

## La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos

Felipe Hernán Tello Navarro (\*)

### 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 objetivo es comprender el contexto en el cual surge y se implementa la política, así como la estrategia de acción de los actores involucrados. Se concluye que la PMGP surge producto de los requerimientos de la “nueva democracia”, por iniciativa de actores denominados *tecnopolíticos*. La estrategia seguida por estos actores, que excluye a los ciudadanos y a los parlamentarios de la discusión de la PMGP, es racional en el contexto de la renaciente democracia chilena.

Palabras clave:

*Tecnopolíticos* - PMGP - “Concertación”.

### ABSTRACT

This study examines the reform and modernization of public management in Chile during the first three post-authoritarian democratic governments. Its focus is on the stages of public policy and its actors. The objective is to understand the context in which the policy arises and is implemented, as well as the implicated actors' strategies. It concludes that the public management modernization and reform policy arose as a product of the requirements of the “new democracy”, on the initiative of so-called *technopolitical* actors. The strategy followed by these actors excludes citizens and parliamentarians

(\*) Sociólogo, Universidad de Concepción. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Doctorando en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Becario Corporación Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT).

Este trabajo se enmarca dentro del proyecto FONDECYT N° 1080322, “Las políticas públicas en Chile...”

Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires 2010 y en el IX Congreso Chile de Ciencia Política, Santiago de Chile, 2010.

Artículo recibido el 10 de diciembre de 2010. Aceptado por el Comité Editorial el 15 de septiembre de 2011.

Correo electrónico: felipe.tello.n@gmail.com

from the discussion of the public management reform and modernization policy.

Keywords:

Technopolitical - public administration reform and modernization - Concertation of Parties for Democracy.

## Introducción

Al inicio de la década de 1990 durante el transcurso del primer gobierno democrático postrégimen autoritario, un pequeño número de jefes de servicios emprenden procesos de modernización de sus reparticiones. Adoptando los criterios del *management* empresarial, estos altos funcionarios procuraron 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 re-surge la política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública (PMGP) en los tres primeros gobiernos de la Concertación? ¿Quiénes son los actores que juegan roles relevantes en cada una de las etapas del proceso de la PMGP? ¿Qué característica tiene este proceso de política pública? Son algunas de las interrogantes que intenta responder el presente estudio. El objetivo de este trabajo es explicar, en el sentido de comprender, el contexto y las acciones que posibilitaron el surgimiento e implementación de la política pública. Para ello se utiliza una serie de entrevistas semi-estructuradas a actores involucrados, una revisión de la prensa escrita del periodo<sup>1</sup> y de la bibliografía relevante del proceso de la PMGP en Chile.

## Gobierno de Patricio Aylwin

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 socioeconómica 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 “gobernabilidad” democrática y evitar una regresión autoritaria (Boeninger, 2007).

Bajo estas circunstancias una política de reforma y modernización de la gestión

<sup>1</sup> Se realiza una revisión de los cuatro diarios de mayor circulación durante el período de 1990 al 2006 que aborden temas políticos, estos son: La Tercera, El Mercurio, Las Últimas Noticias y La Nación.

<sup>2</sup> Los datos señalan que hacia 1990 había 12,9% de personas caracterizadas como indigentes, mientras el porcentaje 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; Olavarría, 2006).

pública no presentaba, por aquel entonces, 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 sectorial).

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).

Con el fin también de cumplir los requerimientos del primer gobierno democrático 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”.

El SII poseía en 1990 sólo un servidor central y no más de treinta terminales (Olavarría, 2008). Esto hacía imposible con la organización y recursos que este servicio poseía emprender exitosamente una reforma tributaria. De este modo, y dada la urgencia planteada por la política de “Crecimiento con Equidad” de Aylwin y la reforma tributaria promulgada en su gobierno, se tornó una necesidad la modernización de este servicio público, para lo cual la introducción de tecnologías de la información fue un elemento clave.

En este contexto, 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 César Oyarzo del Fondo Nacional de Salud (FONASA)<sup>3</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. Uno de los entrevistados señala:

<sup>3</sup> Esta lista no es exhaustiva, ni pretende serlo. Se nombra a estos servicios y sus directores por la relevancia que tuvieron esas modernizaciones en la época y sus repercusiones posteriores.

