

CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU APLICACIÓN EN UN SERVICIO PÚBLICO DE LA CIUDAD DE ANTOFAGASTA, CHILE.

CHARACTERISTICS OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT AND ITS APPLICATION IN A
PUBLIC SERVICE OF THE CITY OF ANTOFAGASTA, CHILE.

Alejandro Cataldo Díaz*

RESUMEN

Desde los años 90 en Chile se han vivido distintos procesos de modernización del Estado caracterizados principalmente por un paradigma y modelo de gestión emanado de las empresas privadas, el cual recibe el nombre de Nueva Gestión Pública. Las consecuencias tanto negativas como positivas tienen larga data de estudio, por lo que se quiso constatar su funcionamiento en un servicio público de la ciudad de Antofagasta, Chile. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios del servicio en estudio como también se realizó un análisis de contenido a los reclamos que hicieron los usuarios a través del software de minería de datos Leximancer, por lo que el tipo de investigación es cualitativa. Las principales conclusiones son que los funcionarios presentan un conformismo con el trabajo entregado, producto del cumplimiento de metas institucionales, esto a pesar de que el caso de un usuario no haya sido resuelto en su totalidad. Por otro lado, los usuarios presentan una idea preconcebida de como debiese funcionar el servicio público, lo que les genera una inconformidad a la hora de solicitar ayuda a la institución.

Palabras clave: Nueva gestión pública, control de gestión, descentralización, modernización del Estado

ABSTRACT

Since the 1990s, Chile has undergone various processes of modernization of the State, mainly characterized by a management paradigm and model emanating from private companies, known as New Public Management. The consequences, both negative and positive, have been studied for a long time, so we wanted to verify its operation in a public service in the city of Antofagasta, Chile. Semi-structured interviews were applied to officials of the service under study as well as a content analysis of the complaints made by users through the data mining software Leximancer, so the type of research is qualitative. The main conclusions are that the employees are satisfied with the work delivered, as a result of the fulfillment of institutional goals, despite the fact that a user's case has not been resolved in its entirety. On the other hand, the users present a preconceived idea of how the public service should work, which generates an inconformity when requesting help from the institution.

Keywords: New public management, management control, decentralization, state modernization

RECIBIDO 13 DE MAYO DE 2024 - ACEPTADO 25 DE JUNIO DE 2024

*Administrador Público, estudiante de magíster en Gobierno y Sociedad. Actualmente se desempeña como profesional en la Universidad de Antofagasta, Chile, en la Dirección de Desarrollo Curricular. Correo: alejandro.cataldo@uantof.cl, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6968-2502>

“Durante 30 años, los servicios públicos han sido organizados desde un enfoque emanado desde el mundo privado, el cual ha significado consecuencias negativas en la provisión de servicios”

I. Introducción

En Chile, desde hace más de una década se está viviendo un periodo de sucesivas crisis sociales que devinieron en manifestaciones de gran envergadura. Mayol (2019) denominó a este proceso como un “ciclo de crisis” que inició con las marchas de los estudiantes universitarios en 2011 y culminó con el estallido social del año 2019. En ese entonces, fuimos testigos de la realización de las mayores marchas y manifestaciones sociales que se tenga registro desde la dictadura militar. Esto, fue una respuesta a una crisis de legitimidad que impugnaría a distintos sectores del Estado (Heiss, 2020).

En la administración pública, desde los años 90, se han vivido distintos procesos de modernización (Tello, 2011), los cuales han estado enmarcados principalmente en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (Morales, 2014), es decir, elementos como mayor transparencia, énfasis en la evaluación, medición de resultados, mecanismos para mejorar la asignación de recursos, entre otros, son característicos del modelo de gestión pública chilena (Figuroa-Huencho et al., 2011), además de valores como la eficiencia y la eficacia. No obstante, se advierte que a pesar de las distintas reformas de modernización que ha tenido el país desde su vuelta a la democracia, la gestión pública no ha tenido las capacidades de eliminar las desigualdades sociales (Egaña y Pliscoff, 2020).

Durante 30 años, los servicios públicos han sido organizados desde un enfoque emanado desde el mundo privado, el cual ha significado consecuencias negativas en la provisión de servicios como por ejemplo en conflictos éticos, además de estrés y preocupación por parte de los

funcionarios de los servicios públicos (Plisscoff, 2017; Valdés et al, 2023). Sin embargo, también se reconocen aspectos positivos, como por ejemplo la visión que poseen algunos directivos de instituciones de educación superior hacia este tipo de modelo de gestión (Labraña y Brunner, 2022).

En base a estos antecedentes, se quiso evidenciar el funcionamiento de ciertos aspectos del modelo de gestión en los servicios públicos chilenos, mediante un estudio de caso. En ese sentido, durante el año 2021, se decidió realizar un estudio descriptivo cualitativo a un servicio público de la ciudad de Antofagasta.

Durante este periodo se trabajó junto a funcionarios de la dirección regional del servicio, se aplicaron entrevistas a informantes claves y también un análisis de contenido a reclamos que realizaron usuarios, con el objetivo de distinguir las características y consecuencias que ha traído el modelo de gestión para los funcionarios y usuarios de un servicio público.

El artículo se divide en tres secciones, partiendo una revisión de la literatura donde se abordan los aspectos generales de la Nueva Gestión Pública, su aplicación en Chile y una problematización en base aspectos negativos y positivos que ha traído este modelo de gestión.

Luego viene la descripción de la metodología aplicada, una sección de resultados y por último las conclusiones donde además se esbozarán posibles y futuras líneas de investigación.

Aspectos generales de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) nace a raíz de las crisis vividas en distintos Estados-nación, que aplicaban el modelo social, político y económico nacido a principios del siglo XX conocido como Estado de Bienestar, lo cual trajo consigo un déficit fiscal para las naciones (García, 2007; Hood, 2011; Soledispa-Rodríguez, et al 2020). Este nuevo paradigma, no solo suponía eliminar el modelo burocrático, sino que también superar la preeminencia de la idea de lo público y hacía el llamado a aplicar técnicas del mundo privado, capitalista o empresarial en las organizaciones e instituciones públicas (Araya y Cerpa, 2009). Para Cejudo (2011) la NGP conlleva una flexibilización de las estructuras y procesos administrativos a través de la introducción de la competencia y así mejorar los resultados de las instituciones públicas. De igual forma, se menciona que las ideas propuestas por la NGP ya habían sido tratadas por la Escuela de Viena en los años 40 y por la Escuela de Chicago, de las cuales sus más grandes expositores son Friedrich Von Hayek y Milton Friedman respectivamente, autores mundialmente conocidos como promotores del modelo neoliberal (Botticelli, 2017).

