

# **La Política de Reforma Y Modernización de la Gestión Pública en Chile: Actores y Procesos.**

Tello Felipe.

Cita:

Tello Felipe (2010). *La Política de Reforma Y Modernización de la Gestión Pública en Chile: Actores y Procesos*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/30>

# La Política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública en Chile. Actores y Procesos.

Autor: Felipe Hernán Tello Navarro<sup>1</sup>.

Mail: [ftello2005@hotmail.com](mailto:ftello2005@hotmail.com)

Universidad de Chile.

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Resumen: El presente estudio analiza la política de reforma y modernización de la gestión pública (PMGP) en Chile durante los tres primeros gobiernos democráticos post-régimen autoritario. Su foco está puesto en las etapas de la política pública y sus actores. El marco de análisis es el modelo de las “corrientes múltiples” de Kingdon (1995). Se concluye que el marco de análisis permite, de forma general, entender la PMGP, sin embargo, un análisis pormenorizado de la política muestra características que rebasan el marco de análisis, y que responden a las particularidades del proceso de política pública en Chile.

Este trabajo ha sido financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (Conycit), siendo parte de un Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, (Fondecyt) número 1080322 denominado: “El proceso de Políticas Públicas en Chile: Análisis de los casos de la Reforma y Modernización de la Gestión Pública, Plan Auge-Ges y Sistema de Transporte Público Transantiago” realizado durante en el período 2008-2010. INVESTIGADOR RESPONSABLE: Mauricio Olavarría-Gambi.

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

---

<sup>1</sup> Sociólogo, Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Doctorando en Sociología, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

## **INTRODUCCION.**

Al inicio de la década de 1990 durante el transcurso del primer gobierno democrático post régimen autoritario, en un contexto marcado por la inestabilidad política, un pequeño número de jefes de servicios emprenden procesos de modernización de sus reparticiones. Adoptando los criterios del *management* empresarial estos altos funcionarios procuran mejorar la eficacia y eficiencia de sus instituciones.

Estas primeras modernizaciones, desapercibidas dentro del contexto político de la época, se convierten posteriormente en un ejemplo de “eficiencia estatal”, dan paso a la modernización de otros servicios públicos, y generan políticas de reforma y modernización del Estado y la gestión pública en las siguientes administraciones “Concertacionistas”. ¿Cómo y por qué surge y resurge la política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública (PMGP) en los tres primeros gobiernos de la Concertación?. ¿Qué etapas de la política pública podemos reconocer? ¿Quiénes son los actores que juegan roles relevantes en cada una de las etapas del proceso de la PMGP?. ¿Qué caracteriza a este proceso de política pública?. Estas son a las interrogantes que intenta responder el presente estudio.

El objetivo del presente estudio es explicar, en el sentido de “comprender”, las etapas de la PMGP en Chile desde la perspectiva de los actores involucrados, sus motivaciones y las estrategias de acción utilizadas. Así como del contexto político en el cual estas se desarrollaron. Esto es lo denominamos el “proceso” de la PMGP. Si bien existen modelos de implementación de política pública, uno de los cuales -el “modelo de las corrientes múltiples” de Kingdon (1995)- fundamenta este trabajo. La hipótesis implícita es que los modelos, por su carácter foráneo, no se hacen cargo de las particularidades socio-políticas del proceso de política pública en Chile.

En este sentido se afirma que el proceso de política pública es un aspecto más del proceso político general, el cual no se agota con la realización de elecciones. Al respecto, se cree que el proceso de formulación de políticas públicas es una cuestión de igual relevancia que los temas “clásicos” de la politología nacional, como son: los partidos políticos, el sistema de partido, el voto, la transición, y la calidad de la democracia. Como señala el BID (2006) el proceso político es inseparable del proceso de políticas. En Chile, el proceso político de las políticas públicas no está lo suficientemente estudiado (Cortes, 2000). De esta manera, la presente investigación, por medio del estudio de caso de la PMGP, espera incrementar el conocimiento sobre el sistema político chileno.

## **LOS MODELOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

Existen múltiples definiciones de política pública, desde aquellas muy generales que señalan que una política pública es todo lo que el gobierno decide hacer o no hacer (Dye, en: Subirats, 1992; Olavarría, 2008). Hasta aquellos más específicos que señalan que “una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica” (Jenkins 1978; en Olavarría, 2008: 16). Para Subirats (1992) una de las dificultades más grandes del análisis de política pública es definir lo que se entiende por política pública. Para este autor, definir cuando un grupo difuso e inconexo de decisiones se puede definir como política pública requiere la

intervención arbitraria del investigador. Con objeto de este trabajo hemos definido la PMGP como “intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública, situada mayormente en el seno del ejecutivo”. (Echebarría, 2000: 1).

John W. Kingdon (1995) a través del análisis de la política federal de transporte y salud en Estados Unidos, construye un modelo de formulación e implementación de política pública con énfasis en el establecimiento de la agenda y la confrontación y discusión de alternativas. Para Kingdon (1995) una política pública es posible cuando convergen un conjunto de procesos: 1) el establecimiento de la agenda; 2) la especificación de alternativas dentro de las cuales se realiza la elección para ser implementada; 3) una elección autoritaria sobre las alternativas especificadas, a través de una votación del congreso o una decisión presidencial; 4) la implementación de la decisión. Para el autor estas etapas son independientes entre sí, y no se dan necesariamente, de forma consecutiva. Por su parte, el foco está puesto en los actores y en el proceso de política.

Kingdon agrupa a los actores participantes en el proceso de política pública en dos categorías: a) los actores dentro del gobierno, y; b) los actores fuera del gobierno. Para Kingdon, no todos los actores participan en la totalidad de las etapas de política pública. Alguno de ellos son más relevantes en una etapa que en otra, algunos son parte de una sola de ellas, mientras otros son transversales a todas las etapas del proceso. La importancia de los actores se medirá según la influencia que ejerzan en el establecimiento de la agenda, en la generación de alternativas o en ambas etapas a la vez.

El proceso de constitución de la agenda se da por medio de la conjunción de tres “corrientes” o “familia” de procesos. Las cuales son denominadas: “la corriente de problema”, “la corriente de solución” y “la corriente política” (*politics*).

1) *Problems Stream (Corriente de Problemas)*. En esta concepción los problemas no son –exclusivamente– condiciones y/o acontecimientos externos, sino que, son principalmente elementos perceptivos e interpretativos por medio del cual una condición pasa a convertirse en problema, es decir cuando adquiere reconocimiento social. Para Kingdon una condición capta la atención de los actores y se convierte en problema a partir de: a) indicadores, los cuales pueden revelar la existencia, magnitud y variaciones de un problema; b) concentración de eventos (*focusing events*), ciertos eventos pueden impulsar o poner en relieve un problema, captando la atención de las personas en y alrededor del Gobierno; c) retroalimentación de las políticas, información surgida de los programas implementados por los gobiernos, ésta puede indicar problemas a partir de consecuencias imprevistas e incluso el fracaso en la consecución de los objetivos de las políticas implementadas.

2) *Policy Stream, (Corriente de políticas, conocido como Corriente de Solución)*, consiste en el proceso de producción de ideas, el cual se asemeja al proceso selección natural biológica, donde algunas ideas perduran, unas cambian, otras sobreviven y prosperan y el resto desaparecen. Mientras que muchas ideas flotan en una “sopa primitiva” (*primeval soup*) de política, las que perduran son aquellas que superan el sistema natural de la selección. En este proceso intervendrían: a) las comunidades de expertos; b) *softening up*, proceso de “ablandamiento” del sistema; c) criterios de selección de ideas: operan como patrones que permiten la supervivencia de las ideas: factibilidad técnica, valores aceptables, viabilidad financiera, restricciones del sistema.

3) *Political Stream (Corriente política)*. Está compuesta por el clima político “national mood”, los resultados de las elecciones, las campañas y los cambios en las administraciones o gobiernos. El clima político es entendido como las ideas, pensamientos y percepciones de la opinión pública, el cual es percibido por los “promotores” de política como favorable o no a sus políticas. La organización de las fuerzas es otro elemento relevante de la corriente política. La estructura, la dinámica, y la correlación de fuerzas de los actores del sistema político es un factor clave en la presentación de propuestas de política pública.

Para que exista una alta probabilidad de ocurrencia de una política pública es necesario la convergencia de procesos, la convergencia de procesos es lo que se le denomina “ventana de oportunidad”. Una “ventana de oportunidad” se abre principalmente por un cambio en el contexto político, sin embargo para la implementación de una política pública es necesario que converjan en ella, el reconocimiento del problema y las soluciones plausibles. Esta convergencia de procesos no se da de forma automática, sino que es relevante aquí el rol de los “emprendedores de política”, son ellos quienes se juegan por llevar su propuesta de política pública a lo más alto de la agenda de decisión. La ventana de oportunidad se abre por un muy breve periodo, y además de la presencia de las tres familias de procesos, la implementación de una política pública dependerá del capital político y la habilidad estratégica de los emprendedores de política pública.

Kalu (2005) ha criticado el modelo de Kingdon, ya que el potencial de azar y oportunidad para la confluencia de las diferentes corrientes no es suficientemente para captar la dinámica del proceso político y, en el mejor de los casos, carece de pruebas empíricas que asocie una política específica al evento, reduciendo los esfuerzos y cálculos del proceso de formulación de políticas a una cuestión de azar. El modelo de las “corrientes múltiples”, sin embargo, no niega el papel principal de los cálculos racionales, el egoísmo y la política, así como el papel de la opinión pública en la conformación de la agenda política y en sus resultados. Por otra parte Kalu indica que las corrientes de acontecimientos pueden unirse sólo cuando el interés colectivo de los actores y partes interesadas indican que la cooperación sería el mejor interés de todos, o por lo menos, el mejor interés de una emergente y poderosa coalición de intereses (Kalu, 2005:32).

El informe del BID (2006) sin ser un modelo de formulación de política pública, aborda la formulación e implementación de políticas públicas en América Latina a partir de sus resultados. El texto del BID considera a las políticas públicas como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo, cuestión que está determinada por las posibilidades que brinde el medio institucional en el cual estos actores se desenvuelven. A partir de un enfoque institucional el texto analiza las variables que intervienen en la calidad de las políticas públicas implementadas en la región. Para el BID la calidad de las políticas públicas está basada en criterios inherentes a las políticas mismas, estos criterios son: 1) estabilidad, 2) adaptabilidad, 3) coherencia y coordinación, 4) calidad de la ejecución y cumplimiento, 5) orientación hacia el interés colectivo y, 6) eficiencia. Para que las políticas públicas alcancen dichos objetivos es necesario un entorno institucional favorable. En primer lugar es relevante el rol de los actores involucrados en el proceso pública. Según el BID estos actores son múltiples, sin embargo son tres los actores privilegiados del proceso de política pública en un régimen democrático, estos son: los presidentes, los partidos políticos, y los cuerpos legislativos. La dinámica interna de estos tres factores como su interacción,

pueden o no, favorecer el proceso de política pública para alcanzar los objetivos antes señalados.

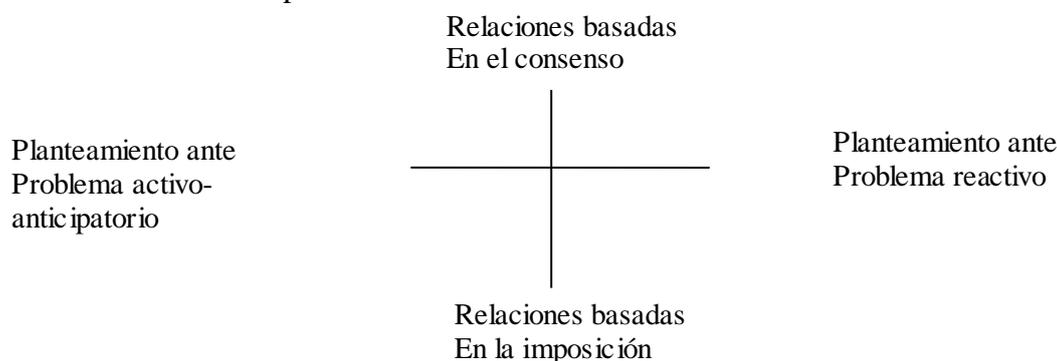
Observando el caso chileno, que el informe del BID señala como el mejor posicionado en el proceso de formulación e implementación de política pública en América Latina, el informe señala que el caso chileno más que un modelo es un enigma. Basado en el trabajo de Aninat y otros (2006), el informe del BID concluye que la formulación de políticas públicas en Chile opera en varias etapas que siguen una secuencia determinada. En este proceso, muchas de las políticas públicas son elaboradas principalmente en el gabinete (con la asistencia de ministros técnicamente capaces y políticamente hábiles), a continuación de lo cual se produciría una triple negociación en la cual el Presidente busca generar acuerdos y agregar recursos de poder para las políticas públicas que impulsa primero con su partido, luego con su coalición y finalmente con la oposición. Negociación que ocurre generalmente en el mismo Congreso.

Desde una mirada diferente, el texto de Edgardo Boeninger (2007) a partir de la visión de un actor involucrado, analiza el proceso de políticas pública en América latina, con especial atención en Chile. Es interesante para este trabajo la clasificación que Boeninger realiza respecto a los temas que ocupan la agenda gubernamental. El autor señala que en los regímenes presidenciales como los Latinoamericanos, la iniciativa respecto a la agenda está radicada en el presidente, en este sentido y a pesar que los temas de la agenda son siempre dinámicos, existen algunos temas o factores que siempre coparan la agenda gubernamental, estos temas son: El programa de gobierno del nuevo presidente y del partido o coalición de gobierno,; los antecedentes doctrinarios y la ubicación en el espectro doctrinario (izquierda-derecha; católica-laica); En sistemas no confrontacionales y con altos grados de continuidad, ya sea de un partido o coalición, hay temas que se convierten en políticas de Estado y que formaran parte del nuevo gobierno; Las preferencias de un partido, cuyo apoyo es clave para el nuevo gobierno por el peso de este en el Congreso, pasaran a ser parte de la agenda de gobierno; Demandas de sectores sociales fuertemente organizados y afines al gobierno; Proyectos legislativos que se incorporan a la agenda como resultado de la negociación con la oposición política, como intercambio de la aprobación de otro proyecto de ley inicialmente resistido por los partidos opositores; La existencia de unos o más problemas que resulta imperativo resolver para cumplir con los objetivos de gobierno o con la estrategia de desarrollo; Campañas mediáticas fuertes que logran posicionar o cambiar la percepción de la opinión pública respecto a ciertos temas; Iniciativas provenientes de la tecnocracia y la burocracia estatal que consideran que determinado sector o tema está mal institucionalizado; Respuestas a crisis externas o circunstancias imprevistas que obligan al gobierno a actuar de forma rápida; Por último están las decisiones y preferencias personales de un presidente que cuenta con la fuerza política para llevarlas a cabo.

Otra conceptualización que nos ayudara a esclarecer la formulación e implementación de políticas en Chile es el “estilo de política pública” (*policy style*). Subirats (1992) basado en el trabajo de Richardson 1982 *Policy Styles in Western Europe*, define al “estilo de política pública” como un esquema en el que incluir algunas características básicas del sistema de “policy making”. Lo cual nosotros denominamos el “proceso de política pública”. Estas características son: a) la interacción entre la aproximación del gobierno a la resolución de problemas, y b) la relación entre ese gobierno y el resto de

los actores presentes en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. El siguiente esquema resume esta relación:

**Figura N° 1:** El estilo de política



Fuente: Subirats (1992)

En una versión posterior de este mismo trabajo, Richardson reconoce las críticas que señalan que la binariedad de su enfoque resta capacidad heurística al análisis. El autor plantea así la necesidad de agregar otras variables contextuales al estudio de las políticas públicas propias del contexto sociopolítico de cada país. Algunas de estas variables son: “la continuidad del régimen político en funcionamiento, la fuerza de una burocracia relativamente autónoma de los vaivenes electorales, un cierto grado de centralidad decisional, y una tendencia a evitar problemas vía pacto con los grupos más poderosos del sector” (Subirats, 1992: 26).

## **GOBIERNO DE PATRICIO AYLWIN.**

Posterior al plebiscito de 1988, que colocaba fecha de término al régimen autoritario y luego de las elecciones presidenciales de 1989, que elegía al candidato de la coalición opositora al gobierno del General Pinochet, el abogado demócrata cristiano Patricio Aylwin Azócar, el primer gobierno democrático surge en un contexto marcado por la permanencia de “enclaves autoritarios” (Garretón, 1988); de un relativo aislamiento internacional; y de una situación socioeconómico precaria<sup>2</sup>.

Bajo estas condiciones, el gobierno presidido por Patricio Aylwin estableció cinco objetivos primordiales: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social. En el contexto de la renaciente democracia chilena la prioridad política era velar por la “governabilidad” democrática y evitar una regresión autoritaria (Boeninger, 2007). Se buscaba de esta forma reducir la inestabilidad del nuevo régimen democrático, producida en gran parte por la tensa relación cívico-militar existente en el país, cuyas manifestaciones más claras fueron los denominados “ejercicio de enlace” y el “boinazo”. El primero un movimiento de tropas y el segundo un acuartelamiento que buscaron manifestar la molestia del entonces General en Jefe de las Fuerzas Armadas, Augusto Pinochet, con medidas adoptadas por las autoridades políticas de la época. Ambos hechos marcaron significativamente el periodo.

<sup>2</sup> Los datos señalan que hacia 1990 en Chile, había un número de 12,9% de personas caracterizada como indigente, mientras el número de pobres no indigentes era de 25,7%. De esta forma, hacia 1990 el 38,6% de las personas se encontraba bajo la línea de la pobreza (Serrano y Raczynsky, 2003; Olavarria, 2006).

En este contexto una política de reforma y modernización de la gestión pública no presenta ninguna relevancia. Sin embargo y debido a dos de los objetivos anteriormente señalados, “crecimiento económico” y “justicia social”, los cuales buscaban pagar la “deuda social” producida por el proceso de modernización “neoliberal” del régimen autoritario, se realizaron una serie de medidas en torno al cumplimiento de dichos objetivos. Un actor relevante del periodo señala:

*<<[Gobierno de Aylwin] un gobierno que con el mensaje de producir y generar mayores grados de bienestar, directos e indirectos, claramente no tenía ninguna otra alternativa que abrir los espacios de modernización>> (Ex Ministro)*

Se crearon así una serie de organizaciones a nivel central como: el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el Ministerio de Planificación y Cooperación Nacional (MIDEPLAN) ex ODEPLAN, y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En el nivel de los servicios se crearon organismos dependientes del nuevo MIDEPLAN, tales como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) (MINSEGPRES, 2006a) Además se implementó una reforma tributaria y se focalizó el gasto social (Olavarría, 2006).

Según Mario Drago (en: Tomassini y Armijo, 2002) los principales estrategias del presidente Aylwin, Edgardo Boeninger, Enrique Correa y Alejandro Foxley, previendo el auge de demandas sociales largamente reprimidas, observan la necesidad de crear mecanismos de coordinación intersectorial al interior del gobierno con la finalidad conseguir una exitosa gestión del primer gobierno democrático en el país. Cuestión que es vista como un factor clave en la legitimidad democrática de la “nueva democracia” chilena. Como Edgardo Boeninger lo menciona “sin perjuicio de la realidad y, justamente por ello, para cumplir su tarea histórica principal”, el primer gobierno democrático, “debía concebir un conjunto de objetivos generales, es decir, poseer una visión estratégica y políticamente viable del país que se proponía construir” (Boeninger, 2007: 33).

Con el fin de cumplir con los restantes requerimientos del gobierno, algunos servicios públicos emprenden procesos de modernización. Un ejemplo de ello es el Servicio de Impuestos Internos (SII). Como señala un ex Subsecretario del Gobierno de Aylwin:

*<<A inicios de los noventa era muy importante incrementar los ingresos fiscales, y ahí se hizo una modernización muy importante, modélica, que es la de SII>>*

Este servicio hacia 1990 tenía un servidor central y no más de treinta terminales (Olavarría, 2008). Esto hacía imposible con la organización y recursos que este servicio presentaba emprender exitosamente la reforma tributaria promulgada por el presidente Aylwin. Así y dada la urgencia planteada por la política de “Crecimiento con Equidad” de Aylwin y la reforma tributaria promulgada en su gobierno, el SII tuvo la necesidad de modernizarse. Para lo cual la introducción de tecnologías de la información fue un elemento clave<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para la evolución del sistema de gestión del SII en Chile ver: Olavarría (2008).

Es bajo este contexto que algunos jefes de servicios, entre los que podemos destacar a Javier Etcheverry del Servicio de Impuestos Internos (SII), Marcos Lima del Instituto Normalización Previsional (INP), Berta Belmar del Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCI), y Cesar Oyarzo del Fondo Nacional de Salud (FONASA)<sup>4</sup>, emprenden procesos de modernización de la gestión en sus respectivos servicios. Estos Jefes de Servicio se hacen cargo por una parte de los objetivos planteados por el nuevo gobierno democrático, y por otra del malestar de los usuarios de estos servicios. En este sentido uno de los entrevistados señala:

*<<Yo creo que los organismos públicos no respondían adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos... la ampliación de la democracia es muy importante, el ciudadano tiene menos temor, temor reverencial digamos, tienen menos inhibiciones para acercarse a reclamar por sus derechos o sus demandas>> (Ex Ministro SEGPRES)*

Un relato de las dificultades que enfrentan los servicios públicos en la atención al usuario durante este periodo lo realiza la directora del SRCI, Berta Belmar. Ella señala: “El SRCI tenía colas que daban tres veces vuelta a la manzana, la gente debía pedir un día administrativo para sacar un documento, las colas eran tremendas” (Olavarria, 2008: 21 nota10). Es importante destacar que parte importante de los primeros servicios modernizados son de cobertura nacional y con atención directa al usuario. Lo cual posibilita responder una pregunta recurrente de la época y clave para la *governabilidad* democrática ¿puede la democracia mejorar la calidad de vida de las personas?

A pesar que gran parte de los servicios modernizados a principio de los noventa son de nivel nacional y con atención al público. Esto no quiere señalar que la modernización de los servicios se iniciara por un demanda ciudadana. Como señala Claudio Orrego (1998) no existe una demanda ciudadana por modernizar el Estado. Nuestros entrevistados coinciden en señalar que estas primeras modernizaciones se producen por la acción e iniciativa de los Jefes de Servicio al mando de estas unidades. En este sentido, las reparticiones con atención al usuario como lo señaló el ejemplo del SRCI, fue una demostración gráfica de la necesidad de mejorar la eficiencia de estos servicios públicos.

Las reformas emprendidas por estos altos funcionarios fueron una demostración que entregar servicios públicos de calidad y con alta eficiencia era posible y además deseable, pues implicaba un aporte a la legitimidad democrática de la re-naciente democracia chilena. Así lo señala uno de nuestros entrevistados:

*<<La crisis de legitimidad del Estado amenazaba la posibilidad de consolidar la democracia y el aseguramiento de la gobernabilidad. Ello obligó a reformas>> (Ex Ministro SEGPRES).*

Por otra parte, los entrevistados coinciden en señalar que el contexto político de la época posibilitó que los jefes de servicio tuvieran la libertad de acción necesaria para efectuar las reformas al interior de sus reparticiones. Esto por supuesto respetando siempre una premisa fundamental: *no alterar el orden social*. Lo cual podría poner en

---

<sup>4</sup> Esta lista no es exhaustiva, ni pretende serlo. Se nombra a estos servicios y sus directores por la relevancia que tuvieron estas modernizaciones en la época y sus repercusiones posteriores.

riesgo la frágil institucionalidad de la época. Como lo señala un actor directamente involucrado:

*<<[...] la prioridad como tu bien lo decías, del primer gobierno fue la transición, era la estabilidad democrática y sin duda que eso era. Nadie negaba que esas eran las prioridades, de hecho el presidente nos dijo, cuando conversamos estos temas con él [reforma y modernización de los servicios], nos dijo, sigan ustedes adelante pero la prioridad sigue siendo ésta [... ]>> (Ex Ministro)*

Como señala Olavarría “aunque no había un mandato [...] los directivos que iniciaron el proceso de cambio advirtieron la necesidad de hacerlo al confrontar la realidad del servicio que encabezaban con las necesidades de una re-emergente democracia. [...] estos directivos captaron el mandato político implícito: apoyar el fortalecimiento del proceso democrático a través del mejoramiento de la gestión pública” (2008: 24)

Algunos de los entrevistados manifiestan una opinión similar:

*<<Las autoridades políticas y la ciudadanía percibieron que no bastaba con recuperar la democracia en la década de los 90, sino que [había que] intervenir fuertemente sobre cómo lo hacía el aparato estatal>> (Ex Ministro)*

*<<La modernización del Estado surge primero como imperativo de la transición política, gobierno de Aylwin, pues era preciso asegurar la capacidad de aquel para sustentar la entonces aún vulnerable gobernabilidad democrática>> (Ex Ministro)*

Como se puede apreciar, muchos de los problemas de la gestión pública durante este periodo se producen debido a que el aparato administrativo del Estado debe hacerse cargo de las nuevas prioridades de los gobiernos democráticos. Se pueden señalar cuatro grandes problemas de la administración pública durante este periodo: 1. Falta de coordinación intergubernamental 2. Escasa capacidad tecnológica. 3. Criterios organizacionales obsoletos 4. Recursos humanos y financieros reducidos.

Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin, los Jefes de Servicio anteriormente mencionados, junto a otros servidores públicos como Claudio Orrego, Juan Villarzú, Rodrigo Egaña y otros, se reúnen para compartir experiencias y puntos de vista comunes, referente a los temas de modernización de la gestión pública. Este grupo de “tecnócratas” crean una serie de propuestas en torno a la modernización del Estado en espera de una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995) para instalar sus propuestas en la agenda de decisiones.

Mientras algunos autores (Orrego, 1998; Tomassini y Armijo, 2002; Olavarría, 2008), señalan que el “liderazgo” de los altos funcionarios fue un factor clave de la modernización de los servicios a principios de los noventa, a nuestro parecer el contexto político jugó también un rol preponderante. Si bien estos altos funcionarios no recibieron un mandato explícito de modernizar sus servicios, contaron con la sintonía del presidente Aylwin respecto al tema de gestión pública, y especialmente del Ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Boeninger.

Por otra parte que la prioridad política de la época estuviera en la gobernabilidad de la “nueva democracia” posibilitó la actuación de estos funcionarios. Como uno de los entrevistados nos señala:

*<< Si esto se hubiera discutido políticamente no habiéramos avanzado nada, lo más probable es que estaríamos todavía discutiendo >>* (Ex Ministro)

Estas reformas se llevaron siempre en el plano administrativo sin discusión política-legislativa. Estrategia que se siguió en el posterior gobierno “concertacionista” de Frei Ruiz-Tagle, y en parte del gobierno del presidente Ricardo Lagos, hasta que un cambio en el “contexto político” obligó a adoptar una estrategia distinta.

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) puede ser denominado como el período del “reconocimiento del problema”. Si bien las transformaciones efectuadas durante el régimen autoritario pueden ser señaladas como una de las causas de los problemas de la administración pública nacional. (Foxley 1998, Marcel, 2002). Es sólo hasta la llegada del primer gobierno democrático cuando las condiciones de funcionamiento del aparato público se reconocen propiamente como un problema público.

Siguiendo el modelo de Kingdon (1995), un problema público no es solamente circunstancias o condiciones externas, sino que y principalmente, un problema público es la percepción y/o apreciación que tiene un número de personas que la situación requiere la intervención de política pública. Para Olavarría (2008), siguiendo la lógica de Kingdon, una situación recibirá la denominación de problema público cuando un grupo con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable.

En este sentido, si bien las condiciones deterioradas de la administración pública nacional ya eran reconocibles durante el régimen autoritario, como las largas filas que debían hacer los usuarios de algunos servicios, no es sólo hasta la llegada de estos nuevos Jefes de Servicio cuando se reconoce que las condiciones actuales no eran aceptables. Estos jefes de servicio muchos de los cuales provenían del sector privado, contrastan su experiencia en este ámbito con la situación que presentan sus servicios y deciden intervenir la gestión de estos. Por su parte el ambiente político, siguiendo también a Kingdon, fluyendo siempre de forma independiente. En este caso orientado hacia la estabilidad de la “nueva democracia”, posibilita la actuación Jefes de Servicios que reforman la gestión de sus reparticiones a través de la potestad administrativa que poseen.

## **GOBIERNO DE EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE.**

Ya a fines del primer gobierno democrático e inicios del segundo, algunos de los “tecnócratas” anteriormente señalados, entre ellos Rodrigo Egaña, Marcos Lima, Juan Villarzú y Claudio Orrego, participan activamente en la elaboración del programa de gobierno del candidato y posterior Presidente de la Republica Eduardo Freí Ruz- Tagle. Estas propuestas de modernización se venían trabajando al interior del departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Algunos de los entrevistados señalan que:

*<<Se hace como un diagnóstico y una intención de colocar el tema de modernización de la gestión pública como un tema importante dentro de las*

*reformas del país, y el presidente Frei, el candidato de ese momento, lo toma como uno de los temas más importantes digamos dentro de su agenda y le da forma institucional [...] >> (Ex Jefe de Servicio)*

*<< Un hecho importante fue la agenda de gobierno de Frei. Creo que ahí efectivamente hubo un grupo de trabajo para formar esa agenda, y donde se pusieron los temas importantes, que son los temas de eficiencias, los temas de probidad, los temas de transparencia, los temas del usuario, que son los grandes temas que después se fueron desarrollando>> (Asesor-Consultor)*

La modernización del Estado se convierte entonces en una de las prioridades del futuro presidente. Así lo señalan al interior del comando de Frei: “comando de Frei estudia modernización del Estado. El cientista político Ángel Flisfisch aseguró ayer que el estilo de gestión pública en Chile, que tiene que ver centralmente con el comportamiento de los funcionarios públicos, es anticuado”. (El Mercurio, C3, 03.10.93)

El presidente Frei Ruiz-Tagle entonces, de profesión ingeniero, define su gobierno como modernizador. Así lo recoge la prensa de la época que señala “modernizar el Estado será uno de los grandes temas del próximo gobierno. Lo anticipó Eduardo Frei incluso antes de ser nominado candidato de la Concertación” (La Época, sección económica p. 20, 07.07.93). Para Edgardo Boeninger el rol del presidente en este aspecto fue clave, pues el presentaba gran entusiasmo por estos temas. Algunos de los entrevistados tienen una apreciación similar, ellos señalan:

*<< El presidente mismo, yo creo que el presidente mismo, como ingeniero, además ha sido empresario, tenía claridad respecto de que la gestión interna del servicio era importante>> (Ex Ministro)*

*<< Era algo que Frei decía, entonces en la medida que es un tema que se empieza a hablar, los distintos jefes de servicio se sentían con un paraguas mayor para hacer alguna iniciativa modernizadora >> (Ex Jefe de Servicio)*

Es durante el gobierno de de Frei entonces, donde se genera el primer proyecto de modernización de la gestión pública en el Chile post-autoritario. El año 1994 con el inicio del mandato del presidente Freí Ruiz-Tagle se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, “su misión fue impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia” (MINSEGPRES 2006a).

Sin embargo, durante este periodo se implementan solo incipientes, aisladas y limitadas medidas en torno a la modernización de la gestión pública, cuestión que es abordado de forma integral con posterioridad, durante la segunda etapa del gobierno de Freí.

*<<La modernización del Estado partió al inicio del gobierno de Frei, es decir el 1994, Marzo del 94, creando un comité y una Secretaría Ejecutiva que originalmente la presidió Rodrigo Egaña (...) a pesar de que se levantó una agenda y se trabajó básicamente con representantes del Ministerio de Hacienda, de la SEGPRES, del Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores y más, Educación quizás, esa agenda no avanzó mucho en los primeros tres años (...) Entonces, estos comités avanzaron lo que pudieron, hacían reuniones, hacían propuestas, pero lentamente>> (Ex Ministro).*

Es sólo a partir de 1997 con la llegada a puestos de primer nivel de personeros íntimamente ligados a las propuestas de modernización, donde se implementa una política global de reforma y modernización de la gestión pública. En este periodo, Juan Villarzú, como Ministro de la SEGPRES, Claudio Orrego como Director ejecutivo del Comité de Modernización, reimpulsan el proyecto de reforma y modernización de la gestión de manera integral. Gran parte de los entrevistados coincide en señalar que la actuación de estos dos altos funcionarios es clave en el proceso de reforma y modernización de la gestión pública en el país.

*<<En el tercer año del gobierno del presidente Frei (...) hubieron varios cambios de énfasis en el gobierno y llegó a la Secretaría General de la Presidencia, Juan Villarzú, quien nombró como Secretario Ejecutivo a Claudio Orrego y se redefinió el rol, se repotenció esta famosa Comisión y ésta Secretaría Ejecutiva, dándole un mandato un poco más amplio,>> (Ex Ministro)*

*<< En el segundo período, en el gobierno de Frei, él toma el tema de la modernización y le da mucho impulso. De hecho, él fue al INP a una ceremonia donde hace un discurso sobre la modernización del Estado... Y lo hizo desde el INP, porque era uno de los servicios que iban haciendo cabeza en esto. Él le da mucho énfasis. Además había mucho ambiente político para hacerlo y había apoyo de Hacienda para avanzar en esas cosas. Yo diría que el ambiente político en [...] el tema con los grupos de interés estaba favorable a estos cambios[...]^. Yo diría que el avance tecnológico durante el gobierno de Frei, entre 1994 y 2000, fue tremendo. Ahí pasamos directamente del PC a redes, de redes a la Intranet y de la Intranet al Internet, de un viaje...>> (Ex Jefe de Servicio).*

El año 1997 se crea el Plan Estratégico de la Modernización 1997-2000. Este establece una serie de medidas más amplias, generales y coordinadas de modernización. Se definen seis grandes líneas de acción: gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad del servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado, comunicaciones y extensión (MINSEGPRES, 2006a). Sin embargo, a pesar de estas medidas más amplias y coordinadas, según un Ministro de la época:

*<<No hubo un gran debate honestamente, la verdad que el grupo interesado en este tema era pequeño y la opción fue trabajar tomando servicios públicos claves y tratar de modernizarlos, poniendo en cargos claves a algunos de los hombres que estaban dispuesto hacerlo; no hubo un plan de transformación global del aparato del estado y las relaciones de poder entre los distintos poderes del estado ... Habían ineficiencias grandes ... (Había) más bien un enfoque de gestión ... Empujamos donde se podía no más>>.*

En este sentido, otro ex Ministro de la época señala:

*<< Cada sector iba avanzando en los aspectos que le parecían posibles y, fundamentalmente, sobre la base de iniciativas aisladas que permitieran mejorar ciertos ámbitos [...] no hubo un gran diseño de etapas [porque] hay un tema político de fondo que es muy complicado>>.*

A pesar de esto durante este periodo el pequeño grupo promotor de la PMGP coordina la realización de un número importante de seminarios, tanto nacionales como internacionales sobre el tema. Así lo expresan los entrevistados:

*<< Al interior del sector público entre el 96 y 2000, que me tocó estar ahí, se hicieron muchos, a ver se hicieron 4 talleres internacionales, [...], entonces eso debió haber sido por el 95 y eso lo estuvo empujando la Carolina Tohá cuando estuvo trabajando con Mario Marcel en SEGPRES>> (Ex Ministro)*

*<< [...] las iniciativas era desarrollar muchos talleres, con las instituciones modelos o las que mejor habían avanzado, socializar hacia los otros; y lo otro que se hizo mucho fueron los seminarios internacionales con expertos de los países de la OCDE, que estaban bastante adelantados en el tema>>. (Asesor-Consultor)*

Mas allá de estas iniciativas comandadas por un número reducido de personas, los parlamentarios y la clase política en general se encuentran excluidos del proceso. Se continua con la lógica de evitar “hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo” (Waissbluth, 2006: 42), propio de la PMGP hasta ese entonces. Para un ex Ministro de la administración de Frei Ruiz-Tagle, se trataba de:

*<<Hacer cosas pequeñas dentro de la dificultad de no tener que llegar al Parlamento y no tener que romper muchos huevos políticos (...) ibas haciendo las pequeñas cosas que se te ocurrían. Esa era una manera de tomar decisiones>>.*

Esto es lo que conduce a denominar a la PMGP en Chile como un proceso extra-parlamentario, pues esta buscó implementar sus medidas saltándose la discusión en el parlamento, aprovechando las posibilidades del ejecutivo de implementar reformas administrativas, así como reformas solapadas dentro de la ley de presupuesto. Esto ocurrió así por que la PMGP en Chile durante los noventa se efectuó en ausencia de crisis (Goya, 2002). Se suma por otra parte, que los tiempos legislativos no coinciden con los tiempos de una reforma de la gestión pública. Lo anterior hace poco atractivo para los parlamentarios involucrarse en una política pública que no genera réditos políticos a corto plazo. Así para Mario Waissbluth (2006), los parlamentarios juegan un rol “neutro” en la política pública. Por otra parte, un análisis de las entrevista permite reconocer un numero mayor de categorías. Siendo sin embargo, los que denominamos “obstaculizadores” y “neutros” las categorías de mayor intensidad.

El análisis de prensa del periodo muestra que es precisamente durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle cuando se intensifican las informaciones sobre la PMGP en el país, pudiéndose observar mayor notoriedad en la opinión pública nacional. Durante este periodo hace aparición en los medios escritos la oposición política, realizando críticas a la gestión de Frei. Estas críticas se refieren primordialmente a lo lento del proceso de modernización anunciado, a lo limitado de sus políticas, y a los magros resultados que estas presentan. Podemos señalar que es aquí recién donde el tema de la modernización de la gestión pública emerge con fuerza en la agenda pública, luego que ya era parte de la agenda de gobierno. Como señala Kingdon las etapas de la política pública no son necesariamente consecutivas. Lorenc Valcarce señala “las “soluciones” a los “problemas” son muchas veces anteriores a ellos, y el descubrimiento del problema

resulta de la búsqueda de justificaciones para una decisión ya tomada, antes que ser el fruto de una “primera etapa” en el proceso de elaboración del problema (Cohen, March y Olsen, 1972; Kingdon, 1984: 84-6)” (2005: 7).

En este sentido, “el tratamiento legislativo y la sanción de normas jurídicas, la creación de nuevas organizaciones encargadas de llevar adelante un plan de acción, la compra de equipos o el reclutamiento de nuevos agentes públicos para determinados sectores de la actividad estatal, etc., son elementos que forman parte del proceso de definición del problema. Constituyen el punto de vista oficial sobre el problema (Blumer, 1971: 304).[...]. (Lorenz Valcarce, 2005: 6).

El periodo de Frei Ruiz-Tagle puede ser denominado como la primera “ventana de oportunidad”. Siguiendo el modelo de Kingdon (1995) la ventana de oportunidad se abre principalmente por un cambio en el clima político, el cual los emprendedores de política aprovechan para implementar una política pública. En este sentido, el cambio de gobierno fue propicio para que un grupo de tecnócratas que propiciaban reformas y modernización del aparato administrativo del Estado, generaran una serie de medidas en este sentido. Como señala Boeninger (2007) en los regímenes presidencialistas un cambio de gobierno puede llenar la agenda con las nuevas prioridades. En este caso particular, existe una conjunción de elementos que posibilitan que el tema de la reforma a la gestión ocupe la agenda: a) la continuidad de la coalición de gobierno que posibilita la continuidad de algunos temas; b) la prioridad que le entrega un nuevo presidente a una materia en especial, en este caso la importancia que le entrega el presidente Frei Ruiz-Tagle al tema de la gestión pública es de crucial importancia para implementar la PMGP.

Sin embargo, y a pesar que el periodo de Frei Ruiz-Tagle es denominado como la primera ventana de oportunidad, el establecimiento de la ventana no cumple con todos los pasos establecidos por Kingdon en su modelo. En el caso de la PMGP no existe en la corriente de solución, la contrastación de alternativas, con todo lo que esto implica. Lo que existe es un grupo de tecnócratas “empoderados” que promulgan por políticas de reforma a la gestión, y que, aprovechando la sintonía del presidente Frei Ruiz-Tagle, colocan sus propuestas en la agenda de decisión. La política es implementada a través de la potestad administrativa de los altos funcionarios, no existe discusión parlamentaria del tema. A diferencia de lo señala el BID (2006) la PMGP en Chile no se da en proceso de triple negociación.

Para el BID este modelo de múltiples instancias de veto, donde los partidos políticos y los parlamentarios juegan roles relevante, la aprobación de políticas es poco probable pero cuando ocurre existe alta credibilidad política del proceso. Sin embargo, el análisis de la PMGP no muestra ninguna de las instancias señaladas por el BID. Los partidos políticos y los parlamentarios se encuentran excluidos del proceso y la discusión de la política busca evitar la confrontación legislativa. A pesar de ello, no existe en ningún momento un cuestionamiento a la legitimidad de la política analizada. Pareciera ser que cuando no existe una fuerte confrontación de intereses, el cuestionamiento a legitimidad de una política no es un tema relevante. Por otra parte como señala Linz (1990), en un sistema democrático, la eficacia se puede convertir en legitimidad lo cual parece ocurrir con la PMGP en Chile.

## GOBIERNO DE RICARDO LAGOS.

El presidente Ricardo Lagos asume la conducción del país en un clima de estabilidad democrática que se venía dando desde la segunda parte de los noventa (Tironi edit, 2003). Es importante señalar que ya a mediados de los noventa el ambiente internacional es propicio para las reformas del Estado denominadas de “segunda generación” (López, 2003). Estas se remiten a una serie de transformaciones fundadas en un nuevo paradigma de administración pública conocido como paradigma post-burocrático (Barzelay, 1992) o “Nueva Gestión Pública” (NGP). Este es un conjunto de principios basados en las ciencias del *management* que buscan mejorar la prestación de servicios hacia los ciudadanos, aumentando la eficacia y eficiencia en la administración del Estado.

Según Mario Marcel, el Gobierno de Lagos empezó en “un punto similar al del gobierno anterior, donde la Reforma del Estado era percibida como algo importante, pero no necesariamente como algo urgente” (Marcel, 2006: 225). Gran parte de los entrevistados coinciden en señalar que la política de reforma y modernización de la gestión pública no era una prioridad de su gobierno. Su prioridad, se señala, era crear nuevas obra de infraestructura en el país.

En materia de reforma, al comienzo de la administración de Lagos, se observa cierta continuidad con el gobierno anterior. Por un lado, la designación de Mario Marcel como director de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) conocido por sus “esfuerzos de modernización de gestión impulsados en la década de los 90” (Rivera, 2003: 149) y de Rodrigo Egaña como Director Ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual reemplazó al Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública creado en el gobierno de Frei. El paso desde un Comité interministerial a un Proyecto reveló un descenso en el nivel de prioridades políticas, ya que éste dejó de ser una instancia de coordinación interministerial. Abocándose a dos líneas básicas de diseño e intervención, una referida a las “transformaciones en la estructura del sector público, y la segunda centrada propiamente en la gestión de dicho sector” (Sepúlveda, 2006:4).

El primer ámbito de acción del PRYME apuntaba a la generación de una nueva institucionalidad en áreas de relevancia del gobierno central. El segundo ámbito de acción tenía su foco en la gestión pública. De este modo se procuraba alcanzar una gestión de los servicios que apuntara a la eficiencia, la participación ciudadana y la transparencia de la actividad estatal. Tres son las dimensiones básicas dentro de la modernización de la gestión pública en este proyecto: a) recursos humanos; b) las materias relativas a la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía y; c) el proyecto que buscaba perfeccionar los instrumentos de gestión generados (MINSEGPRES, 2006b).

Durante este periodo, se recurre a la experiencia internacional para las transformaciones que se deben llevar a cabo en la administración pública del país. Nuestros entrevistados coinciden en señalar que se recurre a modelos de países como: Nueva Zelandia e Inglaterra, Australia, Canadá y Estados Unidos..Por otra parte los Organismos Internacionales, luego de subestimar el rol del Estado en relación al mercado como mecanismo de “desarrollo” en décadas anteriores, hacia mediados de los noventa están re-valorando el rol y la función del Estado y las políticas públicas como factor preponderante para que las naciones periféricas alcancen el tan anhelado desarrollo

económico (World Bank, 1997). En este sentido, se promulga por una segunda generación de reformas que complementen o transformen las medidas enmarcadas dentro del denominado “Consenso de Washington” (Ocampo, 2005). Así, según uno de los entrevistados, pedir recursos y asesoría técnica a los Organismos Internacionales para emprender procesos de reforma y modernización del Estado, no implicaba, hacia fines de los noventa, ningún problema.

Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el PRYME, a cargo en un primer momento de SEGPRES y debido a que numerosas medidas implementadas tocaban cuestiones presupuestarias, fue traspasado a la Dirección de Presupuesto (DIPRES), perteneciente al Ministerio de Hacienda. De esta forma, la PMGP sufre un cambio de liderazgo. Tanto SEGPRES como DIPRES presentan intereses y propuestas distintas de modernización. Según algunos de nuestros entrevistados, la lucha por el liderazgo del PRYME significó la más importante disputa de intereses del proceso de modernización del Estado y la gestión pública en el país. Esta disputa generó según Mauricio Muñoz (mimeo) una conducción bicéfala del proyecto. Lo anterior significó, que con la primacía de DIPRES la política se orientara hacia las medidas diseñadas por este organismo desestimando muchas de las propuestas empujadas por SEGPRES. Este síntoma de “apoderamiento” de la política de reforma y modernización de la gestión pública, parece ser una característica del proceso de política pública en Chile, pues quien dirige el proceso imprime su orientación a la política, implementa sus alternativas, y controla el conocimiento de la misma. Edgardo Boeninger (2007) designa esto como la “vocación oligárquica” de los organismos públicos. Esto es la propensión a que los organismos públicos “tiendan a construir agendas propias encaminadas, por ejemplo, al <<empoderamiento>> del organismo público para favorecer la carrera política de sus jefes” (Boeninger, 2007:134). Es relevante señalar en este sentido, que gran parte de los entrevistados mencionan a Mario Marcel, director de DIPRES, como la figura más relevante y el ideólogo del proceso de reforma y modernización de la gestión pública en Chile.

Durante el gobierno de Lagos la implementación de la PMGP estableció en términos formales, una alianza entre el gobierno y el gremio de los funcionarios públicos, la ANEF<sup>5</sup>. Estos siendo los principales afectados con la PMGP en Chile “han planteado claramente su interés en la modernización del Estado. [La ANEF] No se opone a los cambios en la institucionalidad, en la medida que se respeten los derechos adquiridos y que estos procesos de ajuste les permitan mejorar sus niveles de remuneraciones y sus condiciones de trabajo” (Egaña, 2002: 31).

Sin embargo, varios de los entrevistados con objeto de esta investigación señalan que la ANEF es uno de los principales obstaculizadores de la PMGP en el país. Lo cual estaría acorde con su rol de organización sindical.

*<< La ANEF asume aquello porque es un hecho de la vida que se está produciendo. De hecho, se tuvo que desarrollar toda una retórica, esto de la “modernización participativa” para poder subirlos al carro [...] que es 95 % retórica, aunque algo tiene [...] pero hay muy poco [...] pero los sindicatos son hostiles. Para la ANEF, que es el sindicato que importa si hablamos de gestión pública y modernización del Estado, la modernización es siempre una historia que hay que ver con extremo cuidado, porque está siempre presente la*

---

<sup>5</sup> Asociación Nacional de Empleados Fiscales.

*connotación implícita que puede significar pérdidas de puestos de trabajo.>>*  
(Ex director del PRYME)

Así se busco evitar un conflicto abierto con el gremio de los funcionarios públicos, lo cual obligó a negociaciones con este sector. El año 2000 y complementariamente el año 2001, se establece un acuerdo entre la ANEF y el gobierno representado por la Dirección de Presupuesto. Denominado Acuerdo ANEF–Gobierno sobre Nuevo Trato. Este acuerdo señalaba que “La ANEF y el Gobierno comparten el valor de la participación ciudadana en la toma de decisiones en los distintos niveles de la administración, sobre la reforma y modernización del Estado, entendiendo que ella se expresa en dos ámbitos: el de los ciudadanos y/o usuarios y el de los funcionarios con sus organizaciones representativas. Ambas son importantes e imprescindibles, pero particularmente compete a la ANEF la segunda de ellas, siendo fundamental entonces establecer mecanismos de participación formal de los trabajadores y sus organizaciones en el proceso de reforma y modernización del Estado” (Gobierno de Chile, 2000).

Si bien, según algunos entrevistados este acuerdo es abandonado posteriormente, lo interesante es que el acuerdo Gobierno-ANEF responde a la lógica de evitar un conflicto abierto con los funcionarios públicos. Teniendo presente la experiencia vivida en la reforma de servicios públicos a principios de los noventa, la cual encontró una fuerte oposición por parte de los funcionarios. Para el Instituto Libertad y Desarrollo este acuerdo buscaba evitar el conflicto laboral en un contexto previo a elecciones parlamentarias. El acuerdo reducía sustancialmente la “posibilidad de modernizar la gestión del personal en el sector público” ya que hacía menos flexible la contratación y reducía los “estímulos al buen desempeño”. Lo cuál era considerado por Libertad y Desarrollo como “un profundo revés en el objetivo de tener un Estado moderno, eficiente y con orientación al cliente” (LyD, 2001: 7). Siguiendo el trabajo de Subirats (1992) la PMGP en el eje oposición/consenso se acercaría más al cuadrante del consenso que al de la oposición.

Bajo esta lógica de consenso, el PRYME permaneció sin mayores alteraciones hasta el año 2003. Es durante este periodo que surgen a la opinión pública los escándalos conocidos como: caso “coimas”, MOP-Gate y Corfo-Inverlink<sup>6</sup>. Estos casos de corrupción se señalan como la mayor crisis política que tuvo que enfrentar la Concertación desde el retorno a la democracia. (Muñoz, mimeo). Algunos de los entrevistados señalan:

*<< [...] durante el período 3, de Lagos, el hecho político detonante fue el agotamiento del sistema de remuneraciones indirectas a las altas autoridades del Estado (honorarios, indemnizaciones de EEPP, suplementos de remuneraciones), así como el uso de gastos reservados que aún subsistían del régimen militar. La modernización de entonces se convino con la oposición, lo cual hizo posible asegurar la gobernabilidad y estabilidad política en un momento de crisis de credibilidad y legitimidad>>* (Ex Ministro SEGPRES)

*<< [...] a partir del caso de corrupción, de los sobres, de todo ese fenómeno, se reavivó el tema de la modernización de la gestión, por lo menos el tema, se avanzó sobre el tema de gerencia pública, sacó una ley, se avanzó sobre el tema de transparencia [...]>>* (Ex Ministro)

Estos escándalos se convirtieron en un evento mediático con consecuencias políticas imprevistas y difíciles de manejar (Cordero y Marín, 2006). Es aquí entonces donde se abre una segunda “ventana de oportunidad” para crear nuevas políticas de reforma y modernización de la gestión pública. De esta manera se establece un diálogo entre el gobierno, representado por el Ministro del Interior José Miguel Insulza, el líder de la oposición política Pablo Longueira, y el líder de los empresarios Juan Claro -como mediador entre las partes-. Estas negociaciones buscaron poner solución a la grave crisis de legitimidad que estos escándalos produjeron. Así el gobierno concedió la iniciativa, con el fin salvaguardar la crisis, al líder de la oposición. Este, tomando el trabajo recopilado al interior del Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los *think tanks* más influyente del país, entrega al Ministro del Interior un proyecto de reforma y modernización de la gestión del Estado. El cual, complementado con las propuestas elaboradas al interior del PRYME, se plasmó en los Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento del año 2003. Un actor directamente involucrado señala:

*<< [Desde el CEP] hubo tres aportes, ideas concretas específicas, nosotros propusimos crear el Consejo de Alta Dirección Pública designado por el senado con independencia e imparcialidad, nosotros propusimos el esqueleto del sistema financiamiento de la política que existe desde el 2003, o sea, las ideas concretas de cómo plasmarlo, no todos los detalles por qué después se volvió a debatir, pero por lo menos hubo un primer paquete de ideas concretas de decir, sabes, aquí se puede hacer algo. Segundo, la coordinación entre los dos, decir, sabes esto está empaquetado, no se puede hacer solo la parte tecnocrática sin arreglar la parte política, el financiamiento político, tiene que ir empaquetado. Y tercero, el propiamente haber hecho el diálogo y haber incorporado un grupo de gente que participó y puso su sello en esta visión compartida. Y hasta aquí llegamos, y.., nadie nos dio mayor pelota, la autoridad nos dio muchas gracias, muy interesante y hasta ahí no más>> (Investigador-Consultor).*

*<<(…) la tercera vez que publicamos hicimos un lanzamiento del Libro de Reforma del Estado, vino a presentarlo José Miguel Insulza, y lo comentó Pablo Longueira, y Longueira lo leyó, [...], y eso cambió las cosas, porque al leerlo, en ese momento era presidente de la UDI, dice, esto es lo que necesitamos, sino este país se va a la punta del cerro. Y a partir de este momento él como que se involucra con el tema, obtiene esta visión general, capta lo que se había trabajado todos esos años>> (Investigador-Consultor)*

Siguiendo el modelo de Kingdon (1995) podemos observar en este episodio la importancia de las alternativas técnicas previas para la implementación de una política pública. De este modo, sin el trabajo anterior del CEP y el trabajo realizado al interior del PRYME, el curso de acción de los actores hubiera sido distinto y la respuesta a la crisis de probidad, con alta probabilidad, hubiera sido otra. Sin embargo, la “ventana de oportunidad” se abre con el movimiento que genera los escándalos de probidad en el escenario político. Es aquí entonces donde juega un rol fundamental la actuación de los emprendedores de políticas. Ahora actores de la derecha política que abogan por la creación del Servicio Civil, quienes aprovechan esta “ventana de oportunidad” para impulsar la PMGP.

Siguiendo la crítica de Kalu (2005) respecto al modelo de las corrientes múltiples de Kingdon. Este señala que la conjunción de las corrientes múltiples no ocurre por obra

del azar, ni tan sólo por el cálculo racional de algunos actores políticos. La conjunción ocurre, y con alta probabilidad una política pública, cuando todas las partes interesadas, o una poderosa coalición de intereses, indican que la cooperación es el mejor camino. Lo cual pareciera ser lo que ocurrió con la negociación Insulza-Longueira antes señalada.

Desde la teoría de juegos, el escenario de negociación entre Insulza-Longueira puede ser denominado como un “equilibrio de Nash”. Una situación es denominada equilibrio de Nash cuando en un juego de estrategia no-cooperativo de dos o más jugadores, ninguno de los jugadores puede aumentar sus ganancias con un cambio unilateral de estrategia. La complejidad del equilibrio de Nash radica en que para un juego determinado existen múltiples “equilibrios de Nash”. La dificultad entonces está en determinar para un caso real si “el equilibrio de Nash” será a priori la solución evidente para todos los jugadores. Por otra parte, cuando en un juego determinado existen jugadas consecutivas y el orden de las jugadas hace que una solución sea la más probable, se dice de esto, es un “equilibrio perfecto”. (Rasmusen, 1996)

En la negociación Longueira-Insulza el gobierno cede la iniciativa a Pablo Longueira, quien realiza la primera jugada proponiendo las medidas diseñadas por el CEP en torno a la modernización del Estado. El gobierno acepta las condiciones impuestas por la oposición, ante la imposibilidad de efectuar una jugada que genere mayores beneficios, a pesar de presentar discrepancias en torno a algunas medidas diseñadas. Así, ambos jugadores, oposición y gobierno, llegan a una situación de “equilibrio perfecto”, debido a que cualquier otro camino era altamente improbable, pues podía poner en riesgo la institucionalidad democrática del país.

De esta forma la oposición consigue mejorar la imagen de su líder Pablo Longueira ante la opinión pública del país. Pues este se posiciona como un “estadista” al resguardar la institucionalidad democrática. Por otra parte, se consolida la institucionalidad pública para un futuro gobierno del entonces candidato presidencial de la oposición, Joaquín Lavín. El gobierno por su parte, salva la crisis de legitimidad que amenazaba con poner término anticipado al gobierno de Ricardo Lagos (Muñoz, mimeo), y a través de las medidas implementadas busca mejorar la deteriorada imagen del gobierno. Según una gran parte de nuestros entrevistados, esta crisis posibilitó la más importante reforma a la administración del Estado durante los gobiernos de la Concertación.

Los Acuerdos Políticos-Legislativos promulgados por aquel entonces, abordan tres grandes temas: la Agenda de Modernización del Estado, la Agenda de Transparencia, y la Agenda de Promoción del Crecimiento. Dentro de la Agenda de Modernización del Estado, existen cuatro ámbitos: gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera, y descentralización (Gobierno de Chile, 2008). Es importante señalar que estas reformas, son una de las pocas medidas de la política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile que se dirige directamente al congreso. Siendo aprobada por unanimidad por parte de este. Lo anterior es demostración que la discusión no se da directamente en el hemiciclo, sino “tras bambalinas”. Puesto la oposición política pacto con el ejecutivo las propuestas a implementar, sus parlamentarios votaron por unanimidad estas medidas. Por otra parte, los parlamentarios de la coalición de gobierno, votaron todos a favor de las medidas con el fin de salvaguardar la grave crisis de *legitimidad* que los escándalos de corrupción habían generado. A pesar que, como señalan algunos de nuestros entrevistados, no todos los parlamentarios

“concertacionistas” observaban con mucho agrado el tema de la gestión pública, ni la alta dirección, puesto consideraban al primero como un tema de la “derecha” y al segundo como una merma del poder real de las cúpulas políticas.

Es evidente que durante la administración de Ricardo Lagos existe una segunda “ventana de oportunidad” producida por los escándalos de corrupción. Estos escándalos producen un movimiento en el ambiente político haciéndolo más propicio para implementar reformas a la gestión del Estado. Existe por parte de los actores de la oposición política un reconocimiento del problema de la gestión pública que viene ya desde el gobierno de Frei Ruiz-Tagle. Mientras en la corriente de solución por su parte, las alternativas de política pública se encuentran presentes en el trabajo realizado por el CEP y el PRYME. Se suma a estos factores la actuación de Pablo Longueira quien asume el rol de “promotor” de la PMGP reuniendo las corrientes que hasta ese momento corrían de forma independiente.

A pesar que el modelo de Kingdon es aplicable de forma general. En este episodio, al igual que en la primera “ventana de oportunidad”, no se presenta uno de los pasos de la corriente de solución, la contrastación de alternativas. Para Kingdon las alternativas deben pasar una serie de filtros, después de las cuales las alternativas se transforman, se mezclan o simplemente son eliminadas. Cuestión que no se da en el caso de la PMGP. A pesar que a diferencia de la primera “ventana de oportunidad”, en esta etapa existe un número más importante de actores, tanto de dentro como de fuera del gobierno, y la política se implementa a través de una ley que pasa por el congreso, no se da el proceso de discusión de alternativas. Lo que existe aquí más bien es la aplicación de criterios puramente políticos, para aprobar una serie de medidas que se configuraban como la única solución a una crisis con consecuencias insospechadas.

## CARACTERIZANDO A LOS ACTORES

Existe por parte de los personeros técnicos de la Concertación una crítica respecto al interés y preocupación de los actores propiamente políticos referente al tema de la PMGP. Algunos de los entrevistados señalan:

*<< Yo creo que el problema de la modernización del Estado nunca ha estado en la agenda política, [...], ha estado en la agenda política, en tanto ha habido crisis, pero en el mundo político ha habido cierta incapacidad para comprender que tu tienes un Estado que ha crecido inorgánicamente, y que no se ha modernizado, como se ha modernizado el resto del país, eso sería ya un poco atrasado. [...] que yo creo que los diputados, [...] de izquierda, derecha a centro aspiran a tener un gran control sobre todo en regiones del aparato público, entonces todo aquello que signifique que ellos pierdan ese control son conservadores, reticentes, la gran traba a que avance el Servicio Civilr>>.*  
(Consultor).

A pesar del “aparente” consenso en los temas referentes a la reforma y modernización del Estado y la gestión pública en Chile (McClure, 2002). Al interior de la Concertación podemos reconocer dos grupos de actores políticos. Los que denominamos; a) políticos tradicionales, y; b) tecnócratas o *tecnopolíticos*. Los primeros muestran rechazo por los temas de gestión y por los criterios economicistas de las políticas públicas, los cuales estarían en desmedro de los criterios propiamente políticos. Los segundos por su parte

abogan por una mayor racionalidad técnica de las políticas públicas y de la administración del Estado. Lo anterior es lo que algunos llaman las “dos almas de la Concertación” o la confrontación entre los “autocomplacientes” y los “autoflagelantes” (Boeninger, 2007). Si bien, aquellos denominados políticos tradicionales o “autoflagelantes”, estarían más cercanos al sector socialista; y los tecnócratas, *tecnopolíticos* o “autocomplacientes” serían más cercanos al sector liberal y demócratacristiano de la Concertación; existiría una bancada transversal respecto a la PMGP. Según Boeninger (2007), se produciría, en temas como el de la distribución del ingreso, superación de la pobreza, y sumamos reforma y modernización de la gestión pública, una alineación en el debate respecto a criterios de política pública y economía política entre derecha, liberales en general y muchos tecnócratas gubernativos *versus* buena parte de la élite dirigente de la Concertación.

De esta forma, cuando se realiza una caracterización de los principales actores involucrados en el proceso de reforma y modernización de la gestión pública en Chile<sup>7</sup>, podemos observar que estos cuentan con una sólida formación profesional en ámbitos como economía, políticas públicas y gestión, tanto en Chile como en el extranjero. A su vez, la totalidad de los actores seleccionados cuenta con filiación partidaria. Lo que nos lleva a caracterizar a estos actores como *tecnopolíticos*. El siguiente cuadro refleja este fenómeno:

**Cuadro N° 1: Competencias técnicas y políticas de los actores**

Principales Actores	Profesión	Universidad de origen	Postgrado	Universidad	Relación con política	Militancia
Berta Belmar	Abogada				Dir Registro Civil e Identificación	PPD
Marcos Lima	Ingeniero	P. Universidad Católica de Chile			Dir. Nacional INP	Democracia cristiana
Javier Etcheverry	Ingeniero Civil Industrial	Universidad de Chile			Dir SII	PPD
Cesar Oyarzo	Economista	Universidad de Chile	Magíster Economía	ILADES-Georgetown University	Dir. FONASA	Democracia Cristiana
Edgardo Boeninger	Ingeniero - Economista	P. Universidad Católica de Chile	Ciencias Políticas	U. de California EE.UU.	Min SEGPRES	Democracia Cristiana
Armijo Marianela	Ingeniero Comercial	Universidad de Chile	Economía	de Barcelona	Asesora Min Hacienda	Democracia Cristiana
Egaña Rodrigo	Ingeniero Comercial	P. Universidad Católica de Chile	Diploma en Planificación del Desarrollo	Instituto de Ciencias Sociales de la Haya	Dir Ej PRYME y Subsec SEGPRES	Democracia Cristiana
Orrego Claudio	Abogado	P. Universidad Católica de Chile	Master en Políticas Públicas	Harvard University	1996- 2000 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.	Democracia Cristiana

<sup>7</sup> Los actores fueron seleccionados en base a criterios de repetición de sus nombres, tanto en las entrevistas realizadas, como en la literatura especializada.

					Secretario Ejecutivo 1996 – 2000 Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Jefe de la División de Modernización del Estado.	
Martner Fanta Gonzalo	Lic. en Ciencias Económicas	Universidad de Paris I Panthéon-Sorbonne.	Maestría Ciencias Económicas / Doctorado en Ciencias Económicas	Universidad de Paris Panthéon sorbonne / X Nanterre.	Sub SEGPRES	Partido Socialista
Sepúlveda María Alejandra	Abogada				Dir Ej PR YME Jef Div Modernización 2003 a 2008	Partido Socialista
Villarzú Juan	Ingeniero Comercial	Universidad de Chile	Master Economía	Universidad de Chicago	Ministro SEGPRES 96 a 98	Democracia Cristiana
Mario Marcel	Economía	Universidad de Chile	Doctor en Economía	Cambrigde	Director de presupuesto	Partido Socialista

Fuente: Elaborado en el marco del proyecto FONDECYT “Las políticas públicas en Chile...”.

Los *tecnopolíticos* se caracterizan por poseer una alta capacidad técnica, que lo faculta para estar inserto en el proceso de formulación e implementación de política pública, y capital político, que lo ubica en posiciones de toma de decisión (Cortes, 2000; Dezalay y Garth, 2002). Según Matus (1995), la creación de equipos técnico-políticos de alto nivel técnico y experiencia política posibilita la creación de políticas públicas de calidad. Según este mismo autor, la relación entre técnicos y políticos no siempre es de cooperación. En el caso chileno, la conjunción de alta capacidad técnica y capital político de los actores relevantes de la PMGP permitió que estos implementaran sus medidas, en, y a pesar de, el contexto político. Puesto que como señala Matus “el tecnopolítico, [...], no da por supuestos los objetivos, debe crearlos y ayudar a decidirlos, ni adopta como un dato la restricción de recursos, porque está en su capacidad proponer medios para crear nuevos medios. Así, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la direccionalidad (objetivos) como las directivas (operaciones y medios)” (1995; 125).

Una muestra de la actuación de estos *tecnopolíticos* son las reformas llevadas a cabo por los jefes de servicio al principio de los noventa, quienes sin un mandato explícito de la autoridad política y a pesar de los escasos recursos, y precisamente por ello, se proponen mejorar la eficacia y eficiencia de sus servicios públicos. La conjunción de elementos técnicos y políticos en los actores relevantes de la PMGP en Chile es uno de los factores claves para explicar el curso de la política. Como señalan algunos de sus protagonistas:

<< *El éxito aquí fue una alianza técnico-política súper fuerte [...]*>> (Ex Director Sectorial)

<<[...] *yo creo que es súper clara la alianza elite con técnico... éramos bien técnico-pol, éramos una alianza técnica política bien nítida, con roles bien diferenciados*>> (Ex Director Sectorial)

## CONCLUSIONES

En la última parte de este trabajo intentaremos responder una de las interrogantes planteada al inicio de este. ¿Qué caracteriza a este proceso de política pública? Pues creemos que ella engloba las otras interrogantes planteadas y que intentaron ser contestadas en el corpus de esta investigación. Para cumplir con este objetivo hemos confeccionado un cuadro (ver cuadro 2) que compara la política pública estudiada con los modelos que sirvieron de base a este trabajo, para mostrar las similitudes y diferencias con aquellos marcos de análisis. Centramos el análisis en el modelo e Kingdon (1995), pues este sirvió como fundamento del presente estudio.