“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, 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” (Olavarría, 2008; 21 nota10). A pesar que gran parte de los servicios modernizados a principio de los noventa son de cobertura nacional y con atención directa al público, esto no implicó 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. Los entrevistados coinciden en señalar que estas primeras modernizaciones se producen por la acción e iniciativa de los Jefes de Servicio al mando de sus respectivos servicios públicos.

En este sentido, las reformas emprendidas por estos altos funcionarios fueron una demostración de que entregar servicios públicos de calidad y con alta eficiencia era posible y además deseable, pues esto implicaba un aporte a la legitimidad de la renaciente democracia chilena. Así lo señala uno de los 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).

Como señala Olavarría, “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, p. 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 sectorial).

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.

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, 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, y en términos legales, las reformas emprendidas durante este periodo se efectuaron siempre en el plano administrativo, excluyendo de esta forma la discusión política-legislativa. Esta estrategia se siguió en el posterior gobierno “Concertacionista” de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y en parte del gobierno del presidente Ricardo Lagos.

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) puede ser denominado como el período del “reconocimiento del problema público”. Si bien, las transformaciones efectuadas durante el régimen autoritario son 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. 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 con poder de que la situación requiere la intervención de política pública.

### Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Ya a fines del primer gobierno democrático e inicios del segundo, algunos de los “tecnócratas” anteriormente señalados, además de otros como Claudio Orrego, Juan Villarzú y Rodrigo Egaña, participan activamente en la elaboración del programa de gobierno del candidato y posterior Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. 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).

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).

Así, el presidente Frei Ruiz-Tagle, de profesión ingeniero, define su gobierno como modernizador: “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 él presentaba gran entusiasmo por estos temas. Algunos de los entrevistados tienen una apreciación similar, ellos señalan:

“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 sectorial).  
 “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 Frei 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 Frei 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 sólo incipientes, aisladas y limitadas medidas en torno a la modernización de la gestión pública, cuestión que es abordada de forma integral con posterioridad, durante la segunda etapa del gobierno de Frei.

“La modernización del Estado partió al inicio del gobierno de Frei, es decir en 1994, 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 (...)” (Ex ministro sectorial).

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 período, Juan Villarzú como Ministro de la SEGPRES y 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 coinciden en señalar que la actuación de estos dos altos funcionarios es clave en el proceso de la PMGP 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 esta Secretaría Ejecutiva, dándole un mandato un poco más amplio” (Ex ministro sectorial).

El año 1997 se crea el Plan Estratégico de la Modernización 1997-2000. Éste 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, y 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”.

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”.

Mas allá de estas iniciativas comandadas por un número reducido de personas, los parlamentarios y la clase política en general se encuentran excluidos de este proceso. Se continúa 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, p. 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”.

En este sentido, para Mario Waissbluth (2006), los parlamentarios juegan un rol “neutro” en la PMGP en Chile. El análisis de las entrevistas permite reconocer un número mayor de categorías. Siendo los “obstaculizadores” y los “neutros” las de mayor intensidad.

Lo anterior, es lo que conduce a denominar a la PMGP en Chile como un proceso extra-parlamentario, pues ésta 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, lo cual se puede explicar debido a que la PMGP en Chile durante los noventa se efectuó en ausencia de crisis (Goya, 2002). Se suma a esto que los tiempos legislativos no coinciden con los tiempos de una reforma de la gestión pública. Esto hace poco atractivo para los parlamentarios involucrarse en una política que no genera réditos políticos a corto plazo.

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, observándose una mayor notoriedad en la opinión pública nacional. Es durante este periodo cuando hace aparición en los medios escritos la oposición política, realizando críticas a la gestión de Frei. Estas críticas se refieren principalmente a lo lento del proceso de modernización anunciado, a lo limitado de sus políticas y a los magros

resultados que éstas 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 (1995) las etapas de la política pública no son necesariamente consecutivas. Lorenc Valcarce señala que “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, pp. 84-86)” (2005, p. 7).

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, es entonces, el periodo de implementación de la PMGP en Chile. Así, 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 esta dirección. 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 en Chile.

La implementación de la PMGP se produce cuando 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, no existiendo discusión parlamentaria del tema. A diferencia de lo que señalan Aninat *et. al.* (2006) respecto a la elaboración de políticas públicas en Chile, la PMGP no se da en un proceso de triple negociación.

### 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). 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” (2006, p. 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. 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). Éstas 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), paradigma que los países desarrollados venían ya adoptando a partir de la década de los ochenta. 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.