En esa misma línea, Guerrero (2019) comenta que la NGP no puede ser entendida sin su par progenitor, el neoliberalismo, al mencionar que sus vínculos están intrínsecamente relacionados por las necesidades y oportunidades que les dio la historia y el entorno social. En ese sentido, se hacen énfasis en que tanto el neoliberalismo como la NGP fueron una respuesta hacia el socialismo y la burocracia estatal, además de que comparten ideas sobre la competencia y la percepción de ciudadanos como clientes.

Este modelo de gestión se constituye desde un enfoque empresarial y proviene del pensamiento económico neoclásico, donde existe una preeminencia por lo privado, el individualismo y la rentabilidad. La razón principal, por la cual esta idea fue muy bien aceptada en su momento, fue porque el mercado le iba muy bien en comparación con el Estado (Chica, 2011). La NGP se caracteriza principalmente por promover una gestión de tipo privatizado, incluir mediciones en base al desempeño de los funcionarios y/o organizaciones, introducir indicadores en base a resultados, la descentralización de servicios públicos, la competencia como factor determinante para cumplir con los resultados y, en ese sentido, la introducción de incentivos en razón del desempeño (Valdés et al, 2023), todo ello a través de un enfoque de reducción de Estado mediante mediante una descentralización, privatización y la externalización de los servicios públicos (Zavala-Villalón et al, 2020).

Otros autores que son característicos de este modelo de gestión son Christopher Hood (Araya y Cerpa, 2009), David Osborne, Ted Gaebler (Espejel Mena, 2014) y Michel Massenet (Guerrero, 2009). En cuanto a los aportes de organismos internacionales reconocidos, que dieron el visto bueno para que la NGP se masificara en los distintos Estados,

se pueden mencionar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el libro "The administration as a service. The public as a client" y el Banco Mundial, con el texto denominado "World Development Report 1997: The State in a Changing World" (Chica, 2011). Tanto los textos académicos como las aportes relevados por los organismos internacionales, significaron un claro avance para el paradigma empresarial, el que debía aplicarse a los servicios públicos y, en consecuencia, un posicionamiento principal para la doctrina de la NGP.

Cuadro N°1: Proposiciones y práctica de la NGP.

| Proposiciones de la NGP | Manera de emplearlas en los servicios públicos |
|---|--|
| Hacer más competitivo al sector público | A través de la rivalidad que se puede generar con otros servicios y empresas, se invita a mejorar los estándares internos. |
| Poner atención en las prácticas y modelo de gestión del mundo privado | Provisión de herramientas y paradigmas del sector privado y empresarial. Con esto se busca la erradicación del modelo jerárquico de la administración pública. |
| Darle atención al correcto uso de recursos | Aplicación de la eficiencia y eficacia, es decir, completar objetivos de forma austera. |
| Entender al ciudadano como un cliente | Medición de satisfacción de los usuarios, ahora entendidos como clientes. |
| Eliminación de procesos burocráticos | Buscar la mejor opción según la praxis del mundo privado. |
| Darle énfasis a la capacidad de gestión que tienen los funcionarios | 1) Inyectar la competitividad en todo lo que se realice y; 2) reemplazar regulaciones por formas de incentivos. |

Fuente: elaboración propia, en base a los aportes de Araya y Cerpa (2009), Chica (2011) y Valdés et al (2023).

Nueva Gestión Pública en Chile

La aplicación en Chile de la NGP vino acompañada de la vuelta a la democracia en 1990. La denominada Concertación de Partidos por la Democracia fue la coalición de gobierno triunfadora (y que gobernaría por 20 años ininterrumpidos) y procuraba una modernización de la gestión pública y una reforma en el Estado, de esta forma se podrían tener las herramientas para lograr conllevar las demandas políticas, sociales y económicas que se exigían en ese momento (Morales, 2014).

Las reformas vividas en el campo de la gestión pública fueron de dos tipos: vía leyes y del corte extraparlamentario; en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y el Plan estratégico de la Modernización los cuales tenían por objeto dirigir la aplicación de ciertas proposiciones de la NGP en el sector público chileno, como por ejemplo la planificación estratégica, control de calidad, control de gestión, incentivos y programas dirigidos a mejorar la gestión de los servicios como la evaluación por desempeño, técnica que mide y premia el laburo individual y cumplimiento de metas por trabajadores y servicios públicos (Tello, 2011).

En cuanto a la nueva legislación la ley N°19.533, de corte gerencialista, establecía ciertos criterios como mejorar los programas de capacitación, desarrollar un nuevo mecanismo de calificaciones, establecer el mérito en los mecanismos de ascenso y promoción, conceder una asignación de modernización y la introducción de un sistema de evaluación del desempeño, el cual se materializa a través de un sistema de evaluación y control de gestión, el cual es un proceso estructurado para guiar a la institución de a través de indicadores cuantitativos, que van en directa relación con objetivos estratégicos (Waissbluth, 2021). Además, durante el gobierno de Ricardo Lagos, la ley N°19.882 llegó como producto y respuesta a los escándalos de corrupción vividos por el "MOP Gate". Esta ley, que creaba al Sistema de Alta Dirección Pública y el Servicio Civil, buscaba que el mérito fuera el motor de los caminos de los funcionarios públicos y así poder relevar a la influencia política de los cargos públicos para poder satisfacer de mejor manera las necesidades de la ciudadanía. (Morales, 2014).

En cuanto a la descentralización, Montecinos (2020) menciona que la ley N°19.175 de 1992 establecía la predominancia de la desconcentración, la cual se entiende como una existencia de transferencia de recursos y cierta libertad en el ámbito de acción para la institución de la región, sin embargo ello no implica el empoderamiento de la misma ni tampoco una disminución en la verticalidad en la toma de decisiones (Martínez et al, 2023); esto se materializó con la creación del gobierno regional, con las figuras del consejo regional e intendente. Por gracia de esta ley, los servicios públicos regionales podrían optar a mayores facilidades para obtener recursos económicos, con la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que iba en virtud de desconcentrar los recursos económicos. Otro tipo de leyes que son de esta misma índole son la ley 20.990 de 2017, la cual crea el cargo de gobernador regional quien reemplaza al antiguo intendente, personero designado por la autoridad central.

Cuadro N°2: Proposiciones de la NGP, praxis y aplicación en Chile.

| Proposiciones de la NGP | Manera de emplearlas en los servicios públicos | Aplicación en Chile |
|---|--|--|
| Hacer más competitivo al sector público | A través de la rivalidad que se puede generar con otros servicios y empresas, se invita a mejorar los estándares internos. | 1) Creación del Comité Interministerial de la Gestión Pública. 2) Creación del Plan Estratégico de la Modernización. |
| Poner atención en las prácticas y modelo de gestión del mundo privado | Provisión de herramientas y paradigmas del sector privado y empresarial. Con esto se busca la erradicación del modelo jerárquico de la administración pública. | 1) Creación del Comité Interministerial de la Gestión Pública. 2) Creación del Plan Estratégico de la Modernización. 3) Ley N°19.882. Creación del Servicio Civil y Alta Dirección Pública. |
| Darle atención al correcto uso de recursos | Aplicación de la eficiencia y eficacia, es decir, completar objetivos de forma austera. | Ley N°19.533. Introducción de los sistemas de evaluación y control de gestión. |
| Entender al ciudadano como un cliente | Medición de satisfacción de los usuarios, ahora entendidos como clientes. | Plan Estratégico de Modernización. En este punto, se debe mencionar, que las planificaciones estratégicas de los servicios públicos usan la nomenclatura "clientes" para referirse a los usuarios. |
| Eliminación de procesos burocráticos | Buscar la mejor opción según la praxis del mundo privado. | Descentralización y desconcentración político-administrativa: Ley N° 19.175, 20.390 y 20.990. |
| Darle énfasis a la capacidad de gestión que tienen los funcionarios | 1) Inyectar la competitividad en todo lo que se realice y; 2) reemplazar regulaciones por formas de incentivos. | 1) Ley N°19.533. Establecimiento del mérito para lograr una carrera funcionaria y nuevas asignaciones a funcionarios. 2) Ley N°19.533. Asignación de modernización. |

Fuente: elaboración propia en base a los aportes de Tello (2011), Morales (2014) y Montecinos (2020).

Problematización

Una de las problemáticas que surge a raíz de este modelo de tipo gerencialista y empresarial es que la modernización que trae consigo tiene un sesgo técnico y con nula participación ciudadana, lo que se debió principalmente a la necesidad urgente de reformar la administración pública chilena, dada a la respuesta rápida que debía tener el mundo político a las demandas post-dictadura y por los casos de corrupción vividos durante el primer trienio de los 2000 (Egaña y Plisscoff, 2020).

Otra de las críticas que se le hace es que, si bien ha traído beneficios en cuanto a poder de decisión para directivos públicos, estos muchas veces se ven con demasiada discrecionalidad lo que invita en ocasiones a saltarse ciertos cercos legales lo que podría lindar con actos de corrupción o, al menos, actitudes éticamente reprochables (Plisscoff, 2017). En otros aspectos, como en el ámbito de la educación superior la NGP es comprendida como un paradigma donde se destaca la participación de un núcleo directivo especializado en temas de gerencia (Labraña et al, 2024). En ese sentido, desde el punto de vista de directivos universitarios, la NGP ha tenido buena cabida y, en general, se reconoce que muchas herramientas como la planificación estratégica y el control de gestión han sido beneficiosas para las instituciones educativas (Labraña y Brunner, 2022).

En salud, como en el caso de la atención de hospitales, se reconoce que trabajar en base a indicadores de gestión ha demostrado un avance sustantivo para los servicios que se entregan en esa área social. No obstante existe la posibilidad de caer en ciertos sesgos, que puede devenir en razón de la interpretación que se genera sobre las evidencias cuantitativas en torno a los indicadores de desempeño. (Morales-Cassetti et al, 2019).

Por otro lado, se menciona que la NGP es una forma eficiente y eficaz de administrar los recursos de las instituciones, respondiendo de manera eficiente a las demandas de la población; esto, en base a que el trabajo de que deben realizar las instituciones y servidores públicos va orientados al logro de objetivos, metas y resultados de tipo individual como organizacional (Adrianzén et al, 2022).

II. Metodología

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a ocho funcionarios de un servicio público de Chile, el cual tiene una oficina descentralizada en la Región de Antofagasta. Su principal misión es atender reclamos de personas naturales y jurídicas a proveedores de bienes y servicios. El total de entrevistados representaban el total de trabajadores que tenía la dirección regional en ese momento, los cuales llevaban más de 6 años en el servicio, específicamente cinco de los seis llevaban más de 10 años. A ellos se les hicieron preguntas referentes a tres tópicos referentes a gestión pública: descentralización y desconcentración, sistemas de control de gestión, y valores de la NGP como la eficacia y la eficiencia que deben tener los servicios. Se seleccionaron estos elementos debido a que es a través del cumplimiento de estándares, indicadores y metas (es decir, la cuantificación) en busca de la eficacia y eficiencia, que el modelo gerencialista de la NGP se instala en la gestión pública de los países como Chile (Sisto, 2017). Y siguiendo a Valdés et al. (2023) la NGP se caracteriza por la introducción de indicadores en base a resultados y la descentralización de los servicios públicos. En este caso, le técnica de análisis fue a través de un microanálisis, codificación y categorización; sistema propuesto por la Teoría Fundamentada (Gaete Quezada, 2014).

