

Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis

Modernization policy for Public Management in Chile, 1999-2006:
evidence from an analysis model

Verónica Figueroa-Huencho

Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile / vfigueroa@uchile.cl

Mauricio Olavarría-Gambi

Universidad de Santiago de Chile / mauricio.olavarria@usach.cl

Bernardo Navarrete-Yáñez

Universidad de Santiago de Chile / bernardo.navarrete@usach.cl

Abstract: Based on theoretical debate and empirical evidence, both raised in the context of State Reform and Modernization of Public Management processes, this paper proposes a model of synthesis and analysis that allows characterizing such processes. Using a case study methodology, this research demonstrates the usefulness of such a model to the Chilean case, during the 1990-2006 period. There is evidence of particular features of these processes of reform and modernization in the Chilean experience. Said conclusion is based on data collected through the application and analysis of 37 interviews to key actors involved in those processes as well as the collection and analysis of official documents. This article identifies, describes and explains the variables that define the Policy of Modernization of Public Management in the Chilean experience.

Keys words: State reform, modernization of public management, chilean case, public policy, analysis model.

Resumen: A partir del debate teórico y de las evidencias empíricas surgidas en el ámbito de los procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública, este *paper* propone un modelo de síntesis y análisis que permite caracterizar dichos procesos. Mediante el estudio de caso, se demuestra la aplicabilidad de este modelo al caso chileno para el periodo 1990-2006. La evidencia muestra que existen rasgos propios que han definido un proceso con características particulares. Esta información se recoge a partir de la aplicación y análisis de entrevistas a 37 actores claves de estos procesos así como del análisis de documentos oficiales. El artículo identifica, describe y explica las variables que definen la política de modernización para el caso chileno.

Palabras clave: reforma del Estado, modernización de la gestión pública, caso de Chile, política pública, modelo de análisis.

Introducción

¿Cuáles son las variables precursoras y constitutivas de la Política de Modernización de la Gestión Pública (en adelante PMGP) implementada en Chile durante los gobiernos de la concertación a la luz de los marcos teóricos actuales? Esta interrogante adquiere especial relevancia en el último tiempo, donde la modernización de la gestión pública ha sido una de las principales preocupaciones de la mayoría de los gobiernos en los países latinoamericanos, en un esfuerzo por incrementar sus capacidades de dirección y decisión, así como controlar de mejor manera el gasto público, a la luz de la crisis del Estado de Bienestar y de los paradigmas emergentes en el ámbito de la gestión pública y el gobierno.

El Estado, como la mayoría de los fenómenos sociales, debe ser capaz de adaptarse a los continuos cambios del entorno para contribuir, de forma creciente, al logro de mejores condiciones de bienestar y desarrollo para sus ciudadanos (Longo y Echebarría, 2000). Tal como señala Giddens, lo que caracteriza a los tiempos actuales es la continua revisión, transformación y adaptación de las instituciones públicas a las nuevas demandas sociales (Giddens, 1990). En ese sentido, la administración pública debe ser capaz de responder a estos retos a través de acciones orientadas a incrementar la eficiencia, eficacia y calidad de su gestión y cumplir así con las funciones que se le han asignado.

Sin embargo, tanto en términos teóricos como empíricos, los procesos de reforma del Estado y, principalmente, de modernización de la gestión pública parecen estar aún en construcción, conjugando una amplia variedad de visiones y proposiciones que, muchas veces, dan cuenta de las limitaciones de las perspectivas tradicionales para tratar realidades complejas (Guerra, 1999; Echebarría y Mendoza, 1999). Es así como diferentes propuestas han surgido en diferentes contextos en un intento por responder a estos desafíos, cada una con diferentes valoraciones en cuanto a sus verdaderos alcances, dimensiones e impactos (Jones y Kettl, 2003). Experiencias como la de Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia o Estados Unidos se han convertido en referentes para muchos países en desarrollo, los que ya desde los años noventa comenzaron a considerar e implementar los principios de la Nueva Gestión Pública como parte de sus agendas de gobierno (Olson *et al.*, 1998).