En materia de reforma, al comienzo de la administración de Lagos se observa cierta continuidad con el gobierno anterior. Ejemplo de ello es la designación de Mario Marcel como director de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) conocido por sus “esfuerzos de modernización” (Rivera, 2003, p. 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 (SEGPRES). El PRYME reemplazó al antiguo Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública creado en el gobierno de Frei. El paso de un Comité interministerial a un Proyecto reveló un descenso en el nivel de prioridades políticas de la PMGP ya que éste dejó de ser una instancia de coordinación interministerial, abocándose sólo a dos líneas básicas de acción: diseño e intervención.

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.

Durante este periodo se recurre a la experiencia internacional para las transformaciones que se deben llevar a cabo en la administración pública del país. Se observan modelos de países como Nueva Zelandia e Inglaterra, Australia, Canadá y Estados Unidos. Durante este periodo también, los Organismos Internacionales 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 procura por una segunda generación de reformas que complementen o transformen las medidas enmarcadas dentro del denominado “Consenso de Washington” (Ocampo, 2005). 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. Según algunos de los 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. 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.

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>4</sup>. Éstos, siendo los principales afectados con la PMGP,

“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, p. 31).

Sin embargo, varios de los entrevistados señalan a la ANEF como uno de los principales obstaculizadores de la PMGP en el país.

De este modo, 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” (Gobierno de Chile, 2000).

Si bien este pacto es abandonado con posterioridad, lo interesante es que el acuerdo Gobierno-ANEF responde a la lógica de evitar un conflicto con los funcionarios públicos. Lo anterior teniendo presente la experiencia vivida durante la reforma de los servicios públicos a principios de los noventa, la cual encontró una fuerte oposición por parte de los funcionarios públicos. Para el Instituto Libertad y Desarrollo, este acuerdo buscaba evitar el conflicto laboral en un contexto previo a elecciones parlamentarias (LyD, 2001, p. 7). Siguiendo el trabajo de Subirats (1992), la PMGP en Chile, 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. Durante este periodo emergen a la opinión pública los escándalos conocidos como caso “coimas”, MOP-Gate y Corfo-Inverlink. Estos casos de corrupción se señalan como la mayor crisis política que tuvo que enfrentar la Concertación desde el retorno a la democracia (Muñoz, s/f). Algunos de los entrevistados señalan que:

“[...] 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 EE.PP., suplementos de remuneraciones), así como el uso de gastos reservados que aún subsistían del régimen militar” (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).

<sup>4</sup> Asociación Nacional de Empleados Fiscales.

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 “ventana de oportunidad” para crear nuevas políticas de reforma y modernización de la gestión pública. 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-. El gobierno cede la iniciativa al líder de la oposición, quién 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 [...]. Segundo, la coordinación entre los dos, decir, sabes esto está empaquetado, no se puede hacer sólo la parte tecnocrática sin arreglar la parte política, el financiamiento de la política [...]. 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. Es probable que 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 generan 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. Siguiendo la crítica de Kalu (2005), 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. Desde la teoría de juegos, el escenario de negociación entre Insulza-Longueira puede ser denominado como un “equilibrio de Nash” (Rasmusen, 1996).

La prensa nacional también da cuenta de la diferencia de énfasis en la PMGP pre y post crisis. El siguiente cuadro describe este fenómeno:

Cuadro 1. Análisis de prensa: tema reforma y modernización del Estado y la gestión pública