Por otro lado, se realizó un análisis de contenido a través del programa Leximancer, el cual es un software de minería de datos que categoriza y relaciona las palabras de los distintos textos del cual se “alimenta” (Buzova et al, 2020). En él se integraron todas las “disconformidades” que se hicieron por la ciudadanía hacía el servicio público, desde los años 2012 hasta el 2021, las cuales, son en total de 637 disconformidades. La relevancia de los temas se indica por los tamaños de los círculos que envuelven la temática y por los colores, mientras más cálido es un tema, más relevante es

La información se requirió al portal de transparencia que tiene el Estado de Chile. En primera instancia, se pidieron las disconformidades que se hicieron a todas las direcciones regionales del servicio en cuestión, incluyendo la metropolitana, sin embargo, dicha petición fue denegada argumentando que eran demasiadas, por lo que para los funcionarios del servicio, les era imposible revisarlas y averiguar si contenían algún dato personal de los usuarios, los cuales deben ser borrados por políticas internas y legislación vigente.

Por último, para complementar ambas metodologías, se realizó una observación directa, durante los meses de julio a octubre de 2021, en el servicio, donde se trabajó junto a los funcionarios de la dirección regional, además de atender y escuchar las problemáticas de la ciudadanía.

III. Resultados

Análisis de entrevistas

A partir del caso analizado, se obtuvo una importante cantidad de información entregada por los informantes claves. Entre los entrevistados se encuentran personas de ambos sexos, directivo, profesionales y administrativos del servicio. Los resultados sistematizados se encuentran a continuación en el cuadro 3.

CuadroN°3: Categorías y subcategorías identificadas en las entrevistas a informantes claves del caso de estudio.

| Código | Subcategoría | Categoría | Categoría central |
|---|-----------------------------------|--------------------|---|
| Alta Centralización | Dificultades para la organización | Centralismo | Modelo de gestión servicio público de Antofagasta |
| Falta de información | | | |
| Gestión muy burocrática | | | |
| Alta dependencia | | | |
| Sesgo centralista | | | |
| Distintas realidades | | | |
| Nula autonomía | | | |
| Nivel Operativo | Fortalezas de la organización | | |
| Ordenamiento | | | |
| Corto tiempo de gestión | | | |
| Similitud/igualdad con otras direcciones | Eficiencia organizacional | | |
| Metas son beneficiosas para la organización | | | |
| Metas son beneficiosas para el usuario | Debilidades del servicio | Control de gestión | |
| Preocupación personal | | | |
| Preocupación por la organización | | | |
| Nula participación ciudadana deliberativa | | | |
| Resignación | | | |
| Conformismo | | | |
| Rendición de cuentas a un organismo burocrático | | | |

Fuente: elaboración propia a partir de información del 2021.

Centralismo

Los funcionarios mencionan que el nivel de centralización que se vive día a día es muy alto. Esto trae consigo una serie de problemas como son la falta de información a la hora de poder gestionar e ingresar los reclamos. La principal consecuencia de esto se ve por parte de los funcionarios cuando necesitan, por ejemplo, direcciones o nombres de representantes legales de alguna empresa, lo cual es fundamental dentro del proceso. Sin esta información, el ingreso de reclamos se hace mucho más lento. De hecho, un entrevistado dice que, sin esta información “la denuncia queda ahí.. por no tener los datos” (E1).

Otros problemas que trae la centralización, es la alta dependencia que se tiene en la dirección regional con respecto a su contraparte de Santiago. En la capital, se encuentran todos los departamentos que mandatan las oficinas de regiones. Los entrevistados declaran que incluso para escribir un comunicado de prensa o que el director exprese su opinión, se tiene que autorizar desde Santiago:

“Para un comunicado de prensa con datos regionales, te tienen que validar por un departamento, que ve lo que son los reclamos, por decir si es un caso de reclamo. También tiene que ser validado por el departamento de comunicación estratégica de nuestro servicio, para recién poder ver la luz para salir a la prensa” (E3).

“A quien sí que le puede afectar es al director, que tiene responsabilidades comunicacionales y se tiene que tener una pauta comunicacional y hay poco margen, poco margen como... para expresar lo que probablemente... no se manda solo, él no puede tener una opinión propia, lo que le parece o no le parece con equis tema” (E6).

Esto, hablaría también de una nula autonomía que tiene el servicio, donde prácticamente se tiene que pedir permiso para todo. En cuanto a este tema, un funcionario cree que debiera existir mayor libertad para ciertos procesos, debido a que muchas veces se conoce de mejor forma, la realidad que se vive en cada región:

“[Por] una mínima infracción, mínima que sea, hay que denunciarlo. Eso implica pérdida de recursos, de tiempo, dado que muchas veces uno conoce mejor la realidad de cada tribunal, de cada autoridad incluso, de su región y por lo tanto muchas veces resulta inoficioso de la forma que te indica hacerlo el nivel central” (E6).

Las distintas realidades que se viven en cada región se hacen palpables, demostrando que a la hora de autorizar y gestionar procesos existe un sesgo centralista, provocado por el desconocimiento de estas realidades por parte de Santiago. En el servicio de Antofagasta, hay conciencia de aquello y hay voces que levantan la idea de que esto es un problema:

“Las realidades son muy distintas a la de otras regiones y así varias cosas que justo chocan y se basan mucho en lo que es nivel central, pero no ven la realidad de cada región” (E4).
“Debería haber un poquito más de libertad y de capacidad de cada dirección regional para tomar decisiones, las que sean” (E6).

Los problemas dentro de la organización, por lo tanto, se hacen evidentes, dada a la poca libertad de acción que se tiene. De hecho, un entrevistado, que realiza una función profesional, menciona que el servicio solamente cumple acciones de nivel operativo, dejando la toma de decisiones solamente al nivel central:

“Lo que se despliega a nivel territorial es netamente operativo. Las direcciones regionales son operativas, [...] no participo de la planificación, ¿me entiendes? entonces todo es más bien centralizado” (E7).

Sin embargo, para los funcionarios también existen ventajas gracias a la centralización, principalmente porque el centralismo, otorga un ordenamiento y similitud en todas las direcciones regionales, logrando así que el servicio sea igual en todas partes:

“Pero también nos ordena un poco, porque eso significa que, si entregan lineamientos del nivel central, esos mismos lineamientos van para todas las regiones o para todos por igual, entonces tiene sus pros y sus contras” (E2).

“Tener cierta uniformidad en el servicio y eso es importante, que obviamente la gente vea que lo mismo que hacemos acá, en la región Antofagasta, lo hacen en Punta Arenas, Coyhaique, en Concepción y nunca uno tiene una forma de hacer distinta, entonces eso le da una cohesión como servicio, sí en ese sentido es una ventaja” (E8).

Control de gestión

Los principales aspectos positivos para los funcionarios de tener este sistema de gestión, propio de la NGP, son tres: el tiempo “acotado” de gestión de reclamos, el beneficio que trae para la organización, el cual básicamente es poder tener una guía de lo que se debe hacer y, los beneficios que traería para los usuarios, debido a que siempre están destinadas y enfocadas a ellos:

“Por el motivo de que no se demore tanto la respuesta hacia el consumidor. Porque, si bueno, la respuesta es mala, ellos pueden accionar lo antes posible en el caso de hacer denuncia o demanda” (E1).

“Yo creo que va más para el buen servicio, o sea un tema de excelencia también del servicio, ya que cada meta establece el compromiso de las áreas (de la organización)” (E4).

“Nuestro foco son los usuarios, es el beneficiario final, entonces van en beneficio siempre del consumidor, distintos públicos, pero siempre va destinado al consumidor” (E2).

Un aspecto relevante que trae el trabajar para cumplir metas es la preocupación que se le genera al funcionario. Esta preocupación, si bien en ese momento en la dirección regional no se visualizaba en demasía, en algún momento si fue efectiva según los entrevistados, por la razón de que existen cierto tipo de metas que dependían de la participación de otras organizaciones o grupos de personas. No obstante, también hay indicios de que el cumplimiento de metas genera una preocupación personal importante en los funcionarios, el cual se debe a la relación que tiene el cumplimiento de metas con su remuneración y porque el grado de cumplimiento de metas es el resultado del trabajo que se realiza en la dirección regional:

“Por supuesto que sí (me preocupa), por supuesto que sí en todo momento ¿por qué? porque el cumplimiento de esas metas va en directa relación con nuestra remuneración” (E2).

“Nos preocupa [...]por el cumplimiento de nuestro objetivo de nuestra gestión como dirección regional” (E2).

“La verdad es que sí, obviamente es un desafío y además es una condición, porque depende también el resultado de mi gestión, en función de esos parámetros e indicadores que se llaman, nosotros nos miden, una de las tantas mediciones que uno hace” (E8).

“Entonces eso sí, cuando yo no puedo controlar, o sea cuando yo puedo controlar perfecto, pero cuando depende de un tercero que no es subordinado del servicio... o sea puede complicarse una meta” (E3).

“Lo que sí me genera, pero un poco de preocupación, son aquellas metas que no dependen de mí y que dicen relación con generar alertas o algún procedimiento voluntario colectivo en que ya no depende de mí, que se requiere masividad de personas” (E6).

En cuanto a la nula participación ciudadana deliberativa, el código hace referencia a la inexistencia de espacios entre representantes de la sociedad civil y representantes del servicio a la hora de generar los indicadores y metas de cada año. Si bien se declara que hay procedimientos de generación de metas de tipo cualitativos y cuantitativos (encuestas, medición de mayores reclamos, focus group) no existen momentos entre la ciudadanía y representantes del organismo. Esto, puede ser problemático o negativo porque todos los funcionarios de la dirección regional del servicio mencionaron que las metas son tanto para usuarios como para la organización, pero no hay momentos donde se le pregunte a la ciudadanía si lo que se está ofreciendo es lo que realmente quiere o le sirve.

“Las metas generalmente ya vienen planificadas centrales y son entregadas a nosotros, o sea, se pueden discutir algunas cosas pero realmente ya desde el nivel central... O sea tendríamos que ver si el nivel central hizo algún tipo de... investigación, pero ahí lo desconozco” (E3).

“No (hay instancias donde le pregunte a la ciudadanía). Las metas dependen también del director nacional. Es una gestión de él” (E8).

“Las definen siempre a nivel central y se cumplen acá. Algunos departamentos son las que tienen que cumplirlas y en algunas áreas. Por ejemplo, acá arriba, lo que es educación, cosas así. Pero no es que las metas surjan acá, si no que se mandan solamente” (E4).

Si bien se mantienen reuniones mensuales con personas de la sociedad civil, lo que se denomina como los Consejos Consultivos, entre un profesional encargado de la participación ciudadana, el director del servicio y la asociación de consumidores, no pueden considerarse como una participación ciudadana que incida directamente en las decisiones que se toman dentro de la organización. Más bien, estas reuniones dan la impresión de que simplemente se hacen para cumplir objetivos y metas específicas, ya que tienen poco o nulo peso a la hora de la toma de decisiones. Estas reuniones son más bien consultivas. Además, se reconoce que la planificación y creación de metas son realizadas desde el nivel central.

Otro tema relevante, es que el cumplimiento de metas finalmente no se rinde, a la ciudadanía, asociaciones de consumidores o usuarios del servicio, sino que es a un organismo burocrático, como es la Alta Dirección Pública, el cual no tiene una vinculación directa con los usuarios del servicio.

“[...] justamente tenemos un convenio de alta dirección pública que firmamos y cual nos comprometemos justamente a cumplir, ahí nos asignaron diferentes metas” (E8).

Por último, se denota durante las entrevistas que existe una resignación y conformismo por parte de los funcionarios. Es decir, los trabajadores del servicio solo dedican a cumplir lo que está establecido, dejando pocos o nulos espacios de deliberación y conversación para que pueda mejorar el servicio. Esto es otro efecto de la alta centralización que existe, dado a que no se puede hacer otra cosa que desde Santiago no se autorice.

“El servicio tiene una forma de trabajar y una competencia súper acotada, no da para tanta movilidad atendido a que, si es que, el proveedor no accede a lo que se está solicitando, tiene que terminar en tribunales, va a terminar en tribunales necesariamente” (E6).

El entrevistado seis en este caso, hace referencia al proceso más conocido que tiene el servicio, el cual es la atención de reclamos hacia las empresas. El servicio, lo que finalmente hace, es una mediación entre el consumidor y un proveedor de bienes y/o servicios. Si la empresa decide ignorar al consumidor y su reclamo, el usuario solamente puede demandar en tribunales, la gestión que lleva el servicio termina en ese momento. La resignación y conformismo se encuentra en que, los funcionarios saben que no se puede hacer más, y que el proceso queda hasta ahí, el problema surge cuando esto pareciera no molestarles a los funcionarios.