En el caso chileno, ha sido principalmente durante el periodo 1990-2006 cuando se ha evidenciado un proceso sistemático de identificación e implementación de medidas orientadas a mejorar la gestión pública dando cuenta de la existencia de una PMGP, la que si bien ha sido entendida e impulsada

con diferentes énfasis y a partir de distintas estrategias por los tres gobiernos que se han sucedido durante ese lapso,¹ ha tenido cierto grado de continuidad al pertenecer dichos gobiernos a una misma coalición política.²

En ese sentido, el caso chileno se constituye en un interesante caso de estudio, donde es posible encontrar un gran proceso de reforma del Estado llevado a cabo durante el gobierno militar, el cual no fue modificado una vez llegada la democracia, sino que más bien se convirtió en el gran marco para definir una PMGP que, aún cuando comparte características similares con otras experiencias impulsadas en otros países, contiene procesos de decisión, actores, intereses y prioridades propias, en un escenario marcado por la transición democrática y el logro de mayores niveles de gobernabilidad (Egaña, 2002). En términos de Mendoza y Vernis (2008), la cuestión sobre cuál debe ser el rol del Estado en Chile fue dirimida a fines de los años ochenta. Por lo tanto, el esfuerzo posterior estuvo centrado en identificar las capacidades institucionales y organizativas que dieran cuenta de un modelo de administración pública apropiado a dicho rol asumido por el Estado.

Este *paper* propone un modelo de síntesis que guíe el análisis del proceso de modernización de la gestión pública llevado a cabo en Chile en el marco de la PMGP impulsada por los gobiernos de la concertación. Este modelo se nutre tanto de elementos teóricos como empíricos, aportando así a un mayor conocimiento y desarrollo conceptual sobre dicho proceso a partir de la identificación de las variables precursoras y constitutivas de esta política. Para ello se utilizarán tres fuentes de información complementarias, siendo la principal de ellas las entrevistas en profundidad aplicadas a una muestra de 37 actores clave, conformada por políticos y *practitioners*, quienes participan de manera activa en diferentes instancias políticas y técnicas del periodo señalado (1990-2006).

Las secciones siguientes de este *paper* presentan una breve discusión en torno a los conceptos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública donde se identificarán las variables relevantes en torno a este último concepto, a fin de proponer un marco para el análisis del proceso de la PMGP en Chile. A la luz de las fuentes de información consultadas, estas variables

1 Los gobiernos que comprenden el periodo señalado son los siguientes: 1990-1994: Patricio Aylwin Azócar; 1994-2000: Eduardo Frei Ruiz-Tagle; 2000-2006: Ricardo Lagos Escobar.

2 La Concertación de Partidos Políticos por la Democracia es una coalición política conformada por partidos de centro y de izquierda moderada que triunfó en el plebiscito nacional del 5 de octubre de 1988, iniciando así la transición democrática que comienza con el gobierno del presidente Patricio Aylwin Azócar.

serán caracterizadas de manera particular al caso chileno evidenciando similitudes y diferencias con otras experiencias. El método de análisis utilizado es explicado así como la presentación de los hallazgos y evidencias encontradas. Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones e implicancias para la agenda de investigación que se derivan de este estudio.

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: aproximaciones conceptuales y metodológicas

La literatura ha recogido de manera importante los principales procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública llevados a cabo en distintos países. Casos como el de Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Noruega, Francia, entre otros, han sido ampliamente desarrollados y analizados. Sin embargo, aún persiste cierta confusión teórica en torno a ambos conceptos, donde se aprecia una tendencia a asociarlos como sinónimos, siendo utilizados de manera indistinta en uno u otro ámbito, sin reparar en factores característicos, ámbitos de acción, dimensiones y alcances. Los asuntos públicos son complejos, y lo anterior sólo es reflejo de la “confusión [que existe] a la hora de interpretar una realidad que desborda ampliamente los conceptos que tenemos para enmarcarla” (Echebarría, 2000: 5).

Es así como para algunos autores, el uso de uno u otro concepto deberá atender la velocidad, la naturaleza, la magnitud o el alcance de los procesos implementados. Otros señalan la necesidad de considerar los aspectos valóricos que guían su implementación (Sahlin-Andersson, 2001; Bouckaert, 2002; Pollit y Bouckaert, 2004). De acuerdo con la Real Academia Española (2001), reforma supone “modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo”, refiriendo a una redefinición de algo que ya existe (*reformular*), que puede significar o no su total transformación. Por ello algunos autores asignan un adjetivo positivo a estos procesos entendiéndolos como “cambio beneficioso” o “cambio integral” (Echebarría, 2000), aquello que se propone como innovación o mejora en algo.

Respecto de “modernizar”, la Real Academia Española (2001) señala que se trata de “hacer que alguien o algo pase a ser moderno”, lo que remite a lo actual o a una época reciente. Esto supone desarrollar esfuerzos teóricos y empíricos para implementar acciones adaptadas a las situaciones contemporáneas (Costa, 1980).

