

## EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DE CHILE 1990 – 2017

**Carolina Barría Eltit<sup>1</sup>**

cbarriae@gmail.com

Universidad de Chile

Esta investigación explicó el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos de Chile durante el período de 1990 - 2017, a través de las variables *Voluntad Política*, *Impulso Tecnocrático* e *Influencia Internacional* de manera independiente primero, y luego de forma integrada dentro de un *Process Tracing*, para concluir que este fortalecimiento es causado principalmente por la motivación de un grupo de *tecnócratas* que lideraron el proceso dentro de dicha institución. El fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos dentro del sistema público se puede comprender a través de su estabilidad a lo largo del tiempo, de la imposición de reglas hacia los demás organismos públicos y del conocimiento acumulado sobre la administración pública que esta institución posee.

**Palabras clave:** *Dirección de Presupuestos, fortalecimiento institucional, Nueva Gestión Pública, tecnocracia.*

## THE PROCESS OF INSTITUTIONAL STRENGTHENING OF CHILE'S BUDGET DEPARTMENT 1990 – 2017

This research explained the institutional strengthening of the Chilean Budget Department during the period of 1990 – 2017, through the *variables Political Will*, *Technocratic Impulse*, and *International Influence* independently first, and then integrally within a *Process Tracing*, to conclude that this strengthening was mainly caused by the motivation of a group of *technocrats*, which led the process within that institution. The institutional strengthening of the Chilean Budget Department within the public system can be understood through its instability over time, its imposition of rules towards other public organisms and its accumulated knowledge about the public sector.

**Keywords:** *Budget Department institutional strengthening, New Public Management, technocracy.*

---

<sup>1</sup> Ingeniera Comercial, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile.

## Introducción

El objetivo general de esta investigación es explicar el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos de Chile dentro del sistema público desde 1990 hasta 2017. Este fortalecimiento se ha visto reflejado en la relación asimétrica entre la mayoría de los demás organismos públicos de Chile y la Dirección de Presupuestos, en favor de esta última, lo cual se ve materializado en los mecanismos de control de la gestión sobre el resto de las instituciones del Estado. Por otra parte, la Dirección de Presupuestos es uno de los organismos que depende jerárquicamente del Ministerio de Hacienda, pero cuenta con una gran independencia del ministerio en cuanto a la toma de decisiones. Este estudio ofrece un caso fuera de lo común debido a que Chile fue uno de los primeros países de América Latina en implementar indicadores para medir resultados de gestión a nivel de organismos públicos, lo cual reordenó el aparato público chileno, sin embargo, no existe literatura sobre este caso dentro del estudio políticas públicas en Chile.

Otras de las particularidades que hacen atractivo a este caso son que varios de los cambios realizados dentro de la política de Modernización de la Gestión Pública se implementaron desde la academia hacia la gestión pública, y que el Ministerio de Hacienda ha tenido un rol proactivo en este cambio de política, diferenciándose de otros países donde el símil al Ministerio de Hacienda ha obstaculizado este tipo de reformas (Marcel, 2006). También cabe destacar que la Dirección de Presupuestos tiene en sus manos la importante labor de decidir sobre cuáles de todas las políticas públicas continuarán el siguiente año y cuáles no, lo que se enmarca en un contexto de ausencia de ministerio de planificación en Chile. Como contexto, a partir del retorno a la democracia en 1990 se comenzó a desarrollar una serie de políticas públicas con el objetivo de reducir el alto nivel de pobreza, generándose, como consecuencia, la necesidad de medir los efectos de estas políticas, para lo cual se empezaron a implementar indicadores de gestión dentro del sector público a cargo de la Dirección de Presupuestos, lo cual le otorgó amplias atribuciones a la misma por sobre los demás organismos del Estado. A partir de lo anterior, se llega a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores explican el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos dentro del sistema público desde 1990 hasta 2017?

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: comienza con una descripción de la metodología utilizada, luego se explica la variable dependiente *Fortalecimiento Institucional*, a continuación, se analizan las tres hipótesis alternativas; *Voluntad Política*, *Impulso Tecnocrático* e *Influencias Internacionales*, por separado, después se realiza un análisis integrado de las hipótesis y, finalmente, se exponen las conclusiones.

## 1. Metodología

Para el análisis de este estudio se consideraron las tres hipótesis alternativas descritas a continuación. *Voluntad Política*: las influencias de actores políticos explican el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos dentro del sistema público desde 1990 hasta 2017. *Impulso Tecnocrático*: las iniciativas de tecnócratas dentro de la institución explican el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos dentro del sistema público desde 1990 hasta 2017. *Influencias Internacionales*: la introducción de ideas y metodologías relacionadas a *Nueva Gestión Pública* en Chile explica el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos dentro del sistema público desde 1990 hasta 2017. Para la comprensión de la primera hipótesis, Collier define el concepto de “tecnócratas” como individuos con alto nivel académico especializado, el cual utilizan como principal criterio para la toma de decisiones o asesorías en organizaciones públicas y privadas (Collier, 1979), y Dargent restringe esta definición, para referirse sólo a individuos que ocupan posiciones de decisión pública o asesoría, y no a individuos del sector privado (Dargent, 2014), lo cual se incorpora a este estudio.