A todos los funcionarios, al final de la entrevista, se la hacía una pregunta, en la cual ellos se pusieran en una situación hipotética, donde tuviesen elegir entre entregar un servicio más personalizado o enfocarse en el cumplimiento de la meta establecida. La gran mayoría (seis de los ocho) mencionan que harían las dos cosas, sin embargo, a la hora de que esa situación sea más estricta, es decir, deben elegir si o si una de las dos, ellos eligieron cumplir la meta:

“La meta es primordial, forma parte de un convenio. Y si es parte del convenio, tienes que cumplir la meta. Ahora, nosotros tenemos otros indicadores de gestión interna que es como, si fuera meta de gestión interna se privilegia a los consumidores a las asesorías, pero si es meta meta, con convenio, si o si tení que cumplirla y ahí tení que privilegiar eso” (E8).

“Es verdad que también tenemos un cumplimiento de metas y eso es lo primero que tenemos que priorizar” (E3).

“Preocupada de cumplir la meta, porque es mi labor y no por una obligación sino porque me gusta, es lo que hago, entonces... pero igual escucho a la persona” (E5).

“De que se saca (la meta), se saca, acá siempre es así” (E7).

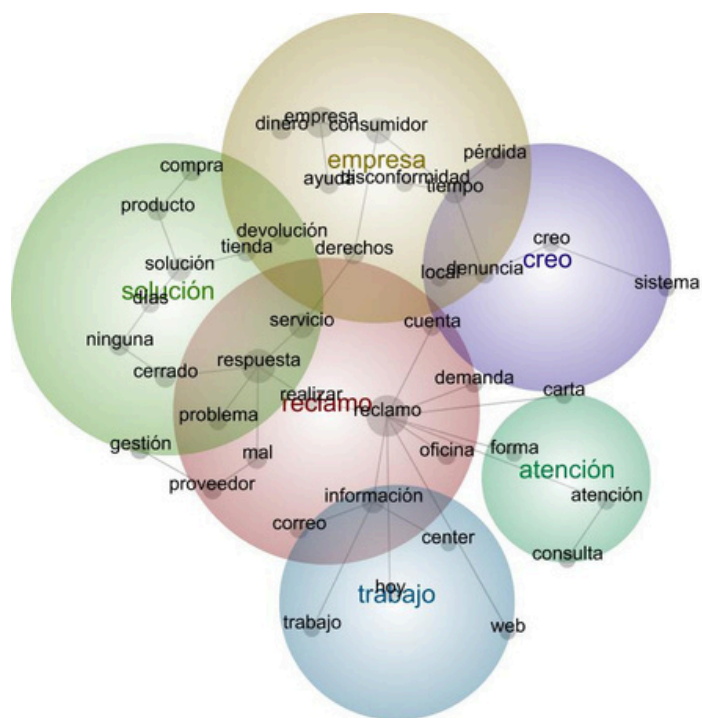
Análisis a opiniones de los usuarios

Adicionalmente, para complementar la información obtenida a través del análisis de entrevistas, se realizó un análisis de contenido a las disconformidades que presentaron los usuarios del servicio desde el año 2012 al 2021. Las disconformidades, en rigor, son los reclamos que hace la ciudadanía al servicio y que forman una de las tres opciones que existen si una persona quiere dejar una opinión.

Una persona regularmente deja una disconformidad cuando esta ve insatisfechas sus necesidades, por ejemplo, en situaciones cuando el reclamo que puso ante una empresa deja una respuesta insatisfactoria o cuando recibe una mala atención del servicio.

Desde el año 2012 a agosto de 2021, se realizaron en total seiscientos treinta y siete (637) disconformidades a la dirección regional del servicio. Cabe mencionar que a nivel nacional, las disconformidades realizadas eran más del 50%. Este dato, se obtuvo mediante una petición realizada a través del Portal de Transparencia, la cual fue respondida por el servicio en el periodo que la ley indica. A continuación, en la imagen 1, se presentan los resultados obtenidos mediante el uso del programa Leximancer.

Imagen 1: Mapa lexicográfico de las disconformidades de los usuarios.



Fuente: elaboración propia con información del 2021

Como se puede apreciar, el tema más importante mencionado en las disconformidades es "reclamo", al cual le sigue "empresa", "solución", "creo", "trabajo" y "atención". En cuanto al análisis que se puede hacer, tomando solamente en cuenta la relevancia de los temas, podemos decir que para las personas aún es muy importante el reclamo que pusieron ante una empresa. La idea del "reclamo" sigue presente para las personas, a pesar de que su caso ya fue gestionado por el servicio. A continuación, se presentan algunos de los reclamos realizados por los usuarios, los cuales son anónimos cuando se solicita la información al portal de transparencia; por ello, se dividen en erres (R):

"Hice el reclamo por mejor y en nada me ayudaron como dicen los derechos del consumidor, no tienen un mínimo de conciencia dándole el favor a empresa Jetsmart, como no van a entender que no tuve opción si esta empresa me devolvía en gifcard los pasajes que compré con vigencia hasta fin de año y con esta pandemia no se puede viajar, perderé el dinero". (R1).
"Considero que la entidad gubernamental no intenta defender el derecho del consumidor, solo mediar entre ambos, sin entregar herramientas que faciliten el escalar el reclamo que violenta los derechos básicos de la compra de un servicio aéreo". (R2).

"De acuerdo a la respuesta del proveedor, fue el mismo servicio quien realizó la gestión de manera errónea, llevo esperando más de un mes para una respuesta con rechazo de parte del proveedor, o sea pagué entradas por un concierto que no se realizó y el servicio por hacer las cosas mal no logró que me devuelvan el dinero. Pésimo servicio" (R3).
En esa misma línea, está la temática de "solución", donde al analizar los conceptos que encierra este tema, se hace referencia a que el reclamo fue cerrado, sin tener una solución favorable para el consumidor. Aparece de igual manera el concepto "gestión", el cual, si se leen las disconformidades, hace referencia a una mala gestión realizada por el servicio.

"No puede ser la instancia segunda los tribunales. No se ve una gestión real." (R4).
"Por todo lo antes dicho me siento totalmente insatisfecho por las gestiones realizadas por el servicio y su ejecutivo. Esperando su comprensión y atento a sus comentarios." (R5).
En el tema "empresa" llama la atención los conceptos de "pérdida" y "tiempo" que están vinculados directamente, lo que hace referencia a una pérdida de tiempo, además de otros recursos por solicitar la ayuda del servicio público.

"De que sirve denunciar al servicio cuando una empresa viola los derechos del consumidor, si la empresa responde que no tiene antecedentes del caso y se cierra el caso ¿así de fácil? ¿De qué sirve? De nada, solo perdí mi tiempo y su credibilidad" (R6).

La temática “creo” se vincula tanto con “empresa” como con “reclamo”, y al revisar los textos donde aparece el concepto “creo” se puede ver que son personas que tienen una expectativa en cuanto a los servicios que ofrece el servicio y que son truncados de alguna forma por la realidad, es decir, las personas tienen una idea que es insatisfecha debido a cómo funciona el servicio.

“Creo que me hubiera gustado tener una muy positiva respuesta ya que el producto no tenía ni 10 días de uso y aun así no quisieron hacerme el cambio y el hecho que ellos respondieron para mí no es un fundamento que valga. Se supone que son productos nuevos y es por algo que uno confía en ellos ahora ¿qué seguridad me dan que obtendré buenos resultados?” (R7).

“Este año he realizado dos reclamos al servicio de los cuales en ninguno de los dos he obtenido respuestas satisfactorias lo cual a mí me demuestra que esta entidad no actúa en favor del consumidor que creo es su finalidad” (R8). En cuanto a los temas “trabajo” y “atención”, que son los más pequeños en comparación al resto, ambos son la demostración del descontento que existe en el servicio por su forma de atender al público.

“Una vergüenza. Que se saque de su cargo o por lo menos que se coloquen personas acordes con el cargo que sepan hacer su trabajo y que no salgan corriendo a la primera pregunta difícil que se les hace, que esta señora de explicaciones de ¿por qué hay aceite para prender lámparas en el mercado, si se supone que antes de salir al mercado existe una previa fiscalización?” (R9).

“Sistema muy disparado con respecto a la atención al público, la atención con letras es injusto porque no mide la hora que va llegando, llevo 40 minutos esperando con letra a-13 y personas con letra c-2 llevan un minuto esperando fueron atendido primero que yo es poco engorroso que pase esto.” (R10).

IV. Conclusiones

La idea de realizar dos tipos de estudios y análisis fue en base a poder entender los efectos del funcionamiento del servicio público en estudio tanto para sus trabajadores como los usuarios, que en este caso al ser un servicio del Estado también pueden ser considerados como ciudadanos.

Para los funcionarios, resultaba evidente que la centralización característica que posee el servicio es un problema. A pesar de que se reconocen aspectos positivos como la igualdad en la provisión de servicios con otras direcciones regionales, lo que prima son las características negativas.

La NGP menciona, en cambio, que los servicios públicos tengan mayor autonomía y descentralización por lo que se puede decir que esta doctrina no se está aplicando del todo en este caso en particular. En ese sentido, se puede hablar más que una descentralización de una desconcentración de servicios. Esto queda de manifiesto por el hecho de que a pesar de que la institución se encuentra en la región, es como

si fuera más que nada un brazo operativo de lo que se mandata desde Santiago.

En cuanto a los aspectos del control de gestión, que es la forma que tiene el servicio de medir el desempeño de sus funcionarios para verificar si la gestión está siendo eficiente, los funcionarios creen que es beneficioso para ellos, la organización y los usuarios. Sin embargo, se puede evidenciar una preocupación especial hacia el cumplimiento de metas, de tal forma que puede significar que los funcionarios se avocan derechamente a cumplir, dejando de lado en ocasiones la relevancia que significa para los usuarios que el caso pueda ser resuelto. Esto queda en evidencia en la segunda parte del estudio en donde los usuarios, a pesar de que la gestión de su caso ya ha terminado, siguen con la necesidad de resolver su problema. Si bien para los parámetros cuantitativos del servicio se cuenta como un caso terminado o resuelto, para las personas que se atienden el proceso sigue causándoles preocupación. Esto deviene en los funcionarios un cierto conformismo con sus funciones, que es consecuencia de ver realizado el cumplimiento de las metas. Además, resulta llamativo que todos los funcionarios decidieron elegir el cumplimiento de la meta por sobre entregar una atención más especializada al usuario. Esto podría implicar distintos efectos en la provisión de servicio y lo que se entiende como un “buen servicio público”, no obstante, queda como una línea de investigación futura si esto efectivamente puede significar alguna consecuencia negativa en la atención hacia el ciudadano.

Por otro lado, si bien se menciona que las metas van en beneficio de los usuarios no existen mecanismos donde se haga partícipe a estos últimos para la definición ni elaboración de metas que tendrá el servicio. De igual forma esto puede ser problemático para los funcionarios, porque se cree que el modelo de gestión responde satisfactoriamente a las necesidades del público objetivo, no obstante cabe preguntarse, si es que no hay instancias donde se les haga partícipes a los ciudadanos ¿cómo realmente las metas contribuyen a la entrega del buen servicio, tal como afirman los funcionarios?

Por parte de los usuarios, se evidencia que tienen una idea preconcebida de cómo debería operar el servicio, encontrándose muchas veces con una realidad que no les gusta. Esto se puede deber a muchos factores, como puede ser el desconocimiento de las atribuciones del servicio.

Entendiendo todos estos aspectos, se hace necesaria una revisión de la operatividad que tienen otros servicios públicos y si se generan fenómenos similares. La NGP es un paradigma que influenció a toda la administración pública, no solo chilena, si no que de todo el mundo, por lo que sería relevante preguntarse si este modelo de gestión tiene la capacidad de responder positivamente en las necesidades que tiene la ciudadanía.