Llevados ambos conceptos al ámbito de los asuntos públicos, consideramos que es posible asignar, al menos en términos analíticos, ciertas caracterís-

ticas que justifican la utilización del concepto de “reforma” para referirse a los macroprocesos de cambio del Estado, reservando el concepto de “modernización” a los procesos más acotados en el ámbito de la gestión pública.

Los procesos de reforma del Estado, por un lado, hacen referencia a un cambio deliberado de un Estado menos deseable a uno deseable (Echebarría, 2000), comprendiendo “una actuación intensa y profunda sobre el Estado, redefiniendo su rol, alcance y funciones, influyendo así en diferentes ámbitos de su accionar” (Pollit y Bouckaert, 2004). Ello supone incluir dentro de este proceso una gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, de la política social, de la política electoral, entre otros (Barzelay, 1998).

Los procesos de modernización de la gestión pública, por otra parte, hablan de la relación con el incremento de la eficacia operacional de la administración para cumplir con sus funciones institucionales (Vigier, Cereceda y Genovesi, 2001). Ello supone mantener el carácter abierto y democrático de los gobiernos, considerando, a su vez, principios y acciones para que la administración pública “trabaje mejor y cueste menos” (Osborne y Gaebler, 1994). Visto así, la modernización aludiría, más bien, a una “concepción pragmática, gradual y sistemática de la innovación administrativa, consistente en actuar en el tiempo sobre una serie de elementos estratégicos que pueden abarcar aspectos institucionales hasta organizativos o estructurales” (Lobo, 2001: 1-2). Costa Pinto (1980) agrega un componente importante, al señalar que la modernización supone cambios tendientes a hacer semejantes a las sociedades tomando como referencia aquellas que se consideran “paradigmas de modernización”, lo que da cuenta de la similitud de la mayoría de los procesos implementados en diferentes países desde las últimas décadas del siglo XX.

Sin embargo, más allá de esta diferenciación semántica, es necesario aclarar que los procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública están íntimamente entrelazados, y que se trata de dos constructos que se definen e influyen mutuamente, aún cuando, en la práctica, no se den de manera simultánea. Es así como se puede entender la modernización de la gestión pública como “aquellas acciones que tienden a la búsqueda de la eficacia operacional de las funciones estatales definidas en la fase de reforma” (Vigier, Cereceda y Genovesi, 2001), entendiendo la reforma del Estado como el marco de las acciones de modernización de la gestión pública.

Garretón y Cáceres (2003) aportan al debate señalando que el estudio de la reforma del Estado tiene dos ámbitos: 1) el que centra su atención en

la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones y, 2) el que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como “modernización de la gestión pública”.

En la misma línea, Bresser Pereira (1998) señala que la reforma del Estado comprende cuatro problemas interdependientes: “un problema económico y político (la delimitación del tamaño del Estado); otro problema económico-político distinto (la redefinición del papel regulador del Estado); uno económico-administrativo (la recuperación de la gobernanza o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas); y un problema político (el aumento de la gobernabilidad)” (1998: 517-518). La modernización de la gestión pública daría cuenta de un problema económico-administrativo dentro de los procesos de reforma del Estado.

En ese sentido, la modernización de la gestión pública abarca, por una parte, toda la “maquinaria” (políticas, reglas, procedimientos, sistemas, estructuras organizativas, personal,) financiada por el presupuesto del Estado y cuya gestión está a cargo de ejecutivos del gobierno y, por otra, la gestión e implementación de todo el set de actividades del gobierno que se relacionan con la implementación de las leyes, regulaciones y decisiones de los gobernantes, así como la gestión y provisión de servicios públicos, sea gestionada o no por administraciones públicas (PNUD, 2006).

Lo anterior es relevante pues permite comprender la complejidad de los cambios en la gestión pública, superando la visión estrecha que restringe su ámbito de acción a las acotadas agendas de cada gobierno, entendiéndolo más bien como un proceso que va más allá del mero “rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico” que no supondría, necesariamente, un verdadero cambio institucional” (Echebarría, 2000). Hablar de modernización de la gestión pública, por lo tanto, refiere a un fenómeno que involucra técnicas, herramientas, normativas, valores, culturas, estrategias, entre otros factores, capaces de responder a los requerimientos del Estado para contribuir a hacer realidad las demandas ciudadanas. Visto de esta manera, la gestión pública se entiende como un sistema abierto y diverso, que contiene una dimensión política que supera una visión meramente técnica, donde las intervenciones variarán en función de las condiciones del entorno (Siedentopf, 1982).

En definitiva, y para efectos de este *paper*, entenderemos los procesos de reforma del Estado como cambios que pretenden asegurar la supervivencia, pertinencia y funcionalidad del Estado en un esfuerzo por adaptarlo a los constantes cambios del entorno asignándole un rol que responde a las

expectativas de los ciudadanos. Por otra parte, entenderemos los procesos de modernización de la gestión pública como aquellos que buscan la mejora continua de aspectos institucionales y organizativos de las administraciones públicas para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad en el marco del rol de Estado, a la luz de las propuestas emanadas de nuevos paradigmas, contribuyendo, a su vez, a la constante adaptación y transformación del propio Estado. Véase el Gráfico 1 que muestra la relación de influencia recíproca entre la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública.³

VARIABLES PRECURSORAS Y CONSTITUTIVAS DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. UN MODELO DE ANÁLISIS

La identificación de aquellas variables consideradas claves en la mayoría de los procesos de modernización de la gestión pública resulta de suma relevancia para analizar, de manera acotada, el proceso vivido en Chile durante el periodo 1990-2006 correspondiente a los tres primeros gobiernos de la Concertación, pues aún cuando la mayoría de las experiencias conocidas se han inspirado en paradigmas que comparten valores, visiones, estrategias y fines, cada uno ha supuesto, a la hora de ser implementado, diferentes resultados e impactos. Cabrá evidenciar esto para nuestro caso de estudio.

Respecto de los procesos de reforma del Estado llevados a cabo en los años noventa éstos comparten ciertas características comunes, resumidas por Bresser Pereira (1998: 525-526):

- a) Delimitación de las funciones del Estado: reduciendo su tamaño a través de programas de privatización, terciarización y transferencia de funciones hacia el sector público no estatal.
- b) Implementación de programas de desregulación aumentando la capacidad de control y regulación del Estado.
- c) Aumento de la capacidad del gobierno a partir de medidas de ajuste fiscal.
- d) Aumento de la gobernabilidad democrática.

Esto supuso prestar una gran atención a las reformas del Estado por sobre la gestión pública, ya que esta última no fue incluida en las primeras reformas propuestas por organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial, para quienes la reforma del Estado se limitaba sobre todo a la dis-

3 Todos los gráficos y tablas las podrá consultar el lector al final de este documento (N. del E.).

minución de su tamaño, lineamientos que fueron seguidos por la mayoría de los países en desarrollo (Bresser Pereira, 2001).

Respecto de los procesos de modernización de la gestión pública, entre otras, las diez propuestas de Osborne y Gaebler (1994) recogidas en el libro *La reinvencción del gobierno*, y que inspiraron las principales reformas del gobierno federal norteamericano lideradas por el entonces vicepresidente Al Gore, sirvieron de base para iniciar procesos de cambio en otros países (Gore, 1993). De hecho, en el año 2005 la OCDE realizó un estudio comparativo para identificar aquellos elementos compartidos en diferentes programas emprendidos por sus países miembros. Entre estos elementos se destacaban esfuerzos por alcanzar una mayor apertura y transparencia; énfasis en la medición y evaluación de los resultados alcanzados por las organizaciones (aumentando el uso de técnicas de planificación, rendición de cuentas y control); inversiones para modernizar los sistemas de responsabilidad y control; búsqueda de mecanismos para mejorar la asignación de recursos y la gestión presupuestaria, entre otros (OCDE, 2005).

Sin embargo, una revisión profunda de las propuestas teóricas y empíricas existentes en uno y otro proceso nos permiten identificar una serie de variables comunes presentes en diferentes realidades, lo que facilita la elaboración de un modelo que sirva de base para analizar el caso de la PMGP en Chile y que facilite futuras comparaciones. Con el objeto de tener una visión más completa de la revisión de la literatura a continuación haremos un paralelo entre distintas propuestas teóricas y empíricas, seleccionando aquellos que consideramos de mayor relevancia tanto por el alcance que han tenido como por la novedad o riqueza que han aportado al conocimiento de los procesos de modernización de la gestión pública (Al Gore, 1993; Banco Mundial, 2006; Barzelay, 1997; Boiero y Estrada, 2006; Bresser Pereira 1998, 2001; Díaz, 2000; Ardila, 2003; Echebarría y Mendoza, 1999; Flores, 2003; