar de Cristo) como los organismos que generan más confianza entre los ciudadanos, con 60% de expresiones favorables. En el caso del INP, los indicadores disponibles muestran que el proceso de modernización ha permitido que sus usuarios hayan ido teniendo progresivamente una mejor calidad del servicio; esto se expresa, entre otros indicadores, en que mientras en 1990 la obtención de una pensión demoraba, en promedio, 150 días, y para los funcionarios públicos el trámite de la pensión se tardaba, en promedio, 280 días, para 1997 la demora se había reducido a 76 días (Lima, 1997). En el mismo sentido, una encuesta de la firma MORI, de octubre de 2000 arrojó que el SRCeI era —a esa fecha— el servicio público más conocido, el más usado y el que más había evolucionado en el último tiempo (SRCeI, 2008). Adicionalmente, en marzo de 2002, el SRCeI de la Región de La Araucanía recibió el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos. El jurado justificó el premio señalando que “el Servicio de Registro Civil e Identificación de La Araucanía presenta una gestión orientada a la calidad, con especial preocupación por la satisfacción de sus usuarios y el bienestar de sus trabajadores (SRCeI, 2008).

¿Cómo alcanzaron efectividad y reconocimiento estos servicios públicos? El análisis de las entrevistas identifica como variables críticas las siguientes: liderazgo y visión de los directivos que impulsaron el proceso de modernización, reorientación de la misión del organismo, orientación al usuario, utilización intensiva de tecnologías de información y comunicaciones, y gestión estratégica.

Liderazgo y visión. El liderazgo ejecutivo es un tema central en la gestión del Estado que se refiere a cómo los administradores públicos llevan a cabo sus responsabilidades de implementar políticas públicas, cómo preparan a sus organizaciones para el futuro y cómo sacan provecho de las oportunidades para crear valor público (Barzelay, 2003). En los cuatro casos examinados en este trabajo, los entrevistados coinciden en señalar que la visión desplegada por los directivos que iniciaron los procesos de modernización y su capacidad para involucrar a la organización y a las autoridades políticas respectivas fue clave para permitir que el proceso avanzara y lograra resultados. Uno de los entrevistados, Claudio Orrego,⁷ lo resume de la siguiente manera:

⁶ La encuesta Barómetro del CERC fue aplicada a 1,200 personas de 18 años y más, que viven en las 29 ciudades de más de 40,000 habitantes, de la Región de Tarapacá a la Región de Los Lagos, entre el 27 de julio y el 6 de agosto de 2006.

⁷ Entrevista realizada en Santiago, abril de 2007.

[Entre los factores principales que llevaron a estos servicios a lograr alta efectividad se pueden mencionar la] “motivación, visión y empuje de sus directivos, ya que cuando se iniciaron estos procesos de modernización (1990) no existía un mandato expreso de la autoridad política de modernizar el servicio. Ellos tenían experiencia práctica de cómo hacer bien las cosas, la que llevaron a sus servicios. Sin ellos el proceso no se habría iniciado. Por otro lado, la brecha existente en materia de gestión, en algunas instituciones públicas, generó las condiciones necesarias para que estos cambios germinaran y tuvieran gran impacto.

Enrique Fanta,⁸ actor protagónico de procesos de modernización, primero subdirector del SII y luego director del Servicio Nacional de Aduanas, resalta la necesidad de liderazgo para conseguir mayor efectividad en la gestión:

[...] hay que tener primero mucha voluntad política, segundo hay que tener muy buenos líderes, yo diría que eso también es una cosa importante, se requiere de mucho liderazgo político pero también de los gestores. O sea, los gerentes que se designen para esto no solamente tienen que ser gerentes eficientes sino que tienen que ser líderes, y tienen que transmitir, tiene que haber mucha pasión en esto, no basta la parte técnica también tiene que haber algo humano, por así decirlo y yo creo que eso es bien clave.

El contexto que enfrentaron estos administradores públicos emprendedores no era el más propicio para impulsar un proceso de cambios. Por un lado, no obstante que la modernización de la gestión pública no era una prioridad política en 1990,⁹ en su último mensaje ante el Congreso pleno el presidente Aylwin (1993: 20-21) expresó que:

Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente... [A] la Administración Pública chilena podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aún, en muchos casos, ineficiente, pero no de falta de honradez... [Por ello] es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad.

Ello sugiere que el rol desempeñado por estos administradores públicos habría llevado a las autoridades políticas a convencerse de la necesidad de

⁸ Entrevista realizada por internet en mayo de 2008, mientras Fanta estaba en Washington DC y el entrevistador en Santiago.

⁹ Las prioridades del gobierno eran consolidar y perfeccionar la democracia que estaba renaciendo, lo cual se traducía en distender las relaciones cívico-militares, abordar el problema de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y enfrentar la deuda social, expresada en la existencia de cinco millones de pobres a fines de la década de 1980 (entrevista al ex presidente Patricio Aylwin).

impulsar procesos consistentes de mejoras de la gestión del Estado. En la siguiente administración, la del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la “modernización de la administración pública” ocuparía un lugar destacado en la agenda política del gobierno.