La metodología utilizada consiste en un estudio de caso y el análisis contiene dos etapas: un análisis individual de cada una de las tres hipótesis alternativas anteriormente planteadas y un análisis integrado. El análisis individual por hipótesis se basa en la aplicación de teorías a los datos obtenidos desde fuentes primarias y secundarias, para mostrar de qué manera la evidencia se contrasta con las tres hipótesis expuestas, mientras que el análisis integrado incluye la aplicación del método *Process Tracing*, el cual consiste en una herramienta para estudiar mecanismos causales (Beach y Pedersen, 2012). El trabajo de campo se compone de la obtención de datos cuantitativos desde la Ley de Presupuestos, la revisión de informes relacionados a la Dirección de Presupuestos y la realización de entrevistas a actores relevantes dentro del proceso.

## 2. Fortalecimiento institucional

La Dirección de Presupuestos es un organismo que depende del Ministerio de Hacienda y se encarga de la política fiscal del país, lo que se traduce en la formulación anual de la “Ley de Presupuestos”, la cual detalla la forma en que se asignará el presupuesto del año siguiente. Esta institución cuenta con un Sistema de Evaluación y Control de Gestión que le permite asegurar el uso eficiente de los recursos públicos, distribuidos a través de la Ley de Presupuestos, dentro del cual se encuentran los siguientes instrumentos: “Definiciones Estratégicas”, “Indicadores de Desempeño”, “Evaluación de Programas e Instituciones”, “Presentación de Programas al Presupuesto”, “Balance de Gestión Integral” y “Mecanismo de Incentivo de Remuneraciones”, los cuales

contribuyen al objetivo de mejorar la gestión, transparencia en el uso de recursos y rendición de cuentas de las instituciones<sup>2</sup>.

La variable dependiente, “fortalecimiento institucional”, es descrita a partir del trabajo de Levitsky y Murillo, quienes definen este concepto en base a dos dimensiones: imposición y estabilidad (Levitsky y Murillo, 2010). La dimensión de imposición corresponde la medida en que son cumplidas las reglas en la realidad; si éstas se cumplen de manera rutinaria, sin cuestionamiento y el riesgo de no cumplirlas es muy alto por parte de los actores relevantes, entonces existe un alto nivel de imposición (Levitsky y Murillo, 2010). Esta dimensión se puede observar a través de la gran cantidad de atribuciones con las que cuenta la Dirección de Presupuestos, que se traducen en exigencias a los demás organismos públicos y que éstos son obligados a cumplir, lo que se discute dentro del análisis de esta investigación. Por otra parte, la dimensión de estabilidad se refiere a la durabilidad o supervivencia de la institución al paso del tiempo, y se relaciona con cambios que pudiesen afectarla, los que pueden tener relación con la forma en que se distribuye el poder (Levitsky y Murillo, 2010). La imposición y la estabilidad son dos variables que no necesariamente se mueven en la misma dirección (Levitsky y Murillo, 2010), sin embargo, en este caso sí lo hacen, por lo que podemos definir a la Dirección de Presupuestos como una institución fuerte.

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos comienza luego de la transición a la democracia, de 1990, sin embargo, debido a la naturaleza de su quehacer, siempre ha contado con una importante cuota de poder dentro del sistema público, pero durante el período de dictadura esta institución, al igual que el resto del aparato público, no contaba con una gran autonomía ya que la toma de decisiones gubernamentales se realizaba de manera altamente centralizada. Luego de la transición hacia la democracia, lentamente se comienza a ceder poder a algunos organismos, dentro de las cuales se encuentra la Dirección de Presupuestos. Para caracterizar al fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos, es importante señalar que éste viene influido por un cambio de política pública relacionado con la “Modernización de la Gestión Pública”, dentro del cual la Dirección de Presupuestos se ubica hoy en día como la principal institución a cargo de dicha política.

Para contextualizar este cambio es importante agregar que la “Reforma de Estado” de América Latina durante la década de los noventa se caracterizó por la modernización administrativa del Estado, detectándose una necesidad de pasar de un modelo tradicional burocrático enfocado en procesos a uno de gestión orientada a resultados, donde el primero se identifica con la importancia que se da a los insumos del proceso y al control externo, mientras que el segundo se centra en impacto, resultados, metas, indicadores de desempeño, estandarización de procesos y

---

<sup>2</sup> Dirección de Presupuestos - Evaluación y Control de Gestión. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2131.html>

calidad de los servicios públicos (Bonney, 2003), lo cual en este caso dio origen a una gama de instrumentos que permitiesen medir esos resultados, y de esa manera aumentar el control hacia los demás organismos públicos por parte de la Dirección de Presupuestos. Por otra parte, el fortalecimiento institucional va determinado por el éxito del cambio de política pública antes señalado, que podría especificarse como una política de “Evaluación y Control de la Gestión Pública”, lo que es explicado por Dargent, quien señala que el costo político de una mala política pública puede hacer perder autonomía a los tecnócratas (Dargent, 2014). En este caso ocurrió todo lo contrario; se lograron los objetivos planteados por esta reforma. Al interior de la institución este cambio se tradujo, principalmente, en la creación de una serie de instrumentos que materializan este giro y de una nueva división abocada a la gestión de dichos instrumentos, fenómeno conocido como la implementación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión dentro de la Dirección de Presupuestos, lo cual servía para cumplir con el objetivo estratégico institucional de procurar el buen uso del presupuesto público.

Además de las dos variables de “fortalecimiento institucional” de Levitsky y Murillo (2010) es necesario añadir al análisis una tercera dimensión nombrada como “conocimiento”. Las dimensiones de “imposición”, “estabilidad” y “conocimiento” tienen en común el hecho de modificar la relación entre Dirección de Presupuestos y el resto de los organismos públicos en dirección a un mayor empoderamiento de la primera, es decir, condicionan una asimetría. A continuación se explica la aplicación de cada una de ellas a este caso de estudio. *Imposición*: cumplimiento de las exigencias del Sistema de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos, por parte de los demás organismos públicos. Cabe mencionar que durante el período de análisis se crean unidades de control de gestión tanto dentro de Dirección de Presupuestos como dentro de las instituciones controladas, lo que permitió generar un diálogo fluido para poder cumplir con las exigencias. Adicionalmente, existió un aumento en el número de personas trabajando tanto en el área de control de gestión como de evaluación que se ve reflejado en una mayor dotación de personal a lo largo del período de estudio<sup>3</sup>.