**Cuadro N° 2.** Los modelos y la PMGP convergencias y divergencias.

	Modelo	PMGP
“Corrientes Múltiples” (Kingdon, 1995)	La formulación de política pública ocurre por la conjunción de tres procesos independientes: a) el reconocimiento del problema público, b) la construcción de alternativas de solución; c) y el ambiente político.	<u>Convergencias:</u> Se presentan los tres procesos en la política pública en las distintas etapas de implementación.  <u>Divergencias:</u> 1) El proceso de construcción de alternativas de políticas no ocurre en Chile como lo señala el modelo de Kingdon. No existe el proceso de discusión de alternativas. Lo que existe más bien es la implementación de la única alternativa disponible. 2) Por otra parte, Kingdon, no manifiesta la relevancia de un proceso por sobre otro, en el caso de la PMGP en Chile, el factor crítico de implementación de la política es el ambiente político.
“Triple Negociación” (Aninat et al, 2006)	La formulación de políticas en Chile ocurre en un proceso de “triple negociación”. Primero del presidente con su partido, luego del presidente con los partidos de la coalición de gobierno y por último del presidente con los partidos de oposición. Todo lo cual se ocurre principalmente en el congreso.	<u>Convergencias:</u> (inexistentes)  <u>Divergencias:</u> No existe negociación del presidente con su partido o con los partidos de su coalición, tampoco con los partidos de oposición. Además la discusión de la política no se da -en ninguna de las etapas, en el congreso. Se busca deliberadamente rehuir la discusión parlamentaria.
“Construcción de la Agenda” (Boeninger, 2007)	Los temas que copan la agenda en América Latina, y en Chile en particular, son producto de la iniciativa presidencial.	<u>Convergencias:</u> La PMGP copa la agenda como: a) continuidad de las políticas de la coalición de gobierno; b) nuevas prioridades del gobierno que asume el poder; c) respuesta a crisis externas -en este caso interna- o circunstancias imprevistas.  <u>Divergencias:</u> (inexistentes)
“Estilos de política pública” (Subirats, 1992)	Dos ejes: Consenso/disenso Proactivo/reactivo	<u>Convergencias:</u> La PMGP en Chile es una política del consenso. Mientras en el eje proactivo /reactivo, presente ambas características en sus diferentes etapas.  <u>Divergencias:</u> (inexistentes)

Elaboración propia, en el marco del proyecto FONDECYT: “Las políticas públicas en Chile...”

El modelo de Kingdon señala que la corriente de solución esta constituida por un cúmulo de ideas que flotan en el ambiente. Estas ideas son contrastadas entre sí sorteando una serie de filtros, en este proceso las ideas se transforman, se mezcla y se mimetizan entre sí, sufriendo una serie de transformaciones luego de lo cual saldrá la idea triunfante. La cual con alta probabilidad se convertirá en una política pública -si se presentan otros procesos necesarios para ello-. En esta etapa, o durante este proceso, juegan un rol relevante una serie de actores, tanto dentro como fuera del Estado. Así, en este proceso son relevantes actores de la sociedad civil como los Centros de Pensamiento, las universidades, y los grupos que defienden determinadas causas. Ellos son los encargados de proponer alternativas y jugarse por que estas alternativas lleguen a convertirse en una política pública.

De esta manera, la primera explicación que surge respecto a las diferencias entre el modelo de Kingdon y la política pública analizada, radica en que mientras Kingdon realiza su modelo analizando unas determinadas políticas -salud y transporte-, el presente trabajo analiza una política diferente. Si bien existe una corriente de análisis de política pública que señala, existen elementos comunes que permiten crear un modelo común de formulación e implementación de política pública –corriente sinóptica-. Existe otra corriente que señala que el modo de análisis de política pública debe ser el estudio de caso, que no es posible crear un modelo de formulación e implementación de política pública, pues cada política se explica por sus particularidades –corriente anti-sinóptica-. De este modo, como señala Lowi (1964 en Subirats, 1992), diferentes políticas crean diferentes respuestas, o más bien diferentes problemas generan diferentes políticas. Así, mientras la política de salud y transporte analizada por Kingdon toca una serie intereses, representado por un conjunto de actores, dentro de los cuales los ciudadanos son uno de ellos, la política de reforma y modernización de la gestión en cambio, toca un número reducido de intereses, representado por un pequeño número de actores, donde los ciudadanos al no visualizar sus intereses directamente en juego se encuentran excluidos de la política. Este reducido número de actores e intereses, hará que la discusión de política sea restringida, y por lo tanto, no se observen alternativas en disputa.

La segunda causa que explica esta diferencia es estructural, y hace relación con las diferencias socioculturales entre la sociedad chilena y la norteamericana. Mientras la sociedad norteamericana presenta una sociedad civil fuerte, con múltiples grupos de ciudadanos organizados en defensa de una causa, con un número importante de Centros de Pensamiento y ONGs. La sociedad chilena por su parte, luego del retorno a la democracia, es una sociedad civil que se está reorganizando internamente (De la Maza, 2003). Si bien a mediados de los noventa se puede visualizar un número cada vez más mayor de organizaciones ciudadanas, la ruptura ocasionada por el régimen autoritario todavía no reconstituye completamente la relación entre Estado y sociedad civil (De la Maza, 2003). Por lo que no se puede aún asimilar a la sociedad civil norteamericana con la chilena, la cual no muestra la fortaleza de la primera.

La última razón que se puede aducir como causa de la diferencia entre el modelo de Kingdon y la política pública analizada, es la institucionalidad del país. En Chile el presidente tiene la iniciativa exclusiva de ley, en materias referidas a la división política – administrativa, administración financiera y presupuestaria, deuda pública, seguridad social, impuestos, asuntos laborales y Fuerzas Armadas. Adicionalmente, el Presidente tiene atribuciones que le permiten una fuerte influencia en la organización del trabajo legislativo a través de la introducción de urgencias en la discusión de los

proyectos de ley, además de la capacidad de veto que le permite fundadamente, no promulgar los textos legales aprobados por el parlamento y reintroducir la discusión. Esto junto con otros factores llevaría a algunos autores a señalar a Chile como un caso de muy alto poder presidencial (Llanos y Nolte 2006) o de un presidencialismo exagerado con presidentes moderados (Siavelis 2001).

En Estados Unidos en cambio, el Congreso tiene iniciativa de gasto, confirma la nominación de Secretarios de Estados y colaboradores más relevantes, las comisiones legislativas tienen la atribución de establecer la oportunidad en que un determinado tema será visto y discutido. Así, la PMGP en Chile se efectuó bajo potestad administrativa sin llegar al Congreso más que en una ocasión, en cuyo caso la discusión y aprobación de la ley fue tras “bambalinas”. En Estados Unidos en cambio, la institucionalidad del país hubiera obligado a efectuar una discusión parlamentaria, lo cual conlleva una serie de diferencias, por ejemplo, la presencia de un conjunto más extenso de actores e intereses en juego.

Siguiendo a Barselay (1992) La PMGP en Chile se caracteriza por ser una política del “consenso”, la cual busco evitar en todas sus etapas, el conflicto abierto con aquellos actores que pueden ver afectados sus intereses con la política en cuestión. Un ejemplo de ello es el gremio de los funcionarios públicos. Respecto a lo “proactivo”/ “reactivo” de la política, la PMGP presenta elementos de ambos extremos en sus diferentes etapas. Si bien durante la primera “ventana de oportunidad” la política puede ser definida como “proactiva”, durante la segunda “ventana” la implementación de la política es manifiestamente “reactiva”. De este modo, lo “reactivo” o “proactivo” de la política está directamente relacionado con el contexto en el cual esta surge. En un contexto de crisis, como el que se da durante la segunda “ventana de oportunidad”, una política será la reacción a este contexto.

Otra característica de la PMG en Chile, es la continuidad de la política durante los tres gobiernos de la “Concertación”. Esto como señala Boeninger (2007), se produce como manifestación de un sistema no confrontacional y con altos grados de continuidad como el chileno. Sin embargo, existen también diferentes énfasis durante los tres gobiernos analizados, producto, principalmente, de la sintonía del presidente con la política pública y al contexto de crisis/no crisis del momento en el cual esta surge. A modo de conclusión se puede afirmar que si bien algunas etapas del modelo de Kingdon son aplicables a la política estudiada, existen procesos que no se presentan cuando se analiza cada una de las etapas en forma particular. Como se señaló anteriormente, las causas de estas diferencias radicarían en las discrepancias institucionales y socio-políticas entre la sociedad chilena y la norteamericana. Así, unos de los objetivos de este trabajo es desentrañar las particularidades del proceso de política pública en Chile, y ser un avance en un área poco estudiada en el país como es el análisis empírico de formulación e implementación de políticas. Si bien existen otros trabajos que analizan la formulación e implementación de políticas públicas en Chile (Aninat y otros, 2006; Boeninger 2007), estos trabajos parten de premisas diferentes a las nuestras, por lo tanto las conclusiones difieren de las expresadas en este trabajo. En este sentido, las conclusiones aquí señaladas se circunscriben sólo a la política analizada. Se hace necesario entonces realizar más esfuerzos como el presente para poder avizorar lo que serian posibles rasgos comunes en la formulación e implementación de política pública en Chile. Este es un intento en esa dirección.

## BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Aninat, Cristóbal, John Landregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), "Political Institutions, Policy Making Process and Policy Outcomes in Chile", Research Network Working Paper R – 521. Washington DC: Inter – American Development Bank
- Anguera, M (1986): La investigación cualitativa, Revista Educar, N° 10: 23-50.
- Armijo, Marianela (2003), "La evaluación de la gestión pública en Chile", en Cunill, Nuria y Ospina, Sonia, "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas". Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAP.
- Arraigada, Genaro (1998): "Por la razón o la fuerza. Chile Bajo Pinochet". Editorial Sudamericana, Santiago, Chile.
- Barseley, Michael (1992): "Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública". F. C. E. México.
- Beyer, Harald (1998) La reforma del Estado en Nueva Zelanda. CEP, Santiago.
- Boeninger, Edgardo (2007): "Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006". CIEPLAN, Santiago.
- Bonache Perez, J (1999): "El estudio de caso como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas". Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa, N° 3: 123-140.
- Castells, Manuel. "Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial". F. C. E. Santiago, 2005.
- Cordero, Rodrigo y Marín, Cristóbal (2005): "Los medios masivos y las transformaciones de la esfera pública en Chile." *Revista Persona y Sociedad* 19 (3).
- Cortes, Antonio (2000): "El circuito extrainstitucional del poder". Ediciones Chile América, CESOC, Santiago.
- Costa, Rossana. Waissbluth, Mario (2007): Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Balance y Perspectivas. Documento de Trabajo N° 94. Serie Gestión. Ingeniería Industrial. Universidad de Chile
- De la Maza, Gonzalo (2003). Sociedad Civil y Democracia en Chile. En: Panfichi, Aldo: "Sociedad Civil, Esfera Pública y Democracia en América Latina. Andes y Cono Sur." Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Dezalay, I. Garth, B (2002): "la internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los estados latinoamericanos". ILSA. Universidad nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogota.
- Echebarría, Koldo (2000): "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales, en Reforma y Democracia, revista del CLAD N° 18, Caracas, Venezuela.
- Echebarría, Koldo. Mendoza, Xavier (1999): La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público. En: "¿De Burócratas a Gerentes?". Losada i Madorrán (edit), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Egaña, Rodrigo (2002): Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos. Documento de Trabajo, Estudios Públicos.
- Fleury, Sonia. Reforma del Estado. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15 (2003). pp 81 – 112. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, <http://www.iigov.org>
- Foxley, Alejandro (1988): "Experimentos neoliberales en América Latina", F. C. E. Mexico.
- Garretón, Manuel. Antonio (1988): "La posibilidad democrática en Chile. Dilemas de transición y consolidación". Documento de Trabajo FLACSO-Chile N° 394.
- Gobierno de Chile (1978): La Regionalización Chilena. Un proceso histórico. Presidencia de la República, Santiago de Chile.