Por otro lado, la evidencia disponible sobre cultura de las organizaciones públicas chilenas muestra que éstas no son proclives a valores como los señalados por el presidente Aylwin en su último mensaje ante el Congreso. Un interesante estudio de Raineri (1998: 220) —cuando el proceso de modernización ya había comenzado— muestra que creencias, valores y comportamientos del personal de las organizaciones públicas, como la necesidad de actuar de manera competitiva, innovadora, flexible, esforzada, independiente, comprometida, persistente, audaz, rápida e informal tienen una presencia significativamente menor que en las organizaciones del sector privado; que estas creencias pueden estar relacionadas con las presiones que enfrentan las organizaciones privadas por captar clientes y lograr sostenibilidad financiera, lo que no ocurre con las organizaciones públicas, pues “sus objetivos, plantas de personas y presupuestos están muchas veces predefinidos por mecanismos legales que son independientes de los resultados operacionales de la entidad”.

En este contexto, el rol desempeñado por estos administradores públicos pioneros fue clave para desplegar una visión de mayor efectividad organizacional, para involucrar a sus servicios públicos y para poner la necesidad de la modernización de la gestión pública en la Agenda Pública.

Reorientación de la misión del servicio público. Aunque en los cuatro casos no había un mandato explícito de las autoridades políticas de modernizar el servicio, los directivos que iniciaron el proceso de cambio advirtieron la necesidad de hacerlo al confrontar la realidad del servicio que encabezaban con las necesidades de una re-emergente democracia. En cierta medida, estos directivos captaron el mandato político implícito: apoyar el fortalecimiento del proceso democrático a través del mejoramiento de la gestión pública. A la legitimidad de origen de la renaciente democracia, basada en el voto popular, estos directivos buscaron agregar una legitimidad por el rendimiento.

El gobierno del presidente Aylwin requería mayor capacidad de gasto para atender las apremiantes demandas sociales, que se deducían de altos niveles de pobreza en el país hacia 1990.¹⁰ Ello llevó al gobierno a negociar una reforma tributaria con la oposición para elevar impuestos. Adicionalmente, los análisis del SII mostraban la necesidad de rebajar los índices de evasión

¹⁰ La incidencia de la pobreza en 1987 era de 45.1% de la población, y en 1990 era de 38.8%. Para mayor detalle, véase Olavarría (2005).

tributaria y de generar un “servicio más amable con el usuario”,¹¹ ambas cuestiones le permitirían conseguir mayor efectividad y, finalmente, mayor recaudación. Así, aunque no había mandato explícito de reformar el servicio, el mejoramiento en la gestión permitió implementar la reforma tributaria, generar mayor recaudación, y con ello el gobierno pudo abordar la “deuda social”. La pregunta es si el SII habría logrado administrar la reforma tributaria y bajar la evasión —con los mismos niveles de efectividad a como realmente ocurrió— sin haber implementado reformas a la gestión. La información disponible lleva a concluir que ello habría sido altamente improbable. De este modo, lo que ilustra más propiamente el caso del SII es el de un servicio que reorienta su misión desde la tradicional “fiscalización del pago de impuestos” a la generación de “servicios más amables con el usuario”, que permiten, en último término (a través de una mayor recaudación), atender necesidades de los ciudadanos, y con ello crear valor público.

En el caso de Fonasa, lo que explicaría el paso de una situación de desconfianza y percepción de baja calidad del servicio a otra de alta apreciación ciudadana —ya reseñada— sería la reconceptualización del rol institucional, ocurrida a mediados de la década de 1990, que hace que pase de ejercer un rol de tesorería pública del sector salud a perfilarse como un seguro estatal de salud, con la misión de generar protección efectiva de salud a sus afiliados y beneficiarios. Según Filgueiras (2000, en Armijo 2003), el proceso de modernización de Fonasa desarrolló “un enfoque más centrado en las necesidades del usuario... [en el que] se incorporaron servicios de información y un sistema de respuesta al beneficiario, [además de] un modelo de medición y evaluación de tiempos de atención en las sucursales”. Así, el proceso de modernización del Fonasa más bien ilustra un caso en el cual el centro de gravedad de la gestión se convence de que la protección a la salud es un servicio esencial, y que hay un segmento mayoritario de la población que no tiene otra forma de provisión; por lo tanto, otorgar un servicio de calidad implica satisfacer una sentida aspiración y alcanzar confianza ciudadana. Como lo afirma nuestro entrevistado Claudio Orrego, al redefinir “su misión, definió claramente que sus clientes eran los usuarios”.

El INP ilustra otro caso de redefinición profunda de su misión. La reducción de afiliados,¹² producto de la introducción del sistema de pensiones

¹¹ Esta expresión es usada por Marcelo Schilling, uno de los expertos entrevistados para este trabajo.

¹² Por ejemplo, mientras en 1996 los trabajadores cotizantes dependientes e independientes eran 259,901, en 2005 eran 150,827; y en el mismo periodo los pensionados por las

de capitalización individual, lo llevó a transformarse en un efectivo implementador de la política pública hacia el adulto mayor y dar un servicio de calidad a sus afiliados, beneficiarios y empleadores. En palabras de Eolo Díaz-Tendero,¹³ uno de los expertos entrevistados, “reconceptualizó la función de un servicio que estaba destinado a morir y experimentó un proceso de refundación que consideró aspectos de fondo, como fue, por ejemplo, replantearse y cambiar su misión institucional”.

En el caso del SRCeI, los hechos que presionaban al servicio, hacia 1990, eran, por un lado, superar la imagen de un servicio lento y burocrático —una permanente crítica expresada por sus usuarios— y, por otro, dejar atrás las situaciones judiciales en que el SRCeI aparecía vinculado —junto a organismos de inteligencia— a la confección de documentos de identidad anómalos. Dado este contexto, y aunque no había mandato expreso de las autoridades políticas, la directora de entonces, Berta Belmar (1990-1997), percibió la urgencia de reorientar el SRCeI y enfocó su gestión hacia la entrega de servicios de calidad a los ciudadanos. Para Belmar “un servicio es moderno cuando es capaz de satisfacer las necesidades de las personas en forma oportuna y eficiente”, lo que —para un ex Jefe de Gobierno Regional, otro de los entrevistados— implicaba “ponerlo a disposición de la ciudadanía, facilitando los trámites, tecnificándolos y resguardando la confidencialidad de la información de las personas”.