En la última década han aparecido modelos de gestión que tratan de innovar en la gestión pública, como por ejemplo el Nuevo Servicio Público (Pereira y Jaráiz, 2015) y lo que se ha denominado post-Nueva Gestión Pública (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2016); no obstante, la funcionalidad que debe existir dentro de los servicios para responder al cumplimiento de metas es totalmente vigente. Cabe preguntarse entonces si esto, es decir la concentración excesiva en los indicadores de desempeño, es realmente lo que se necesita actualmente y si puede existir otra forma de medir la real eficacia e impacto de los servicios públicos

V. Bibliografía

- Adrianzén, R., Carranza B., Barrantes, J & Bravo, K. (2022). La nueva gestión pública: la respuesta para un estado eficiente y eficaz. *Revista Latina*, 6 (5), 5648-5658. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3724
- Araya, E., & Cerpa, A. (2009). La nueva gestión pública y las reformas en la Administración Pública Chilena. *Tékne - Revista de Estudos Politécnicos*, 7 (11), 19-47. Disponible en https://scielo.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-99112009000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Botticelli, S. (2017). La impronta neoliberal en el new public management: gobernar a través del mercado. *Trabajo y sociedad*, (29), 677-693. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1514-68712017000200034&script=sci_abstract
- Buzova, D., Sanz-Blas, S., Santos-Rojo, C. & Carrilero-Castillo, A. (2020). Análisis comparativo del discurso sobre Innovación Disruptiva a en los medios de comunicación y literatura académica. Proceedings INNODOCT/20. International Conference on 765-771. Innovation, Documentation and Education. Editorial Universitat Politècnica de València. <https://doi.org/10.4995/INN2020.2020.11925>
- Cejudo, M. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica. En M. Cejudo (Ed.), Nueva gestión pública (pp. 17-47). Editorial Siglo veintiuno.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de gestión pública. *Administración y desarrollo*, 39, (53). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3776682>
- Chica, S. & Salazar, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y desarrollo*, 46 (1), 100-125. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403495>
- Egaña, R., & Pliscoff, C. (2020). La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras. *IdeAs. Idées d'Amérique*, (15). <https://doi.org/10.4000/ideas.8429>
- Espejel Mena, J. (2014). Estado y administración pública: la búsqueda de una conciliación. *CIENCIA ergo-sum*, 21(2), 143-148. Disponible en <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7459>
- Figueroa-Huencho, V., Olavarría-Gambi, M., & Navarrete-Yáñez, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia*, 18(57), 61-99. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352011000300003&script=sci_abstract
- Gaete Quezada, R. (2014). Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada. *Ciencia, docencia y tecnología*, 25 (48), 149-172. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14531006006>
- García, I (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37-64.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Estado, gobierno y gestión pública*. 7 (13), 5-22. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2009.13520>
- Guerrero, O. (2019). Neoliberalismo y neogerencia pública. *Revista Eletrônica de Administração*, 25 (2). 4-21. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.246.90269>
- Heiss, C. (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva constitución?* Aguilar.
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento?. En M. Cejudo (Ed.), Nueva gestión pública (pp. 48-74). Editorial Siglo veintiuno.

- Labraña, J & Brunner, JJ. (2022). La ideología de la nueva gestión pública desde la mirada de los directivos de las universidades chilenas: un estudio de casos múltiples. *Revista iberoamericana de educación superior*, 13 (38), 3-23.
<https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2022.38.1433>
- Labraña, J., Henríquez-Aravena & Gómez-Poblete, M. (2024). Internacionalización universitaria en Chile: nueva gestión pública y 3-19. *Revista iberoamericana de educación superior*, 25 (42), resistencias.
<https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2024.42.1660>
- Labraña, J., Henríquez-Aravena & Gómez-Poblete, M. (2024). Internacionalización universitaria en Chile: nueva gestión pública y 3-19. hacia los Gobiernos Regionales en Chile. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 43 (2), 359-383.
<https://dx.doi.org/10.5209/aguc.90580>
- Martínez., K. Vallina, A & Gallardo, J. (2023). El desafío de la descentralización administrativa en materia de ordenación territorial hacia los Gobiernos Regionales en Chile. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 43 (2), 359-383.
<https://dx.doi.org/10.5209/aguc.90580>
- Mayol, A. (2019). *Big bang: estallido social 2019*. Catalonia.
- Montecinos, E. (2020). Descentralización, pandemia y el desafío de las relaciones intergubernamentales pos 2021 en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 18, (35), 111-138. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2020.61422>
- Morales-Casetti, M., Bustos-Gutiérrez, M & Cerda Bustos, J. (2019). Efectos de la Nueva Gestión Pública en el desempeño: análisis de los hospitales públicos chilenos. *Revista de Salud Pública*, 21 (3), 292-298. <https://doi.org/10.15446/rsap.V21n3.77323>
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de ciencia política*, 34 (2), 417-438.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>
- Pereira, M & Jaráiz, E. (2015). El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 14 (2), 73-94.
<https://doi.org/10.15304/riips.14.2.2727>
- Pliscoff-Varas, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia*, (73), 141-164. doi.org/10.29101/crcs.v0i73.4241
- Sisto, V. (2017). Gobernados por números: el financiamiento como forma de gobierno de la Universidad en Chile. *Psicoperspectivas*, 16(3), 64-75. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol16-Issue3-fulltext-1086>
- Soledispa-Rodríguez, X., Zea-Barahona, C & Santistevan-Villacreses, K. (2020). La nueva gestión pública: retos y oportunidades. *Polo del conocimiento*, 5 (9), 371-381. <https://doi.org/10.23857/pc.v5i9.1695>
- Tello Navarro, F. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos. *Universum (Talca)*, 2 (26), 245-265. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>
- Valdés, R., Campos, F & Fardella, C. (2023). Educación inclusiva y nueva gestión pública en las políticas de liderazgo escolar en Chile. *Perfiles educativos*, 45 (179), 113-128. <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2023.179.60900>
- Waissbluth, M. (2021). *Introducción a la gestión pública*. Conecta.
- Zavala-Villalón, G., Ganga-León, C., Rojas-Andrade, R., Torres, B & Leiva, L. (2020). Implementación de un programa público de salud mental escolar en Chile en el contexto de la nueva gestión pública. *Gestión y política pública*, 29 (2), 447-475.
<https://doi.org/10.29265/gypp.v29i2.780>