Además, el crecimiento en personal se explica por un aumento del número de profesionales en la institución, lo que es coherente con una profesionalización de las tareas de Dirección de Presupuestos, a través de la creación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que se observa en el aumento de la proporción de funcionarios del estamento profesional<sup>4</sup>. *Estabilidad*: la durabilidad de esta institución se verifica en los veintisiete años del período de estudio (1990 – 2017) en que este organismo no sufre ninguna reducción de su mandato original, sino todo lo contrario, va adquiriendo más funciones, mientras que su supervivencia se constata en el aumento presupuestario que le permite llevar a cabo sus nuevas funciones, ya

<sup>3</sup> En base a datos de Balances de Gestión Integral de 2002 a 2017.

<sup>4</sup> En base a datos de Balances de Gestión Integral de 2002 a 2017.

que existe una tendencia positiva en el ingreso de Dirección de Presupuestos como porcentaje de los ingresos nacionales<sup>5</sup>. *Conocimiento*: Se define como un aumento de la información con la que la Dirección de Presupuestos cuenta sobre el área de trabajo de cada sector de la administración pública, por una parte, y con la propia generación de publicaciones sobre esta materia que le brindan una suerte de objetividad científica a esta institución. En particular, se va conociendo el quehacer de cada organismo público, ya que para poder controlar los resultados antes realiza un trabajo conjunto con cada uno donde se definen misión, visión, objetivos y metas en discusiones conjuntas que otorgan datos a la institución que la convierten en el organismo con información más completa acerca de la función pública. La Dirección de Presupuestos siempre se encontró en un alto posicionamiento dentro de la jerarquía estatal y el hecho de implementar instrumentos aplicados al resto del sector público fue materializando ese posicionamiento y otorgándole un mayor fortalecimiento a través de evaluaciones objetivas con relación al desempeño de las instituciones públicas. Si bien el hecho de aumentar las publicaciones no indica por sí mismo un aumento de conocimiento dentro de la institución, sí da cuenta de los volúmenes de información que fluyen dentro de Dirección de Presupuestos, la cual ha sido manejada por los ejecutivos a cargo. Este aumento se verifica en el aumento del número de instrumentos y su continuidad en el tiempo.

Adicionalmente, durante el año 2004 el Banco Mundial realizó una evaluación de impacto al Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos, concluyendo que las recomendaciones y compromisos institucionales guían al presupuesto hacia resultados, debido a que las evaluaciones realizadas por el programa contribuyen a la toma de decisiones presupuestarias y a que los compromisos ayudan a mejorar los programas evaluados (Arenas y Berner, 2010). Este antecedente corrobora el hecho de que la Dirección de Presupuestos cuenta con una imagen de objetividad, al ser respaldada por un agente internacional como el Banco Mundial.

A continuación, se analiza cada una de las hipótesis alternativas presentadas anteriormente.

### **3. Voluntad Política**

El estudio de caso de Figueroa, Navarrete y Olavarría es utilizado para sustentar la hipótesis de *Voluntad Política*, ya que describe la formulación de la política de “Modernización de la Gestión Pública”, incorporando a los políticos dentro de los actores que más afectan al proceso de formulación de esta política pública (Figueroa, Navarrete, y Olavarría, 2010). La Dirección de Presupuestos se encuentra a cargo de los instrumentos relacionados al uso de los recursos y, por lo tanto, es una organización clave en la Política de Modernización de la Gestión Pública, por lo que este estudio de caso está estrechamente relacionado con esta investigación sobre

---

<sup>5</sup> En base a datos de Leyes de Presupuestos del Sector Público de 1999 a 2017.

fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos. Así, desde la teoría, la clase política sería clave para entender los orígenes del cambio institucional que se quiere explicar en esta investigación y existe coincidencia en el período de estudio, debido a que Figueroa, Navarrete y Olavarría (2010) centran su análisis en el período 1990 – 2010. Adicionalmente, existen tres teorías descritas por Helga Püzl y Oliver Treib sobre implementación de política pública; top-down, bottom-up e híbrida, dentro de las cuales las teorías top-down ayudan a explicar esta hipótesis y asumen que el proceso de política puede ser dividido en etapas claramente distinguibles y entienden la implementación como el cumplimiento de una decisión de política, por lo que dentro de estas teorías la implementación es un proceso apolítico, meramente administrativo, donde el poder reside completamente en los tomadores de decisión, que definen objetivos de política y guían el proceso para materializar estos objetivos (Püzl y Treib, 2007), priorizando la política por sobre la burocracia estatal dentro del proceso de implementación.

Intuitivamente, la hipótesis *Voluntad Política* es la primera que viene a la mente para explicar un proceso de política pública, ya que corresponde a la separación tradicional entre decisión de política pública a cargo de los políticos y ejecución de la política pública a cargo de la burocracia (Real Dato, 2005). Cabe destacar que el periodo de estudio comienza en una etapa de transición a la democracia en Chile y cinco de los seis gobiernos que participaron en este proceso corresponden a una coalición de izquierda que buscaba dar solidez al proyecto democrático a través de la gestión pública. Los resultados de la investigación muestran que el problema base para la generación de un cambio de política pública en torno a la gestión pública de los ministerios surge desde una responsabilidad ética de utilizar los recursos de la forma correcta. Continuando con lo anterior, existió la voluntad de mejorar la eficiencia del Estado, ya que había una gran preocupación por evaluar los resultados de la inversión pública por parte de las principales autoridades del país, y también los directores de servicios se encontraban alineados con dicho propósito. Dentro del primer gobierno de la coalición “Concertación de Partidos por la Democracia”, de Patricio Aylwin, se puede observar que actores políticos como Edgardo Boeninger, ministro Secretario de la Presidencia, y algunos jefes de servicio fueron quienes, en gran medida, impulsaron el cambio. En detalle, lo que se hizo en un comienzo fue armar comités interministeriales de distintas áreas para discutir las políticas que se llevarían a cabo, donde participaban los distintos ministerios sectoriales. Sin embargo, para poder lograr los objetivos de cada sector, se necesitaba mejorar la gestión de cada uno de los ministerios y eso se lograría a través de la introducción de indicadores de gestión, momento en que entra el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos.

Continuando con lo anterior, la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia faculta a la Dirección de Presupuestos para ir articulando el cumplimiento de compromisos dentro del sector público, debido a la función de esta última de administrar el presupuesto de la nación. Dentro

del segundo gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, el gobierno de Eduardo Frei fue dando más importancia a la Modernización de Estado, y creó el “Comité Interministerial para la Modernización del Estado”, coordinado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual se centró en llevar a cabo una modernización que desarrollara experiencias piloto para mejorar la gestión pública a través de los servicios públicos (Marcel, 2006). Por otra parte, en el gobierno posterior, de Ricardo Lagos, este impulso político hacia la implementación de reformas relacionadas con Modernización de Estado, también se podía apreciar dentro del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, encargado de llevar a cabo la agenda del gobierno, a pesar que anteriormente se señaló una disminución del interés hacia la modernización de la gestión pública durante este gobierno, sí existió un constante interés por modernizar al Estado y un hito que respalda este interés es la creación del Servicio Civil, ya que otorgar una institucionalidad para la selección de personal dentro del sector público en dirección a una mayor objetividad es algo que va de la mano con el fortalecimiento de la función pública.

Finalmente, todos los cambios que se han realizado en relación con la gestión pública se reflejan en la necesidad de coordinar lo político con la gestión de cada servicio, con la necesidad de cumplir compromisos con la ciudadanía y con la necesidad de mostrar resultados concretos, por lo que es difícil imaginar que este tema no tuviera una fuerte incidencia política. Este apartado explicó cómo se fueron tomando decisiones a nivel político, sin embargo, no da cuenta de los resultados positivos en la implementación de la política ni de cómo surgieron ideas concretas en torno a ella, sólo se trata la política desde su superficie, lo que deja en evidencia que la variable política funciona más como apoyo que como explicación fundamental del fortalecimiento institucional de Dirección de Presupuestos.

#### **4. Impulso Tecnocrático**

El estudio de caso de Figueroa, Navarrete y Olavarría nos ayuda a sustentar también esta segunda hipótesis, al incorporar a los tecnócratas dentro del proceso de formulación de la Política de Modernización de la Gestión Pública (Figueroa, Navarrete y Olavarría, 2010). Por otra parte, José Real se centra en la burocracia y la administración pública y considera que existe una separación tradicional entre la decisión de política pública a cargo de los políticos y la ejecución de la política en manos de la burocracia, pero que sin embargo resulta poco útil para explicar el desempeño de una política, debido la gran influencia de la propia naturaleza organizacional de la burocracia en el proceso completo y no sólo en la ejecución. Además, describe a los expertos como actores no gubernamentales, intervinientes en el proceso de política pública en el contexto de una tendencia a racionalizar el proceso de políticas públicas, dentro de una sociedad donde el conocimiento científico es fundamental para el Estado al proyectar una imagen de buena gestión gubernamental (Real Dato, 2005). Este argumento también otorga un rol activo a la tecnocracia en la implementación de políticas públicas a la burocracia estatal, dentro

de la cual se ubicaría el grupo de tecnócratas dentro de la Dirección de Presupuestos. Por otra parte, Dargent explica que, en América Latina los tecnócratas son autónomos, con preferencias distintas a otros actores sociopolíticos importantes, que son los primeros en impulsar reformas, que han tenido éxito en implementar cambios, y que utilizan su conocimiento experto de manera estratégica (Dargent, 2014). Lo anterior respalda, específicamente, a los tecnócratas como grupo de influencia relevante para el aumento de atribuciones de la Dirección de Presupuestos en las últimas décadas. Su investigación se basa en las áreas de economía y salud, de Colombia y de Perú reafirmando la importancia de los tecnócratas como actores políticos en América Latina y su rol en la toma de decisiones y este autor explica que el recurso más importante de los tecnócratas es su conocimiento experto y que, luego de ser designados, generalmente debido a la necesidad política de resolver un problema, los expertos van ganando gradualmente el control de ciertas políticas públicas (Dargent, 2014). Al aumentar el nivel de sofisticación de una política pública, los tecnócratas van incrementando el nivel técnico requerido para participar en debates de políticas públicas, por lo que estos actores no son pasivos, sino que utilizan su conocimiento experto de manera estratégica con el objetivo de proteger y aumentar su propia autonomía (Dargent, 2014). Existen cuatro factores que pueden hacer variar la autonomía de los tecnócratas; primero, el costo político de una mala política pública puede hacerlos perder autonomía, así como la alta presencia de actores políticos poderosos en una determinada área que se contrapongan a sus intereses, y por otra parte, dos factores pueden aumentar la autonomía; la gran complejidad técnica de un área de políticas públicas puede hacer que el conocimiento experto sea más necesario y ayudar a los expertos a excluir a actores no técnicos del proceso, y el fuerte consenso tecnocrático en un área de política puede dar a los expertos gran legitimidad y limitar la posibilidad de que expertos sean reemplazados por otros con preferencias más cercanas a los políticos. Finalmente, este autor expresa que el grupo de los expertos debe considerarse como un grupo influyente, debido a su poder para iniciar políticas acordes a sus propias preferencias y a su capacidad de modificar escenarios políticos y económicos en un país (Dargent, 2014). Lo anterior da cuenta de los incentivos que existen dentro de la tecnocracia para tomar un papel protagónico dentro de una política pública, lo que apoyaría esta hipótesis.