Pre Crisis	Post Crisis
<p><b>¿Qué pasará con el Estado?</b> Algunos medios de comunicación han señalado que el futuro del estado se encuentra en riesgo, como lo revelaría la renuncia del director de proyecto de reforma del estado, Rodrigo Egaña, y la incertidumbre... contenido (La Segunda, Redacción, 13.03.02)</p> <p><b>Rodrigo Egaña dice que reforma al Estado dejó de ser prioridad</b> Satisfecho con la gestión realizada durante casi dos años en la dirección ejecutiva del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Rodrigo Egaña abandonó La Moneda. Una separación nada... contenido (El Mercurio, C5, Sección: Política, 14.03.02 )</p> <p><b>Marcel presenta proyecto sobre modernización</b> El director de Presupuesto, Mario Marcel, presentará la propuesta del Gobierno de modernización del Estado y la relación de éste con las organizaciones civiles. Ésta irá explicitada en detalles en el... contenido (El Mercurio, C4, 15.03.2002)</p> <p><b>Modernización del Estado</b> Tras casi dos años en la dirección ejecutiva del proyecto de reforma y modernización del Estado, Rodrigo Egaña (PS) abandonó La Moneda y fue reemplazado por el hasta entonces subsecretario de Marina... contenido (El Mercurio, Editorial A3, 20.03.2002)</p> <p><b>Flisfisch: "no hay intención politiquera" al traspasar a la planta a funcionarios de confianza</b> Ángel Flisfisch estuvo a punto de retirarse del gobierno, pero el Presidente Lagos lo detuvo al ofrecerle una de las grandes tareas que, hasta ahora, ninguno de... contenido (La Segunda, Sección: Política y Sociedad, p. 14, 20.03.02)</p> <p><b>Reforma del Estado</b> Ángel Flisfisch, quien hace poco tiempo asumió</p>	<p><b>Consenso modernizador</b> El Gobierno ha iniciado consultas con diversos sectores políticos para lograr un acuerdo nacional destinado a realizar profundos cambios en la estructura del aparato estatal. El denominado Caso Coimas... contenido (El Mercurio, Cuerpo A, Editorial, p. 3, 24.12.03)</p> <p><b>Insulza y Longueira aceleran la agenda de modernización y probidad</b> Con celeridad han estado trabajando el ministro del Interior y los partidos de gobierno y oposición para armonizar criterios que permitan la elaboración de una agenda pr... contenido (El Mercurio, Cuerpo C, Sección: Política, p. 5, 28.01.03)</p> <p><b>Modernización de verdad</b> Cuarenta y nueve proyectos de ley ha anunciado el Presidente Lagos para modernizar el Estado. Trece de esos proyectos deberán quedar despachados antes del 21 de mayo y los treinta y seis restantes ant... contenido (La Segunda, Sección: Señales Económicas, p. 22, 04.02.03)</p> <p><b>Insulza y Larraín acuerdan avanzar en agenda de probidad</b> Con el objetivo de avanzar en la agenda de probidad y modernización del Estado - de la que 15 de sus proyectos deben estar listos antes del 21 de mayo- se reunieron esta mañana en La Moneda el Vicepre... contenido (La Segunda Sección: Política y Sociedad P14 11.02.03)</p> <p><b>La difícil tarea para directora de modernización del Estado</b> No es fácil la tarea que le espera a María Alejandra Sepúlveda como nueva directora ejecutiva del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. A fines de enero pasado, el Gobierno y... contenido (El Mercurio, Cuerpo C, Sección: Policía y Tribunales, p. 15, 04.10.2003)</p>

<p>como nuevo director del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, ha precisado que esta iniciativa no ha sido "jibarizada", ya que sólo se ha redef... contenido (El Mercurio, A3 Editorial, 26.04.2002)</p> <p><b>Modernización</b> Profesionales de una importante repartición pública cuentan que en el anhelo de modernización del aparato público la energía se ha transformado en sinónimo de cursos de especialización y perfeccionamiento (El Mercurio, Cuerpo B, Sección: Enfoques, p. 2, 29/06/2002)</p> <p><b>La dilatada modernización del Estado bajo diferentes prismas y colores políticos</b> Cortés Terzi: "En este gobierno no se ha asumido ninguna reforma en particular", "En la Concertación, salvo en el gobierno de Aylwin - porque era una situación básicamente de transi... contenido (La Segunda, Sección: Señales Económicas, p. 26, 14.01.03)</p>	
--	--

Fuente: Elaboración propia en el marco del proyecto FONDECYT "Las políticas públicas en Chile..."

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 PMGP que se dirige directamente al congreso, siendo aprobada por unanimidad por parte de éste. Cabe señalar que estas medidas son una de las transformaciones más importantes al aparato administrativo del Estado durante los gobiernos democráticos post régimen autoritario. Resulta contradictorio que estas medidas se implementaran cuando la PMGP no era una prioridad del gobierno en curso.

Es evidente que durante la administración de Ricardo Lagos se produce una "ventana de oportunidad", en parte ocasionada por los escándalos de corrupción. Estos escándalos producen un movimiento en el ambiente político tornándolo más propicio para implementar reformas a la gestión del Estado. Por su parte, en la corriente de solución, las alternativas de política están presentes en el trabajo realizado por el CEP y el PRYME. Se agrega a estos factores la actuación de Pablo Longueira quien asume el rol de "promotor" de la PMGP, él es el encargado de reunir las corrientes que hasta ese momento fluían de forma independiente.