- Gobierno de Chile (1980): La Regionalización en Marcha. Cinco años de un proceso integral. 11 de julio 1974 – 11 de julio 1979. Presidencia de la República, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2000). Protocolo de Acuerdos Gobierno-ANEF sobre reforma y modernización del Estado; y Acuerdo Complementario. Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2001a): Funciones Centrales de Gobierno. (Documento interno), Santiago de Chile
- Gobierno de Chile (2001b). Rediseño Institucional en la Reforma del Estado. Secretaria General de la Presidencia. Proyecto de Reforma del Estado, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2003). Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, Santiago de Chile.
- Goya, Felipe (2002): “La innovación en la gestión pública chilena: dos enfoques alternativos”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8- 11 de octubre.
- Huneus, Carlos (2000): “*El Régimen de Pinochet*”. Editorial Sudamericana, Santiago de Chile.
- Kalu, Kalu (2005) “Competing Ideals and The Public Agenda In Medicare Reform. The ‘Garbage Can’ Model Revisited”, en: *Administration & Society*, Vol. 37 No. 1, March, pp. 23-56
- Kingdon, John (1995): “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*”. 2º edition, Harper Collins, New York.
- Linz, Juan. Transiciones a la Democracia. *Revista de Investigaciones Sociológicas* N° 51, 1990, pp 7-33.
- Llanos, Mariana; Nolte, Detlef. (2006): “Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”. *Política* 47 (2): 29- 54
- López, Andrea (2003): “La Nueva Gestión Pública. Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”, INAP, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68.
- Lorenc, Federico (2005) La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas-Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 12-2005/2. Universidad Complutense de Madrid.
- Libertad y Desarrollo “Acuerdo Gobierno-ANEF: Un Serio Revés a la Modernización del Estado”, en: *Temas Públicos*, N°559, 14 de Diciembre, 2001
- Libertad y Desarrollo “¿Modernización del Estado o Regularización de Sobresueldos?”, en: *Temas Públicos*, N° 609, 20 de Diciembre, 2002 pp. 1-4.
- Marcel, Mario (2002): “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”. Libro de la Reforma del Estado vol. 2 CEP.
- Marcel, Mario (2006) “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, Febrero, pp. 217- 232
- Matus Carlos (1995): Planificación y Gobierno. Cuadernos de Economía 07/01/95. Departamento de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- McClure, Oscar. “Modernización de las Políticas Públicas”. *Revista de Ciencia Política* XXI (1): 66- 89. 2002
- MINSEGPRES (2006a) “Reforma del Estado en Chile, 1990 – 2006” [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)
- MINSEGPRES (2006b) “Reforma del Estado en Chile, 2000 – 2006” [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)
- Muñoz, Mauricio. “La reforma del Estado en Chile: Claves locales y conexiones globales”. (mimeo)
- Ocampo, José Antonio (2005): Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. *Serie estudios y perspectivas*, CEPAL, México D. F.
- Olavarría, Mauricio (2006): “Pobreza y acceso a los programas sociales”. Gestión y política Pública, Volumen XV, Número 1, I semestre, pp 3-48
- Olavarría, Mauricio (2007): “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”, Documento de Trabajo N° 11, INAP, Diciembre.

- Olavarría, Mauricio (2008): “Efectividad en la gestión de servicios públicos chilenos”. Documento de Trabajo, INAP, Octubre.
- Orrego, Claudio (1998). “La Modernización de la gestión pública en Chile: avances y desafíos”. Seminario Internacional A reforma gerencial do Estado, Brasília, 17- 18 noviembre.
- Ramírez, Álvaro (2001): Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000). Estudio de Caso 58. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- Rasmusen, Erick (1996). “Juegos e Información. Una Introducción a la Teoría de Juegos”. Fondo de Cultura Económica, México.
- Raymond, Edmund (2005) La teorización anclada (grounded theory) como método de investigación en ciencias sociales: en la encrucijada de dos paradigmas. Cinta de Moebio, N° 023.
- Ruiloba, Juana (2007): Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corriente múltiples de J. W. Kingdon. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, N° 3. <http://www.socius.es>
- Rivera, Eugenio (2003) *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*, Editorial Universitaria, FLACSO, Santiago-Chile.
- Schneider, Ben Ross and Heredia Blanca [eds.] (2003): “*Reinventing leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*”, North-South Center Press, University of Miami, Miami.
- Sepúlveda, María (2006): “La experiencia de modernización del Estado en Chile”. Paper presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7- 10 de noviembre
- Serrano, Claudia. Raczynsky, Dagmar (2003): “Derechos Sociales Básicos. Superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad”. Asesorías para el desarrollo, Mayo.
- Siavelis, Peter (2001): “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”. En, Lazaro, J (edt) *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO: Buenos Aires
- Strauss, Anselm y Corbin, J (2002): “*Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*”. Universidad de Antioquia, Bogotá.
- Subirats, Joan (1992): “*Un Problema de Estilo. La Formación de Políticas Públicas en España*”. Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España.
- Tironi, Eugenio (edit) (2003). “*Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década censos 1992 - 2002*”. Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión Bicentenario, Presidencia de la República, Santiago, Chile.
- Tomassini, Luciano (1994): “*La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*”, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Tomassini, Luciano. Armijo, Mariane la (2002): “*Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*”. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, LOM Ediciones, 2002.
- Waissbluth, Mario (2006): “Reforma y Modernización del Estado en Chile 2000 – 2005. De la confrontación al consenso”. Boletín Público de la ESADE, Barcelona, Public. Marzo. [www.esade.edu/public](http://www.esade.edu/public)
- World Bank (1997), *The State in a Changing, World Development Report 1997*, Washington D. C.
- Yin, Robert (1994): “*Case study research. Design and methods*”. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1994.

## ANEXO 1

### Nómina Entrevistados (as)

NOMBRE	RELACIÓN CON LA PMGP
Armijo Marianela	Asesora Ministerio de Hacienda. Coordinadora Sistema de Información de Experiencias de Gestión Pública del Proyecto de Modernización de la Gestión Pública desde sus inicios (2001-2003)
Aylwin A zócar Patricio	Presidente de la República (1990-1994)
Arntz María Eliana	Miembro Consejo Consultivo Proyecto Reforma y Modernización del Estado (PRYME, 2001-)
Belmar Berta	Directora Registro Civil e Identificación (1990-1997)
Boeninger Kausel Edgardo	Ministro MINSEGPRES, 1990-1994 Senador (1998-2006)
Cañas Enrique	Asesor Presidencial / SEGPRES (Gob. Frei R-T)
De la Puente Peña Raúl	Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).
Del Solar Felipe	Secretario Ejecutivo Consejo Transparencia y Probidad (2006-)
Dockendorf Eduardo	Ministro SEGPRES (2004-2006)
Egaña Rodrigo	Director Ejecutivo PRYME (2000-2002) y Subsecretario SEGPRES (2003-2004)
Etcheverry Celhay Javier	Director Servicios de Impuestos Internos (1990-2002) Ministro de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones (2002-2004) Presidente del Banco Estado (2004-2006)
Fanta Ivanovic Enrique	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (Gob. Frei R-T) Subdirector Servicio de Impuestos Internos (1991-1995) Director Servicio Nacional de Aduanas (1995-2000) Subdirector PRYME (2000-2002) Div. Modernización Gestión Pública
Fernández Baeza Mario	Ministro de Defensa Nacional (2000-2002) Ministro SEGPRES (2002-2003) Miembro del Tribunal Constitucional
Ferreiro Alejandro	Superintendente de ISAPRES (1996-2000) Superintendente de AFPs (2000-2003) Superintendente de Valores y Seguros (2003-2006) Ministro Economía Fomento y Reconstrucción (2003-2006)
Figueroa González Ramón	Sub Director Racionalización DIPRES (1996-2000)
Figueroa Serrano Carlos	Ministro Interior (1994-1998)
Flisfisch Ángel	Director Ejecutivo PRYME Jefe División Modernización (2002-2003)
Frei Toledo Jorge	Asesor en Políticas Públicas (Gob. Ricardo Lagos (2003-2006)
Lahera Eugenio	Asesor en Políticas Públicas (Gob. Ricardo Lagos, 2003-2006)
Marfán Manuel	Subsecretario de Hacienda (1994-1999), Ministro de Hacienda (2000)
Martínez Busch Jorge	Almirante, Comandante en Jefe de la Armada (1994-1998) Senador (1998-2006)
Martner Fanta Gonzalo	Subsecretario Desarrollo Regional y Administrativo(1990-1994) Subdirector de Coordinación Interministerial (2000-2002) Subsecretario MINSEGPRES (2002-2003)
Moraga Rodrigo	Presidente Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (Gob. Frei RT)
Norambuena Hernández Jorge	Director Instituto de Normalización Previsional (INP, 1994 -2001)
Oyarce Héctor	Asesor Comité Interministerial (1995-2000) y PRYME (2000-2002)
Oyarzo Cesar	Director Fondo Nacional de Salud (FONASA, 1994-1996)
Palma Andrés	Diputado (1990-2002) Director Programa Chile Barrio (2002) Ministro MIDEPLAN (2003-2004) Asesor Comité Interministerial (1995-2000) y PRYME (2000-2002)
Rosembluth Jorge	Subsecretario SEGPRES (1995-1996)
Rubio Gladys	Asesora SEGPRES (1990-)
Sepúlveda María Alejandra	Directora Servicio de Registro Civil e Identificación (1997-2003) Directora Ejecutiva PRYME Jefa División Modernización (2003-2008)

Solari Ricardo	Subsecretario MINSEGPRES (1990-1994) Ministro del Trabajo y Previsión Social (2000-2005)
Téllez Luis	Secretario Ejecutivo Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (Gob. Frei R-T)
Valdés Salvador	Investigador Centro de Estudios Públicos (CEP)
Valladares Julio	Sub Director Racionalización DIPRES (2006 -)
Vallespín Patricio	Director Regional Metropolitano CONAMA (1999) Director Chile Barrio (2001-2002) Intendente Región de Los Lagos (2001-2002) Miembro Consejo Consultivo PRYME (2001-2002) Diputado (2006- )
Waisbluth Mario	Investigador Universidad de Chile (Dpto Ingeniería Industrial) Consultor Comité Interministerial
Villarzú Juan	Director de Presupuesto (1973-1975) Presidente Ejecutivo de CODELCO (1994-1996) y (2000-2006) Ministro SEGPRES (1996-1998)