Los hallazgos de esta investigación permiten sostener que el cambio institucional se originó, en gran medida, desde dentro de la Dirección de Presupuestos, más que por factores externos a ella. En la época de principios de los años 90' existía un fuerte sentimiento de responsabilidad con el país, que provenía de la necesidad de demostrar que la democracia era un modelo viable para Chile dentro de la clase tecnocrática que trabajó en el proceso de innovaciones para la gestión pública, lo que puede ayudar a explicar la motivación para generar el cambio. En relación con el conocimiento científico, el equipo de tecnócratas dentro de la Dirección de Presupuestos contaba, y aún cuenta, con un alto nivel técnico o académico; la mayoría eran economistas y poseían doctorado en el extranjero. Adicionalmente, la gran complejidad técnica de un área de políticas públicas puede hacer que el

conocimiento experto sea más necesario, lo que aumenta la autonomía de los tecnócratas y excluye a actores no técnicos del proceso (Dargent, 2014). Dentro del equipo de economistas, se destaca la figura de Mario Marcel como gran impulsor del cambio institucional, creando incluso un área nueva que estuviese a cargo del control de gestión del sector público. Además de impulsar el cambio institucional a través de innovaciones a la propia la Dirección de Presupuestos, Mario Marcel fue creador de nuevas políticas e instrumentos dentro de la Dirección de Presupuestos para mejorar la gestión pública, aplicando conocimientos aprendidos en la Universidad de Cambridge. Es decir, las innovaciones de este proceso se generaron a partir de los propios recursos intelectuales y de las habilidades existentes en los miembros de la propia institución. Continuando con lo anterior, es importante recalcar que, a través de la aplicación de instrumentos, la idea de Marcel consistía en modernizar los organismos del Estado para poder enriquecer la labor principal de la Dirección de Presupuestos relacionada al proceso presupuestario, al generar información relevante para la toma de decisiones en este ámbito. Antes del inicio de esta política las autoridades políticas de la época creían que este tipo de reforma era “de derecha”, es decir, que tenía más que ver con un sector político que no se encontraba dentro del gobierno y, por lo tanto, existía muy poco interés en conocer la experiencia de otros países, como por ejemplo Gran Bretaña, donde la mandataria de gobierno era en aquella época Margaret Thatcher (Marcel, 2006).

Además, a pesar de existir diversas miradas con respecto al cambio institucional, el hecho de contar con una tecnocracia fuerte logró hacer perdurar los cambios, por sobre las decisiones políticas que no siempre iban en la dirección de la propia Dirección de Presupuestos, ya que hasta el día de hoy se mantienen los cambios realizados en aquella época. Finalmente, durante el gobierno de Ricardo Lagos, que comienza el año 2000, la modernización de la gestión pública fue perdiendo relevancia, debido a la disminución de perspectivas de aumentar los recursos del Estado, lo que ayudó a fortalecer a la Dirección de Presupuestos, ya que la Secretaría General de la Presidencia se comenzó a enfocar en otros temas, como el “gobierno electrónico” por ejemplo, dejando a Dirección de Presupuestos el liderazgo en la modernización de la gestión pública (Marcel, 2006). Debido a la iniciativa, liderazgo y al alto nivel técnico de los funcionarios de la Dirección de Presupuestos, y a la perdurabilidad de los cambios que se fueron generando dentro del Sistema de Evaluación y Control de Gestión a cargo de los funcionarios de esta institución, es posible pensar que el fortalecimiento institucional no hubiese podido suceder sin el impulso tecnocrático que se generó desde dentro de la Dirección de Presupuestos.

## **5. Influencias Internacionales**

En cuanto a la teoría, Hall describe el cambio de modelo económico en Gran Bretaña, pasando de Keynesiano a Monetarista, como una respuesta al debate social que luego se traspasó a la competencia electoral, lo cual defiende la importancia de las ideas y explica cómo éstas fluyen desde los actores sociales hacia la agenda

política de manera inevitable, es decir, enfatiza la relevancia de la emergencia de ideas dentro del proceso de una política (Hall, 1993). Esto podría ayudar a respaldar la hipótesis de que fue una idea, la de Nueva Gestión Pública, la que pudo impulsar el cambio institucional, a través de su propia fuerza y del traspaso de ella a lo social, no necesariamente promovida por un grupo específico. Hall, además, describe al cambio de modelo mencionado, como un cambio de paradigma político que nos ayuda a entender el grado de autonomía del Estado (Hall, 1993), lo cual se asemeja a lo ocurrido con el fortalecimiento de la Dirección de Presupuestos, ya que la introducción de la idea mencionada le otorga un alto grado de autonomía a la propia institución.