A pesar de que el modelo de Kingdon aquí es aplicable de forma general, no se presenta aquí uno de los pasos constitutivos 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 ocurre en la PMGP. Lo que existe 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.

Cuando se realiza una caracterización de los principales actores involucrados en el proceso de la PMGP en Chile podemos observar como característica principal que: estos cuentan con una sólida formación profesional en ámbitos como economía, políticas públicas y gestión, tanto en Chile como en el extranjero; como a su vez, que la totalidad de los actores seleccionados cuenta con filiación partidaria. El siguiente cuadro refleja este fenómeno.

**Cuadro 2:** Competencias técnicas y políticas de los actores<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> Los actores fueron seleccionados en base a criterios de repetición de sus nombres, tanto en las entrevistas realizadas, como en la literatura especializada.

Claudio Orrego	Abogado	Pontificia Universidad Católica de Chile	Máster en Políticas Públicas	Harvard University	1996- 2000 Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Secretario Ejecutivo 1996 – 2000 Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Jefe de la División de Modernización del Estado	Democracia Cristiana
Gonzalo Martner Fanta	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
María Alejandra Sepúlveda	Abogada				Dir Ej PRYME Jef Div. Modernización 2003 a 2008	Partido Socialista
Juan Villarzú	Ingeniero Comercial	Universidad de Chile	Máster en Economía	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...”

Lo anterior nos conduce a denominar a estos actores como *tecnopolíticos*. Los *tecnopolíticos* se caracterizan por poseer una alta capacidad técnica, que los faculta para estar insertos en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, y capital político, que los ubica en posiciones de toma de decisión (Cortés, 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. 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” (1995, p. 125).

### Conclusiones

Por último, intentaremos dar respuesta a las interrogantes planteadas al inicio de este trabajo ¿cómo y por qué surge y re-surge la política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública (PMGP) en los tres primeros gobiernos de la Concertación? ¿Quiénes son los actores que juegan roles relevantes en cada una de las etapas del proceso de la PMGP? ¿Qué características posee el proceso de la PMGP? Estas tres preguntas se encuentran relacionadas pues el surgimiento y re-surgimiento de la política, así como los actores involucrados, determinarán las características de la misma.

La PMGP en Chile surge producto de los requerimientos de los nuevos gobiernos democráticos postregímenes autoritarios, por iniciativa de un pequeño número de *tecnopolíticos* con formación y/o experiencia en temas de gestión. La estrategia de acción utilizada por estos actores, la cual se basó en realizar avances parciales en ámbitos claves evitando la confrontación política e implementando medidas bajo potestad administrativa, reduce el número de actores involucrados en la política, y por lo tanto, la disputa de intereses. Es así que durante todas las etapas de formación e implementación de la PMGP se observa la ausencia de demandas ciudadanas, esto repercute en que los parlamentarios también se encuentran excluidos de la política pública, con la excepción de una ocasión, donde su involucramiento presta más relación con sobrellevar una crisis institucional producida por casos de corrupción que con una discusión sobre la política en cuestión. Los parlamentarios entonces se encuentran ausentes de la PMGP debido a que ellos no pueden observar la obtención de beneficios políticos -por lo menos a corto plazo-, producto del involucramiento en la política. La estrategia utilizada por los actores es racional entendida en el contexto en la cual surge la PMGP en Chile, donde el objetivo está puesto en mantener la estabilidad de la re-naciente democracia.

Estas son las causas que producen, a diferencia del modelo de Kingdon (1995), que la PMGP en Chile no presente en ninguna de sus etapas una confrontación de alternativa de política pública. De este modo, la estrategia deliberada de excluir la PMGP de la discusión parlamentaria niega la caracterización de Aninat *et. al.* (2006) respecto a que las políticas públicas en Chile se producen en un proceso de “triple negociación”, pues ello dependerá de cada política en particular. A su vez, la ausencia de discusión parlamentaria no quiere señalar que la PMGP sea una política con escasa legitimidad<sup>6</sup>, es más, nadie se cuestiona actualmente la legitimidad de la PMGP, si existe algún cuestionamiento, éste es por mayor modernización de la gestión y no por menos. Parece ser que la legitimidad presta relación con cómo se conjugan intereses antagónicos, en ausencia de ellos la legitimidad no es un elemento a cuestionar. Por otra parte, la mayor eficiencia en la gestión de la administración del Estado es un elemento legitimador, existe aquí entonces legitimación por eficacia.