En los cuatro casos reseñados el proceso de modernización ilustra una intervención, liderada por administradores públicos que comprendieron la necesidad de reorientar la misión de los servicios a su cargo, desde la mera provisión de un servicio a la creación de valor público, lo cual se tradujo en una percepción de efectividad y apreciación ciudadana.

*Orientación al usuario.*¹⁴ Los casos revisados muestran que la redefinición de la misión ha estado fuertemente ligada a una (re)orientación del servicio público hacia sus usuarios. El proceso de modernización de estos servicios públicos muestra que, en los hechos, se ha dado una fuerte relación entre ambos conceptos. La reorientación de la misión hacia la idea de creación de valor público lleva necesariamente a volcar el servicio hacia las necesidades del

leyes 15,385, 16,744 y 19,234 pasaron de 873,471 a 882,175 (INP, 2006).

¹³ Eolo Díaz-Tendero es académico de la Universidad de Chile, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y profesional experto representante en el Consejo de Alta Dirección Pública. Entrevista realizada en Santiago, en mayo de 2007.

¹⁴ Las entrevistas citadas en esta sección fueron realizadas en Santiago, entre abril y agosto de 2007.

usuario. Siguiendo a Moore (1998), el trabajo directivo en el sector público consiste en la creación de valor público, y éste consiste, a su vez, en atender las aspiraciones ciudadanas. Esta idea parece estar en el centro de la explicación de por qué estos servicios son percibidos con alta efectividad en diversos tipos de públicos. En opinión de una administradora pública encuestada, estos servicios “han logrado colocar sus principales productos más al alcance de la mano de sus usuarios”.

La reorientación del servicio hacia el usuario ha sido un proceso complejo, que no ha seguido la misma ruta en todos los casos. Las encuestas y las entrevistas en profundidad destacan hitos, sin embargo. Uno de estos hitos es el hecho que “el servicio se hace cargo de las críticas efectuadas históricamente por sus clientes directos” (Díaz-Tendero, en referencia al SRCeI). Otro hito es la identificación de las necesidades de los usuarios y la generación de productos que las atiendan: “Lograr mayor cobertura, sobre todo en zonas más aisladas” (Molina, respecto del SRCeI); “Se hace presente en la comunidad misma con equipos móviles” (respuesta abierta de una directiva pública en relación con SRCeI); “Ha apuntado directamente a mejorar aquellas actividades que se orientan a satisfacer necesidades del cliente externo” (respuesta abierta de una directiva pública en relación a Fonasa); “la implementación tecnológica ha permitido al usuario acceder a las distintas modalidades y servicios que ofrece” (respuesta abierta de una directiva pública en relación con SII). La empatía con el usuario, calidez como atributo de la gestión y simplificación de trámites surge como otro hito crítico en la reorientación del servicio público hacia el usuario. Schilling (en referencia al SII) lo resume con la expresión: “Servicio más amable con el usuario”. Opiniones en el mismo sentido destacan que el servicio ha sido efectivo porque “han habido cambios favorables, en especial el trato a los usuarios externos” (respuesta abierta de una directiva pública en relación con SII); porque “ha apuntado a la disminución de procedimientos innecesarios, lo que ha reducido los tiempos y costos de atención, que era lo que los usuarios demandaban” y porque la modernización “ha representado ahorro especialmente de tiempo y mayor comodidad en la obtención de sus servicios” (respuesta abierta de una directiva pública en relación con SRCeI).

Asimismo, el proceso de modernización del Fonasa ilustra el caso de un servicio que busca orientar su acción hacia el usuario. Las continuas encuestas de satisfacción de usuarios —que realizaba la empresa ADIMARK— y la creación del comité de usuarios del Fonasa permitieron identificar aspiraciones esenciales y, a partir de ello, derivar productos que las atendieran. De ello surgieron iniciativas trascendentes, como el programa de oportunidad

de atención de salud, el cual permitió reducir los tiempos de espera de las cirugías más demandadas por la población (vesícula y hernia, entre ellas); el programa de atención al adulto mayor, que permitió atender a alrededor de un millón de afiliados (algo olvidados); el seguro catastrófico de salud, y la carta de derechos del paciente.

Aunque el proceso en estos servicios se inició antes de su mandato, la siguiente cita del entonces presidente Frei Ruiz-Tagle (1997: 34) muestra la importancia que su administración le dio a la orientación de los servicios públicos hacia el usuario en los esfuerzos de modernización de la gestión pública.

[...] quisiera destacar, respecto de la ética del servicio público, la importancia de actuar teniendo siempre en la mira el interés de los ciudadanos. [...] Orientar nuestra actividad hacia los usuarios de los servicios que prestamos es algo que podemos hacer realidad a través de actos concretos: consultar sus opiniones, mejorar en aquellos aspectos que son más sensibles para ellos, atenderlos con respeto y cordialidad.