Adicionalmente, existe un conjunto de teorías sobre difusión de política, que explican cómo el conocimiento sobre políticas en un tiempo y/o lugar es utilizado para el desarrollo de otras políticas en otro tiempo y/o lugar (Dolowitz y Marsh, 1996). Dolowitz y Marsh (2012) sostienen, además, que es importante continuar con el estudio de la difusión de política porque es una característica cada vez más común dentro del estudio contemporáneo de las políticas públicas. Gilardi (2012) expone que la difusión depende a nivel general de la presión internacional y de las decisiones que toman otros países. Por otra parte, Osorio y Vergara (2016) sostienen que la literatura no ha definido exactamente quiénes son aquellos que aprenden en la transferencia y que, sin embargo, se ha asumido ampliamente que estos actores son tecnócratas y políticos.

En cuanto a la caracterización de transferencia de política, Dolowitz y Marsh (2016) describen a los tipos de actores que transfieren como emprendedores políticos, expertos y organizaciones supranacionales y luego explican que la propia transferencia puede ser de tipo voluntaria o coercitiva. Para apoyar la hipótesis de difusión debemos tomar en cuenta que el “Banco Mundial”, el “Fondo Monetario Internacional” y la “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos” tienen roles clave en promover la idea de *Nueva Gestión Pública*. En cuanto a ello, el Banco Mundial ha asesorado y ayudado a través de créditos al Gobierno de Chile en la ejecución de proyectos de Dirección de Presupuestos, y dentro de un estudio realizado por el Banco Mundial a propias evaluaciones de la Dirección de Presupuestos, se expone que las evaluaciones que se realizan en Chile cuentan con excelente calidad profesional, que los procesos son eficientes, transparentes y que existe la tecnología adecuada para realizarlas (Banco Mundial, 2005). Además, el Fondo Monetario Internacional realiza recomendaciones a estadísticas presentadas por Dirección de Presupuestos, las cuales son tomadas en cuenta por ésta, a fin de incorporar mejoramientos metodológicos que cumplan con los estándares internacionales; actualmente, la metodología utilizada se obtiene desde el “Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas” del Fondo Monetario Internacional de Presupuestos. Lo anterior da cuenta de una relación de apoyo y retroalimentación al sistema público chileno con organismos internacionales.

Los hallazgos a partir del trabajo de campo indican que, durante la transición a la democracia, así como también en la etapa posterior, Chile contaba con el apoyo

de organismos internacionales para poder lograr una estabilidad política. En un principio, el apoyo internacional tuvo que ver no sólo con lo político sino también con lo económico, ya que se relacionó con la obtención de recursos para mejorar la situación financiera del país y con las redes profesionales. El caso de Chile se trató de una difusión del modelo desde países de la OECD, donde se aplicaron metodologías antes aplicadas a estos países, así como también la forma de aplicarlas, que era a través de los ministerios de hacienda de los distintos países, por lo que era poco probable que en Chile se decidiera adjudicar el tema a un ministerio diferente. Más en detalle, en 1993, se realizó una experiencia piloto para el mejoramiento de la gestión en servicios públicos y la concreción de experiencias que orientaran a las futuras políticas públicas en materia de gestión pública, para lo cual se tomó como referencia a iniciativas del Reino Unido como “Next Step” y “Value for Money” (Arenas y Berner, 2010).

Las primeras experiencias piloto se basaron en una visita a Inglaterra, a partir de la cual se escribe un *paper* que luego sirvió de base para aplicar las primeras metodologías en Chile. Se comenzó a estudiar lo que estaba ocurriendo en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, para luego solicitar a los servicios que propusieran indicadores de desempeño a Dirección de Presupuestos y después incorporar dichos indicadores a folletos presupuestarios, lo que dio origen a un piloto que promoviera una planificación estratégica de los servicios públicos (Marcel, 2006). Arenas y Berner (2010) señalan que la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales se basó en el marco lógico que ya era utilizado por organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Otra innovación que se realizó dentro de Dirección de Presupuestos fue un nuevo tipo de evaluación llamada Evaluación Comprehensiva del Gasto en el año 2001, cuya metodología se basó en las evaluaciones de gasto de Reino Unido (Arenas y Berner, 2010). De acuerdo con un entrevistado ligado estrechamente al proceso inicial de transferencia de política, no existió presión por parte de ningún organismo internacional, por lo que se trata de una transferencia voluntaria; desde Chile se decidió acudir a organizaciones internacionales para traer metodologías al país, lo que también se realizó desde la experiencia chilena hacia otros países de América Latina. Esta condición de transferencia de política no podría explicar el cambio institucional por sí sola, sin la presencia de liderazgos que logren transformar esos conocimientos en algo concreto.

## **6. Análisis integrado**

Luego de analizar los hallazgos de la investigación, se llega a una narrativa para la cadena causal que describe los hechos estilizados del proceso de fortalecimiento institucional, la que se describe a continuación.

La necesidad de generar resultados en la inversión pública a principios de la década de los 90, determinada por un alto nivel de pobreza que se traducía en demandas sociales, es la condición de partida para trazar el proceso de fortalecimiento institucional de Dirección de Presupuestos, la cual tiene como resultado el surgimiento de una segunda necesidad; mejorar la gestión pública para poder llevar a cabo reformas sectoriales y así lograr lo esperado. Además de generar resultados a nivel social, existía una intención de mostrarlos en las inversiones sociales que se realizarían a nivel público para demostrar la viabilidad de la democracia. Por otra parte, hubo una clase de tecnócratas con alta capacidad técnica que contaba con vínculos académicos con el extranjero, lo cual creó las condiciones para un aprendizaje de cómo debía gestionarse el Estado para poder llegar a los resultados esperados, por parte de la clase tecnocrática, la cual contaba con vocación política, es decir, contaba con un compromiso con temas públicos, y existía una conexión entre esta clase y la política, a través de lo académico, ya que los temas relacionados con gestión pública se venían estudiando antes de la implementación de indicadores, dentro de los centros de investigación en Chile.

Junto con lo señalado, a nivel internacional hubo un cambio de paradigma dentro de la gestión pública al introducirse la idea de Nueva Gestión Pública, que guarda relación con el advenimiento del modelo neoliberal, donde se deja de lado la planificación estatal para que puedan funcionar los mercados y así lograr un mayor desarrollo económico. Otra condición que facilitó el proceso fue el hecho de que la clase dirigente del país, de una misma coalición política, se mantuviera durante varios períodos de gobierno, ya que esto permitió dar continuidad al proyecto al permitir pensar en el largo plazo de los cambios que se realizaban, y la aparición de liderazgos políticos en el proceso. Luego, el impulso del cambio de política viene a través de lo político, dando lugar al surgimiento de ideas por parte de la tecnocracia. Desde la clase dirigente, el canal para traspasar las decisiones hacia los ministerios era el Comité de Modernización de la Gestión Pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual estaba conformado por diversos ministerios que tenían la posibilidad de presentar ideas de posibles innovaciones en esta materia y donde fue la Dirección de Presupuestos el organismo que comenzó a proponer indicadores para medir la gestión pública y generar información.

Sin embargo, ya desde el gobierno de Patricio Aylwin existieron iniciativas para modernizar el Estado de la academia, y con menos fuerza durante el gobierno de Eduardo Frei. Por otra parte, existieron algunos actores de la capa directiva de la administración pública que decidieron ser pioneros en la implementación de cambios ofreciendo sus propios servicios para la aplicación de programas piloto, lo cual favoreció la aceleración del proceso. Esta proactividad y buena recepción por parte de los directivos de los organismos públicos fue un gran condicionante del éxito de la política, ya que el apoyo de los servicios era una variable fundamental para llevar a cabo la reforma. Por una parte, a nivel político se decide realizar un cambio, pero es dentro de Dirección de Presupuestos donde se piensa en la manera

de cómo cambiarlo, con el debido apoyo político. Para iniciar los cambios se comenzó implementando un piloto de lo que se quería realizar en cuanto a la propia definición de misión y objetivos de cada organismo. La creación de indicadores para el control presupuestario, donde participó un grupo de instituciones, luego fue incorporando a más entidades interesadas para finalmente ser aplicado a toda la administración pública.

Es importante tener presente que el proceso anterior no podría haberse llevado a cabo ni tenido éxito sin el apoyo del gobierno ni la condición de institucionalidad fuerte del país, ya que no es un proceso aislado entre Dirección de Presupuestos y las instituciones, sino que son muchos los actores involucrados en hacer que el cambio de política funcione de la manera correcta. En este caso la idea de cómo hacer el cambio viene desde dentro de Dirección de Presupuestos, y la manera de hacerlo fue buscando apoyo en la OECD y tomando como base experiencias internacionales, por lo que son los tecnócratas dentro de esta institución los actores más relevantes del aprendizaje de transferencia. En cuanto a lo señalado, dos importantes condiciones que actuaron en conjunto para lograr la implementación exitosa de instrumental para la gestión pública fueron la *expertise* dentro de Dirección de Presupuestos y el compromiso de la clase política. Los resultados de la implementación de esta nueva política de gestión pública se reflejan en las buenas prácticas que hoy en día tienen los ministerios y servicios, lo cual ha sido un gran logro debido a la magnitud del número de funcionarios involucrados en todo este proceso. Uno de los entrevistados explica que el trabajo que ha realizado esta institución ha constituido un mejoramiento de la gestión pública.

El éxito de la implementación del Sistema de Control de Gestión y Evaluación del aparato del Estado, además, guarda relación con la cantidad y la calidad de información que se ha ido acumulando a lo largo de todo este período, como se señaló en un apartado anterior. El empoderamiento de Dirección de Presupuestos dentro del sector público a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión se puede apreciar en la gran cobertura que tienen hoy los instrumentos que esta institución aplica al sector público. Por otra parte, la relación entre Dirección de Presupuestos y las instituciones públicas ha ido cambiando a lo largo del período de estudio, debido a que, en un comienzo, el rol principal de la Dirección de Presupuestos dentro de la relación con las instituciones era el de entregar el presupuesto acordado y no existía un entendimiento sobre el control que se iba a comenzar a aplicar sobre el uso de ese presupuesto, poniendo énfasis en la necesidad de recursos y la calidad de servicio que se entregaba, lo cual generó una tensión entre ambas partes, ya que coartaba la libertad de los servicios para gastar el monto asignado. Además, al inicio de la política, los indicadores implementados correspondían a algo mandatorio para los servicios públicos, sin embargo, más tarde las instituciones fueron apoyando naturalmente este proceso a través de sus asociaciones de funcionarios, debido a que estos indicadores se traducían en incentivos monetarios para los empleados de cada servicio. Más tarde se fue generando un cambio cultural dentro de los

servicios públicos, al existir una asimilación de las nuevas labores de la Dirección de Presupuestos y el entendimiento de que los indicadores no sólo sirven para exigir, sino que además pueden ser aprovechados para hacer más fácil la propia gestión al interior de los servicios y para entregar claridad a los funcionarios sobre las reglas del juego de su propio quehacer, lo que es favorable para ellos mismos. Adicionalmente, dentro del cambio cultural se observa un cambio de enfoque desde los procesos a los resultados, donde todas las instituciones públicas debieron adaptarse a este nuevo paradigma y a la nueva forma de interactuar con la Dirección de Presupuestos, lo cual constituye una parte fundamental del fortalecimiento institucional. Además, la Dirección de Presupuestos se ha logrado empoderar dentro del sistema público no sólo para realizar las innovaciones ya planteadas a nivel de gestión para mejorar el funcionamiento de las políticas sectoriales, sino que también a nivel de estrategia política este empoderamiento ha sido útil a los gobiernos para poder lograr sus propios objetivos programáticos, ya que toda política pública debe llegar a alinearse con los funcionarios para poder tener resultados positivos, y para poder medir los resultados de una forma en que puedan ser mostrados a la ciudadanía. Finalmente, la primera hipótesis, *Impulso Tecnocrático*, se constituye como la más importante dentro de este análisis, debido a que los tecnócratas son actores clave, sin los cuales no hubiese podido originarse ni ejecutarse la política de Modernización de la Gestión Pública. A diferencia de los políticos y los organismos internacionales, que brindaron una función de apoyo a la implementación de la política.

## Conclusiones

Esta investigación revisó tres explicaciones alternativas para el fortalecimiento institucional de la Dirección de Presupuestos de Chile durante el período de 1990 hasta 2017, para luego construir una teoría que incorporó los distintos tipos de explicación mostrando una interacción entre éstos a través de un *Process Tracing*. Las tres explicaciones mencionadas se resumen como *Impulso Tecnocrático*, *Voluntad Política* e *Influencia Internacional*.

Se mostró que el organismo que tomó el liderazgo en la Modernización de la Gestión Pública fue la Dirección de Presupuestos debido a la dificultad de desligar a la institución a cargo de los recursos públicos de temas de eficiencia en el uso de estos mismos, a la capacidad de ésta de generar una amenaza creíble de disminución de recursos hacia las instituciones por incumplimiento de indicadores de gestión, a la información de base sobre las instituciones con la que contaba para la creación de instrumentos y a su baja politización, que va de la mano con su baja rotación laboral, que favoreció las iniciativas de largo plazo.

Dentro de las explicaciones alternativas, se destacó la importancia de Mario Marcel y su equipo dentro del proceso de fortalecimiento institucional, al impulsar el cambio desde dentro de Dirección de Presupuestos, aplicando conocimientos de su propia formación académica en la creación del instrumental para la gestión pública. Además,

se destacó a Edgardo Boeninger, ministro Secretario General de la Presidencia, junto con un grupo de jefes de servicio, que fueron pioneros en impulsar cambios a nivel de gestión, como actores políticos relevantes del proceso. La proactividad de los directivos de los organismos públicos condicionó el éxito de la política, ya que facilitó el cambio al interior de los servicios.

Finalmente, esta investigación agrega antecedentes a la discusión sobre la valoración de lo económico por sobre lo político, dentro de la teoría sobre Políticas Públicas, Economía Política y Política Burocrática. Aquí se asume una primacía de lo económico demostrada en la fortaleza de la Dirección de Presupuestos, institución que representa lo económico a través del manejo presupuestario, el tipo de informes que presenta y la formación académica de sus funcionarios.

## Referencias

- Arenas, Alberto y Berner, Heidi (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago: División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos.
- Banco Mundial (2005). *Informe No. 34589-CL Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno*. Santiago: Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe.
- Beach, Derek y Pedersen, Rasmus Brun (2012). “Chapter 1 – Introductions”, en Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen (editores). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal (2003). *Boletín: Los Indicadores de Evaluación del Desempeño: una Herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina*. Santiago: ILPES.
- Collier, David (1979). *The new authoritarianism in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Dargent, Eduardo (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dolowitz, David y Marsh, David (1996). “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”. *Political Studies*, vol. 44, pp. 343-357.
- Dolowitz, David y Marsh, David (2012). “The Future of Policy Transfer Research”. *Political Studies Review*, vol 10, pp. 339-345.
- Figuroa, Verónica; Navarrete, Bernardo y Olavarría, Mauricio (2010). “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”. *Política y gobierno*, vol. 18, n° 1, pp. 146-147.

- Gilardi, Fabrizio (2012). “Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons. *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Hall, Peter A. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, pp. 275-296.
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2010). “Variación en la fortaleza institucional”. *Revista de Sociología*, n° 24, pp. 31-56.
- Marcel, Mario (2006). “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°34, pp. 1-7.
- Osorio, Cecilia y Vergara, José Miguel (2016). “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, vol.54, n°2, pp. 235-254.
- Pülzl, Helga y Treib, Oliver (2007). “Chapter 7. Implementing Public Policy”, en Frank Fisher, Gerald Miller y Mara Sidney (editores). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Estados Unidos: CRC Press.
- Real Dato, José (2005). “Capítulo 4. Actores, Ideas e Instituciones en las Políticas Públicas”, en Margarita Pérez Sánchez (editora). *Análisis de Políticas Públicas*. España: Granada.

## Documentos

- Ley de Presupuestos del Sector Público, 1999-2017. Dirección de Presupuestos. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15954.html>
- Balance de Gestión Integral, 2002-2017. Dirección de Presupuestos. Disponibles en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15229.html#instrumentos>
- Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2012 y la Actualización de Proyecciones para 2013. Dirección de Presupuestos. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15892.html>
- Estadísticas de las Finanzas Públicas 2006-2015*. Dirección de Presupuestos. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-149501\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-149501_doc_pdf.pdf)