<sup>6</sup> Según Aninat *et. al.* (2006) el que las políticas públicas en Chile se discutan en el Congreso entrega legitimidad a las mismas.

La falta de confrontación de la PMGP nos hace señalar a ésta, siguiendo a Subirats (1992), como una política del “consenso”, la cual buscó evitar en todas sus etapas el conflicto abierto con aquellos actores que pudieron ver afectados sus intereses. Respecto a lo “proactivo” o “reactivo” de la política, la PMGP presenta elementos de ambos ejes en sus diferentes etapas. Lo “reactivo” o “proactivo” de la política está directamente relacionado con el contexto en el cual ésta surge. En un contexto de crisis como el que se presenta durante el gobierno del Presidente Lagos, 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 el contexto de crisis/no crisis en el cual ésta surge.

### Bibliografía y referencias

- Aninat, C., Landregan, J., Navia, P. y Vial, Joaquín, *Political Institutions, Policy Making Process and Policy Outcomes in Chile*, Research Network Working Paper R - 521. Washington DC, Inter - American Development Bank, 2006.
- Anguera, M., La investigación cualitativa, *Revista Educar*, N° 10, 1986, pp. 23-50.
- Armijo, M., 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/FIAP, 2003.
- Arriagada, G., **Por la razón o la fuerza. Chile Bajo Pinochet**. Editorial Sudamericana, Santiago, Chile, 1998.
- Barselay, M., **Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública**, F. C. E. México, 1992.
- Boeninger, E., **Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006**, CIEPLAN, Santiago, 2007.
- Castells, M., **Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial**. F. C. E. Santiago, 2005.
- Cordero, R. y Marín, C., Los medios masivos y las transformaciones de la esfera pública en Chile. *Revista Persona y Sociedad* 19 (3), 2005.
- Cortés, A., **El circuito extrainstitucional del poder**, Ediciones Chile América, CESOC, Santiago, 2000.

- Costa, R. y Waissbluth, M., 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, 2007.
- De la Maza, G., 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., *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, Bogotá, 2002.
- Echebarría, K., "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales, en *Reforma y Democracia, Revista del CLAD N° 18*, Caracas, Venezuela, 2000.
- Echebarría, K. y Mendoza, X., 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., 1999.
- Egaña, R., Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos. Documento de Trabajo, Estudios Públicos, 2002.
- Fleury, S., Reforma del Estado. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15*, 2003, pp. 81 -112.
- Foxley, A., **Experimentos neoliberales en América Latina**, F. C. E., México, 1988.
- Garretón, M. A., La posibilidad democrática en Chile. Dilemas de transición y consolidación. Documento de Trabajo FLACSO-Chile N° 394, 1988.
- Gobierno de Chile Protocolo de Acuerdos Gobierno-ANEF sobre reforma y modernización del Estado; y Acuerdo Complementario. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, 2000.
- Gobierno de Chile, Funciones Centrales de Gobierno, (Documento interno), Santiago de Chile, 2001a.
- Gobierno de Chile Rediseño Institucional en la Reforma del Estado. Secretaría General de la Presidencia. Proyecto de Reforma del Estado, Santiago de Chile, 2001b.
- Gobierno de Chile, 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, 2003.
- Goya, F., 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 de 2002.
- Huneus, C., **El Régimen de Pinochet**. Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2000.
- Institu Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, <http://www.iigov.org>.
- Kalu, K., "Competing Ideals and The Public Agenda In Medicare Reform. The 'Garbage Can' Model Revisited", en: *Administration & Society, Vol. 37 No. 1*, march, 2005, pp. 23-56
- Kingdon, J., **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, 2° edition, Harper Collins, New York, 1995.
- Libertad y Desarrollo, Acuerdo Gobierno-ANEF: Un Serio Revés a la Modernización del Estado", en: *Temas Públicos*, N°559, 14 de diciembre de 2001.
- Libertad y Desarrollo, "¿Modernización del Estado o Regularización de Sobresueldos?", en: *Temas Públicos*, N° 609, 20 de diciembre de 2002, pp. 1-4.
- López, A., La Nueva Gestión Pública. Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual, INAP, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, 2003.
- Lorenc, F., 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*, Universidad Complutense de Madrid, 12-2005/2.
- Marcel, M., Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile. Libro de la Reforma del Estado, vol. 2 CEP, 2002.
- Marcel, M., Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, febrero, 2006, pp. 217 - 232.
- Matus, C., Planificación y Gobierno. *Cuadernos de Economía 07/01/95*. Departamento de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2005.
- McClure, O., "Modernización de las Políticas Públicas". *Revista de Ciencia Política XXI* (1), 2002, pp. 66 - 89.
- MINSEGPRES, Reforma del Estado en Chile, 1990 - 2006, [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl), 2006a.
- MINSEGPRES, Reforma del Estado en Chile, 2000 - 2006, [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl), 2006b.
- Muñoz, M., La reforma del Estado en Chile: Claves locales y conexiones globales, s/f, documento no publicado.