Los esfuerzos por acercarse a las necesidades de los usuarios han generado resultados auspiciosos para estos servicios. Por ejemplo, en el caso del Fonasa, aparte de mostrarlo como una de las dos organizaciones que generan más confianza entre los chilenos, la encuesta Barómetro 2006 del CERC señala que el nivel de satisfacción de los usuarios de Fonasa se incrementó en 8%, entre diciembre 2005 y julio 2006, llegando a 76% en julio de 2006. Asimismo, el SII, INP, Fonasa y el SRCeI han sido ganadores en las tres versiones del Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos (Armijo, 2003: 131).

Utilización intensiva de TIC. Los testimonios recogidos señalan a las iniciativas de incorporación de tecnologías de comunicación e información (TIC) como un factor clave en la mejora de los resultados de la gestión de los servicios públicos. Las opiniones también resaltan que la incorporación de TIC fue hecha con sentido estratégico, es decir, para apoyar procesos –muchos de ellos rediseñados– que generaran mayor efectividad en el cumplimiento de los fines estratégicos que el proceso de modernización había establecido para el respectivo servicio público. Así, en los casos en análisis, la incorporación de nuevas tecnologías cumpliría los tres roles de las TIC en el Gobierno Electrónico que Snellen (2005) destaca: apoyo a la economía de implementación de los procesos rutinarios de trabajo, apoyo a la provisión de servicios al público y apoyo a la democracia. En palabras de Valladares, un destacado asesor del Ministerio de Hacienda en temas de gestión pública, lo que ocurría “era más bien la necesidad de actualizarse por la vía de las tecnologías de información de responder a un gobierno (el de Frei RT) que tenía como sello el tema de la gestión”.

En el caso del SII, Fanta señala que se le da “importancia al uso de las tecnologías de información en el sentido de atender mejor a la gente y de mejorar la gestión de los servicios públicos”. En el caso de Fonasa, por ejemplo, la actualización tecnológica fue un elemento impulsor del cambio organizacional. La disponibilidad de medios tecnológicos más eficientes permitió rediseñar procesos y tareas, en línea con la definición del nuevo rol. Así, en el ámbito de las compras, el proceso de actualización tecnológica permitió disponer de un sistema de administración efectivo de los pagos a los prestadores de servicios de salud, del arancel de salud, de las listas de espera, de las adquisiciones para el programa del adulto mayor y del seguro catastrófico, e introducir cambios en la plataforma de atención de usuarios: procedimientos de afiliación y otorgamientos de credenciales, emisión de bonos, pagos de préstamos médicos, administración de la atención de público considerando los horarios *pick* de demanda. Ello, a su vez, generó la necesidad de cambios en las dependencias, en la señalética, en la ubicación y apariencia de las oficinas y —en opinión de Rony Lenz, uno de los entrevistados— esto, a su vez, tuvo efectos positivos en la disposición de los funcionarios y en la percepción de los afiliados y beneficiarios.

En el caso del SRCeI, la actualización tecnológica era una necesidad impostergable, dada la antigüedad y obsolescencia de los equipos que estaban en uso y el alto riesgo de pérdida de información sobre los ciudadanos en que se encontraba el SRCeI a principios de la década de 1990. En ese contexto, aunque no hubo una estrategia explícita de usar el cambio tecnológico para gatillar el cambio organizacional, en el hecho la tecnología fue el factor de cambio más relevante, ante las posibilidades que ofrecía para cumplir las finalidades que el liderazgo del SRCeI de ese entonces se había propuesto. El cambio tecnológico llevó a rediseñar el trabajo operativo, a capacitar al personal, a agilizar los procesos e informes internos y a mejorar los servicios al usuario.

En el caso del SII, el Sistema de Declaraciones de Renta vía internet, iniciado en 1999, es, quizás, el área que expresa en mejor medida la modernización institucional y su orientación a otorgar servicios de calidad a los usuarios. En ese año, 5.2% de las declaraciones fueron presentadas por esta vía. En 2001 el Sistema se perfeccionó al incorporar un formulario de declaración pre-hecho (con los datos que dispone el SII). En 2005 96.3% de las declaraciones de renta fueron hechas vía internet, proporción que subió a 97.04% en 2006 y a 97.3% en 2007 (SII, 2008). En la primera mitad de la década de 2000, el SII bajó la evasión del IVA de 22 a 11% en un plazo de cinco años, y la evasión del impuesto a la renta se redujo de 40 a alrededor de 30% (*La*

Tercera, 2007). Javier Etcheverry,¹⁵ el director del SII que encabezó el proceso de modernización, lo expresa del siguiente modo:

[la modernización de] Impuestos Internos, que fue aprobada después de muchas peleas en el Parlamento... implicó modernizar mucho más el SII, tener muchos más funcionarios, tener más atribuciones. Y la verdad es que fue un exitazo, porque se recaudó lo que se dijo y mucho más... fue una tremenda modernización del SII y del país, porque cuando en un país todos pagan sus impuestos es mucho más moderno que uno donde hay mucha evasión.

Los resultados de gestión que ha alcanzado el SII —como los señalados— le han permitido alcanzar reconocimiento nacional e internacional. La siguiente cita, tomada de la entrevista a Agustín Ferraro,¹⁶ es un reflejo de ello:

Vengo estudiando, en los últimos meses, indicadores de calidad burocrática para Chile, en series históricas. En lo que concierne al indicador “eficiencia en la recaudación de impuestos” Chile no solamente muestra, de manera consistente, la puntuación más alta de Latinoamérica, sino una de las más altas del mundo. Esto representa un espectacular éxito de gestión del Servicio de Impuestos Internos.

En el caso del abastecimiento de los servicios públicos, la definición de un Portal de Compras del Estado ha permitido “ir avanzando en el principio de transparencia y, al mismo tiempo, sacando el manto de sospecha que siempre ha existido en el sistema de contrataciones del Estado” (Díaz-Tendero, en relación con Chile Compra). Visto en perspectiva, cada uno de los servicios destacados por los encuestados y entrevistados ha establecido intranets que ponen a disposición de sus funcionarios información necesaria para apoyar su trabajo diario, y, al mismo tiempo, han establecido portales de internet que les han permitido implementar trámites en línea, a la vez que diseminar información hacia los ciudadanos sobre los servicios que proveen y, como consecuencia de todo ello, generar una relación más cercana, “amable” y efectiva con sus usuarios.

Gestión estratégica. Salvo el caso del SRCeI, en los restantes casos citados por los entrevistados los procesos de modernización se desataron comúnmente a través del desarrollo de procesos de planificación y gestión estratégica.

Aunque, como se ha dicho, la modernización de la gestión no era un tema de la agenda política en la primera mitad de la década de 1990, la coyuntura favorable se dio con la nominación de un grupo de ejecutivos, con

¹⁵ Entrevista realizada en Santiago, en julio de 2008.

¹⁶ Agustín Ferraro, argentino, es académico de la Universidad de Salamanca. Ha conducido investigaciones comparadas sobre el desempeño de administraciones públicas. Se le entrevistó en Santiago, en abril de 2007.

experiencia directiva, a la cabeza de importantes servicios públicos. Este grupo tenía la firme convicción de que “el Estado tiene que hacerlo mejor” (Lima, 1997: 225). Las reuniones periódicas informales, en donde se compartían experiencias y se analizaba el devenir de la gestión pública, reforzaron la convicción acerca de la necesidad de la modernización y la visión estratégica sobre lo que se debía hacer en cada servicio.¹⁷ En ese contexto, el uso de enfoques de gestión y planificación estratégica fue la herramienta comúnmente utilizada, aunque con diferentes ritmos, dadas las urgencias que cada uno enfrentaba.

En el caso del SRCeI el inicio del proceso fue más bien intuitivo, aunque estratégicamente orientado, y luego se estableció un proceso de planificación estratégica. Según la directora de entonces (Berta Belmar), “habían urgencias que no podían esperar a establecer un plan estratégico para comenzar a operar, por lo que fue necesario tomar medidas inmediatas para dotar al servicio de tecnología básica y para disminuir los tiempos de atención de los usuarios”.

La orientación estratégica intuitiva que se asumió desde el inicio del proceso modernizador del SRCeI fue la de mejorar la gestión para ofrecer un mejor servicio al usuario. Dado que hacia principios de 1990 el Ministerio de Hacienda no estaba en condiciones de transferirle recursos para llevar a cabo el proceso de modernización, el SRCeI debió embarcarse en el proceso, generando —el mismo servicio— recursos para ello.¹⁸ Luego de atenderse las urgencias y con mayor disponibilidad de recursos el proceso fue reforzado, y el SRCeI se embarcó en un proceso formal de planificación estratégica. Durante el proceso se desarrolló una extensiva política de comunicaciones que abarcaba los ámbitos internos, entregando información relevante a los funcionarios sobre el devenir institucional, y externo, con la finalidad de informar a los usuarios sobre los servicios ofrecidos, trámites, derechos de los usuarios y cómo ejercerlos.

En el caso de Fonasa el proceso de modernización contó con un plan estratégico y planes de acción anuales, que involucraban procesos de revisión en los departamentos y monitoreos continuos de la ejecución. En este contexto, se estableció una política de participación con el personal directivo, que incluía consultas con el grupo de asesores, ejecutivos de línea y, en algu-

¹⁷ En la entrevista, Berta Belmar relata que en estas reuniones participaban inicialmente Javier Etcheverry (director del SII), Marcos Lima (director del INP), ella (directora del SRCeI) y luego se incorporó César Oyarzo (director de Fonasa).

¹⁸ Éstos provinieron del alza en la obtención de placas patentes para los automóviles nuevos, trámite que debe hacerse en el SRCeI.

nos casos, con los comités de usuarios. Hacia los funcionarios se desarrolló una política que incluyó incentivos a la jubilación del personal de más edad, mejoras en las oficinas para convertirlas en lugares más gratos para el personal y remuneraciones no pecuniarias, como uniformes y similares. Otros elementos estratégicos de la gestión —de alta significación— fueron la introducción de incentivos al desempeño grupal y que luego se convertiría en el sistema de PMG del Fonasa y la instauración de una política comunicacional activa, basada en un comité de comunicaciones integrado por periodistas de renombre, y que permitía difundir estratégicamente y con alto impacto los avances del proceso de modernización y logros del Fonasa.

En el caso del SII, la modernización del servicio se ha basado en un enfoque estratégico que privilegió la incorporación de avanzadas tecnologías informáticas orientadas, por un lado, a lograr mayores niveles de eficiencia en los procesos de trabajo internos del organismo y, por otro, a brindar servicios más amigables y expeditos. En este contexto, en 1998, en su primera versión, el SII logró el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos por haber desarrollado el mejor plan estratégico entre 107 servicios que se postularon en la oportunidad.

El enfoque de gestión estratégica ha sido una de las líneas de acción destacadas que se incluyeron en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Asimismo, la herramienta de planificación estratégica sería —en 1998— establecida como un requerimiento básico para elaborar los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de los servicios públicos.

¿Siguen siendo efectivos...?

No obstante los meritorios logros que los servicios públicos analizados han alcanzado, luego de culminado el impulso modernizador de éstos, han ido surgiendo antecedentes que podrían estar mostrando que la efectividad actual de ellos podría ser menor a lo que capturaron las encuestas y las entrevistas. Por ejemplo, en el caso del SII el dictamen que emitió su director, el año 2002, respecto a que los sobresueldos que se pagaban a los ministros de Estado¹⁹ en dinero efectivo no eran tributables generó dudas en torno a la

¹⁹ Dado que las remuneraciones de los ministros de Estado eran bajas, se adoptó la práctica de generarles un suplemento que se pagaba con dinero en efectivo en un sobre cerrado. Luego se argumentó que esos montos tenían por finalidad cubrir gastos de representación, aunque no debía presentarse rendición de ellos. Los medios de comunicación asociaron esos pagos a ingresos extras por el ejercicio del cargo y por ello fueron popularmente denominados como sobresueldos (véase *El Mercurio*, 2007a).

imparcialidad con que el SII trata los asuntos de sus usuarios.²⁰ La idea de valor público apunta a la satisfacción de las aspiraciones ciudadanas, pero en un marco normativo valorado por los ciudadanos, cuestión que estaría en entredicho en este caso. En el mismo sentido, el descubrimiento de casos de cohecho en el SII, en el verano 2006-2007, también ha generado dudas respecto de la efectividad de los controles internos y la institucionalidad tributaria (*El Mercurio*, 2007b). En el caso de Fonasa, se han ido suscitando expresiones de creciente insatisfacción: un estudio de la Superintendencia de Salud, en febrero de 2007, muestra que los reclamos en contra de las Isapres han disminuido en 64% entre 2004 y 2006, mientras que los reclamos de los usuarios de Fonasa aumentaron en 127% entre 2005²¹ y 2006 (*La Nación*, 2007; Superintendencia de Salud, 2007). En el caso del INP, el estudio “Avances y Desafíos de la Carta de Derechos Ciudadanos”, realizado por la Comisión Defensora Ciudadana (2007), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia concluyó que, entre 70 servicios analizados, el INP, junto al Servicio Médico Legal, el Ministerio de Educación y el Servicio Agrícola y Ganadero, eran los organismos que presentaban “la peor atención al público” (*El Mercurio*, 2007c). En este caso se afecta gravemente la orientación al usuario y la misión institucional del INP. En el caso del SRCeI el hecho de haber declarado desiertas las licitaciones de actualización de los sistemas computacionales en 1998 y en 2005, y los problemas de probidad que ha habido en la licitación del 2008,²² puede generar dificultades en la necesidad de interconectar a variados servicios de utilidad pública (públicos

²⁰ Sobre este tema véase, por ejemplo, los siguientes sitios web:

<http://www.atinachile.cl/node/9109>; http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20021120/pags/20021120161900.html; <http://www.elarea.com/documentos/documentos.asp?dc=1182399>; <http://www.lasegunda.com/edicionOnLine/Interaccion/Foros/foroactual.asp?idforo=589>; <http://administracionpublica.wordpress.com/2006/12/27/estudio-de-lyd-revela-conductas-sistematicas-que-propician-la-corrupcion/>; <http://unamiradacitadina.blogspot.com/2005/09/chile-pas-de-sastres.html>

²¹ El 2005 fue el año en que la Superintendencia de Salud comenzó a registrar los reclamos en contra de Fonasa.

²² Los problemas de la licitación de 2008 hacen referencia a que un asesor del director del SRCeI, que participó en la redacción de los términos de referencia de la licitación habría sido, a la vez, asesor de la empresa TATA Consultancy Service BPO Chile S.A., la cual se adjudicó la licitación. Luego de conocerse estos hechos, la presidenta de la República removió a toda la plana directiva del SRCeI, anuló la licitación y puso los antecedentes a disposición de los órganos jurisdiccionales (*El Mercurio*, 2008).

y privados), y con ello afectar el ritmo del proceso modernizador del Estado y los resultados y efectividad de la gestión (entrevista a Berta Belmar).

Los hechos reseñados en los párrafos precedentes podrían estar sugiriendo que luego del impulso modernizador de principios y mediados de la década de 1990 en el SII, Fonasa, SRCeI e INP, que los llevó a lograr alta efectividad en la gestión, visibilidad y reconocimiento extendido, el ritmo de mejoras en la gestión se haya ido desacelerando, lo cual habría impactado la efectividad actual de esas agencias estatales, y que un nuevo impulso, que refuerce la efectividad de la gestión, sería necesario. Los hechos reseñados también podrían estar sugiriendo que, no obstante el eventual retroceso en la efectividad de la gestión, estos servicios siguen siendo señalados como efectivos porque quedaron en la percepción general como tales, dado el prestigio que alcanzaron a consecuencia del impulso modernizador de la década de 1990.

Aunque las variables que explicarían la efectividad en la gestión pública se repiten en los servicios que recurrentemente han sido señalados como tales y en los emergentes, esta discusión abre una interesante y necesaria pregunta, que otras investigaciones deberán abordar, respecto de cuál es el *ranking* cierto de efectividad en la gestión pública del conjunto de organismos estatales en la segunda mitad de la década de 2000: ¿Qué servicios han avanzado o retrocedido en la efectividad de la gestión pública?, ¿ha avanzado o retrocedido la gestión pública, como un todo, desde la década de 1990?

Conclusiones e implicaciones para la gestión pública

El análisis presentado primeramente indica que distintos tipos de públicos coinciden en identificar al SII, SRCeI, Fonasa e INP como los servicios con mayor grado de efectividad en la gestión. ¿Qué hizo a estos servicios públicos alcanzar altos estándares de efectividad, de creación de valor público y de reconocimiento social? El análisis muestra que el liderazgo y la visión de quien dirige el servicio público, la definición de misión institucional dirigida a la creación de valor público, la orientación del servicio hacia las necesidades del usuario, la incorporación de tecnologías con sentido estratégico y una gestión estratégica que permita avanzar hacia la realización de la misión institucional de manera consistente son las variables que estarían asociadas a la efectividad en la gestión pública. Dado que este hallazgo es válido en el contexto de los servicios públicos analizados, futuras investigaciones deberán constatar si las mismas variables estarían explicando otros casos de efectividad en la gestión de órganos del Estado o, alternativamente, si su ausencia sería la razón de la ineffectividad de la gestión pública.

El análisis también sugiere que de las variables asociadas al logro de efectividad, el liderazgo, visión y capacidad del directivo público para formar equipos de trabajo y una estructura de liderazgo cohesionada –o la falta de ellos– parece ser la variable principal para explicar las “subidas y caídas” de la efectividad de la gestión pública. La capacidad y visión de los líderes hace la diferencia. Ello lleva a la necesidad de nombrar en los cargos de dirección de servicios públicos a profesionales con reconocibles competencias para la gestión pública. Asimismo, en los casos de los cuatro servicios públicos considerados con alta efectividad se observa que no había mandato político explícito de modernizar el servicio,²³ pero los líderes que asumieron la dirección de esos servicios en la primera mitad de la década de 1990 desarrollaron una visión respecto de la contribución que debían hacer, desde la gestión pública, al fortalecimiento de la (re)naciente democracia y, en consecuencia, transformaron la gestión de esos servicios hacia una orientación a resultados asociados a demandas de sus ciudadanos-usuarios. En ello desarrollaron las variables críticas de la gestión que ya han sido identificadas.

Estos directivos tuvieron longevidad en los cargos de dirección, lo cual permitió estabilidad en las políticas institucionales que emprendieron, generar equipos de trabajo y una estructura de liderazgo colectivo que fue capaz de soportar y promover el proceso de cambios en los cuatro servicios públicos analizados. Incluso, el caso de Fonasa puede ser mencionado como uno en el que los equipos de trabajo y la estructura de liderazgo cohesionada en torno a una idea, antes que un director (pues los directores del periodo en que se emprendió la modernización del servicio duraron, en promedio, dos años en el cargo), es la variable que explicaría los resultados alcanzados por el proceso modernizador.

Los servicios públicos que aparecen como los más efectivos son, por otro lado, de alcance nacional, que iniciaron sus procesos de modernización en la primera mitad o a mediados de la década de 1990, y cuyas prestaciones llegan a grandes segmentos de la población. Esos tres factores les han permitido a estos servicios públicos —y a sus procesos de modernización— que sus mejoras sean percibidas por un gran número de ciudadanos. Junto a ello, el hecho de haber sido los primeros servicios públicos en comenzar sus procesos de modernización, en la primera parte de la década de 1990, les ha permitido consolidar esos procesos, mostrar resultados antes que otros y atraer las miradas

²³ Según Javier Etcheverry, éstos fueron “casos excepcionales... [se produjeron] porque teníamos *expertis* en *managment* [y] nos preocupábamos por nuestra cuenta de modernizar nuestras instituciones, pero los demás tenían otras preocupaciones, era una cosa más bien aislada; eso fue en el gobierno de Aylwin”.

de expertos e interesados en gestión pública. Adicionalmente, los premios recibidos por estos servicios públicos —Premio a la Calidad de los Servicios Públicos y Premio Nacional a la Calidad, en el caso del SII— han afianzado el prestigio de su gestión, recibido cobertura mediática y visibilidad pública. Todo ello lleva a que estas experiencias sean reconocidas y recordadas en el ámbito de la gestión pública como exitosas y que sean señaladas como tales, durante un largo tiempo, como casos efectivos de gestión pública.

Por otro lado, del análisis y discusión presentados en este trabajo se deriva que así como los servicios públicos pueden desarrollar procesos que los lleven a alcanzar altos niveles de efectividad, también es posible que los logros de esos procesos se reviertan y que esos mismos servicios decaigan o reduzcan los niveles de efectividad en algún momento alcanzados. Los hallazgos de este trabajo también sugieren que la práctica de identificación de los servicios públicos efectivos —y de los que no lo son— sea un ejercicio periódico asociado a prácticas de responsabilización de la gestión pública. Ello permitiría desarrollar una visión dinámica acerca de los procesos que conducen a los servicios públicos a alcanzar efectividad y generaría incentivos, más allá de los pecuniarios, a los directivos públicos para ubicarse en los primeros lugares o evitar estar en las posiciones postreras. También permitiría a los ciudadanos poder apreciar cuáles servicios mejoran, cuáles empeoran y sopesar la calidad de las decisiones de las autoridades políticas en los nombramientos, confirmaciones y remociones.

La gestión pública es la herramienta que tiene el Estado para implementar políticas públicas que satisfacen aspiraciones ciudadanas. En consecuencia, los procesos de mejoras en la gestión pública deben ubicarse entre las más altas y permanentes prioridades del Estado, pues en ello está en juego, en buena medida, un mayor bienestar para los ciudadanos. Citando a Berta Belmar: “Un servicio es moderno cuando es capaz de satisfacer las necesidades de las personas en forma oportuna y eficiente”. Pero un servicio público no alcanza la modernidad de una vez y para siempre. Puede haber regresiones.

Bibliografía

- Armijo, Marianela (2003), “La evaluación de la gestión pública en Chile”, en Cunill, Nuria y Sonia Ospina, *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Caracas: CLAD, AECI, MAP, FIIAP.
- Armijo, Marianela (2002), “Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile”, en Tomassini, Luciano y Marianela Armijo, *Reforma y*

- Modernización del Estado: experiencias y desafíos*. Santiago, Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, LOM Ediciones.
- Aylwin, Patricio (1993), *Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1993*, Valparaíso: Congreso Nacional de la República de Chile.
- Barzelay, Michael (2003), “La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Cañas Kirby, Enrique (2003), “Modernización de la Gestión Pública del Estado de Chile”, en Óscar Muñoz y Carolina Stefoni [coords.], *El periodo del presidente Frei Ruiz- Tagle*, Santiago: Editorial Universitaria.
- DIPRES (1997), *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público: experiencias internacionales y su relevancia para Chile*, Santiago, Chile: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Dolmen Ediciones.
- (s/a) (2007b), “Las metas del SII”, en *El Mercurio*, 24 de enero de 2007, p. B2; 27 de enero de 2007, p. B2; 31 de enero de 2007, p. B2; 25 de marzo de 2007, p. B5.
- (s/a) (2007c), “Mineduc, SML e INP: los de peor atención al público”, en *El Mercurio*, 21 de enero de 2007, p. C1.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo (1997), “La esencia de la modernización del Estado es la revitalización del servicio público”, en *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Santiago, Chile: Dolmen Ediciones, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management for All Seasons?”, en *Journal of Public Administration*, vol. 69, Londres: Royal Institute of Public Administration.
- (s/a) (2007), “Disminuyen los reclamos de usuarios de Isapres y aumentan los de Fonasa”, en *La Nación*, 22 de marzo de 2007.
- (s/a) (2007), “Director del SII y su plan estratégico: Hecha la primera parte, corresponde atacar la evasión dura”, en *La Tercera*, Negocios, 24 de marzo, p. 54.
- Lima, Marcos (1997), “Sobre la naturaleza de los cambios en el management público”, en *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Santiago, Chile: Dolmen Ediciones, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Meneses, Francisco y Nelson Guzmán (2002), “Sistemas de Alta Dirección Pública”, en Tomassini, Luciano y Marianela Armijo, *Reforma y*

- Modernización del Estado: experiencias y desafíos*, Santiago, Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, LOM Ediciones.
- Metcalf, Less (1999), “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Carlos Losada i Marrodán [ed.], *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MINSEGPRES (2006), *La Reforma del Estado en Chile 2000-2006*, agosto, Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Moore, Mark (2006), “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, febrero, núm. 34.
- Moore, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Paidós.
- Olías de Lima Gete, Blanca (2001), “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública”, en Blanca Olías de Lima [coord.], *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall.
- Olavarría Gambi, Mauricio (2005), *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*, Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Raineri, Andrés (1998), “Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado”, en *Revista Estudios Públicos*, núm. 70, Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Sampieri Hernández, Roberto *et al.* (1998), *Metodología de la investigación*, México: McGraw-Hill.
- Snellen, Ignace (2005), “E-Government: A Challenge for Public Management”, en Ferlie, Ewan *et al.* [eds.], *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Strauss, Anselm y Juliet M. Corbin (1990), *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Newbury Park: Sage.
- Valdés Prieto, Salvador [ed.] (2002), *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Waissbluth, Mario (2006), “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso”, en *Boletín Electrónico de ESADE*, Barcelona, España.
- Yin, Robert K. (1994), “Case Study Research. Design and Methods”, California: Sage.

Recursos electrónicos

Comisión Defensora Ciudadana, MINSEGPRES (2007), “Estudio sobre Compromisos de los Organismos y Servicios Públicos con los Ciudadanos. Disponible en: www.comisiondefensoraciudadana.cl” (enero 2007).

(s/a) (2008), “Gobierno remueve a director nacional del Registro Civil”, en *El Mercurio*. Disponible en: www.emol.com [20 de marzo de 2008].

(s/a) (2007a), “Cronología de los sobresueldos”, en *El Mercurio*. Disponible en: www.emol.com [23 de julio de 2007].

Instituto de Normalización Provisional (INP) (2006), “Anuario Estadístico 2005”. Disponible en: www.inp.cl [diciembre 2006].

Servicio de Impuestos Internos (SII) (2008), “Comienza Operación Renta 2008: evolución de la operación renta por medio de presentación”. Disponible en: www.sii.cl [abril de 2008].

Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCEI) (2008), “Nuestro Servicio, el mejor evaluado por la gente encuesta MORI incluye servicios públicos y privados”, publicado en octubre 2002, y “S.E. el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, entrega a nuestro Servicio el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos”, publicado el 15 de marzo de 2002 en sitio web www.srcei.cl [marzo 2008].

Superintendencia de Salud (2007), “En balance de reclamos 2006 de usuarios de Fonasa e Isapres: Superintendente llamó a los usuarios a ejercer el derecho a reclamar”. Disponible en: www.supersalud.cl [marzo 2007].

Mauricio Olavarría Gambi. Profesor asociado del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at Collage Park, Estados Unidos. Líneas de investigación: políticas públicas, pobreza, desigualdad y criminalidad. Es autor de más de 20 artículos editados en revistas académicas internacionales indexadas. Entre sus publicaciones se encuentran: *El crimen en Chile: una mirada desde las víctimas* (2007) y *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales* (2005).

Envío a dictamen: 12 de enero de 2009.

Aprobación: 16 de junio de 2009.