- Ocampo, J. A. Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. *Serie estudios y perspectivas*, CEPAL, México D. F., 2005.
- Olavarría, M., Pobreza y acceso a los programas sociales. *Gestión y Política Pública*, Volumen XV, Número 1, I semestre, 2006, pp. 3 - 48.
- Olavarría, M., Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”, Documento de Trabajo N° 11, INAP, diciembre, 2007.
- Olavarría, M., Efectividad en la gestión de servicios públicos chilenos. Documento de Trabajo, INAP, octubre, 2008.
- Orrego, C. La Modernización de la gestión pública en Chile: avances y desafíos. Seminario Internacional A reforma gerencial do Estado, Brasilia, 17- 18 noviembre de 1998, 2008.
- Ramírez, Á., Modernización de la Gestión Pública. El caso chileno (1994-2000). *Estudio de Caso 58*, Santiago, Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. 2001.
- Rasmusen, E., **Juegos e Información. Una Introducción a la Teoría de Juegos**. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Raymond, E., La teorización anclada (grounded theory) como método de investigación en ciencias sociales: en la encrucijada de dos paradigmas. *Cinta de Moebio*, N° 023, 2005.
- Ruiloba, J., Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdon. *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 3, 2007, <http://www.socius.es>
- Rivera, E., **Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado**. Editorial Universitaria, FLACSO, Santiago de Chile, 2003.
- Sepúlveda, M., 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 de 2006.
- Serrano, C., y Raczynsky, D., Derechos Sociales Básicos. Superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad. Asesorías para el desarrollo, mayo, 2003.
- Strauss, Anselm y Corbin, J., *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquía, Bogotá, 2002.
- Subirats, J., Un Problema de Estilo. La Formación de Políticas Públicas en España. *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1992.

- Tironi, E., edit. “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, 2003.
- Tomassini, L., *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, 1994.
- Tomassini, L., Armijo, M., **Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío**. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, LOM Ediciones, 2002.
- Waissbluth, M., Reforma y Modernización del Estado en Chile 2000-2005. De la confrontación al consenso. Boletín Público de la ESADE, Barcelona, publicado en marzo, 2006, [www.esade.edu/public](http://www.esade.edu/public).
- World Bank, The State in a Changing, World Development Report 1997, Washington D. C., 1997.

#### Nómina de Entrevistados (as)

- |                           |                             |
|---------------------------|-----------------------------|
| Armijo, Marianela         | Marfán, Manuel              |
| Aylwin Azócar, Patricio   | Martínez Busch, Jorge       |
| Arntz, María Eliana       | Martner Fanta, Gonzalo      |
| Belmar, Berta             | Moraga, Rodrigo             |
| Boeninger Kausel, Edgardo | Norambuena Hernández, Jorge |
| Cañas, Enrique            | Oyarce, Héctor              |
| De la Puente Peña, Raúl   | Oyarzo, César               |
| Del Solar, Felipe         | Palma, Andrés               |
| Dockendorf, Eduardo       | Rosembluth, Jorge           |
| Egaña, Rodrigo            | Rubio, Gladys               |
| Etcheverry Celhay, Javier | Sepúlveda, María Alejandra  |
| Fanta Ivanovic, Enrique   | Solari, Ricardo             |
| Fernández Baeza, Mario    | Téllez, Luis                |
| Ferreiro, Alejandro       | Valdés, Salvador            |
| Figueroa González, Ramón  | Valladares, Julio           |
| Figueroa Serrano, Carlos  | Vallespín, Patricio         |
| Flisfisch, Ángel          | Waissbluth, Mario           |
| Frei Toledo, Jorge        | Villarzú, Juan              |
| Lahera, Eugenio           |                             |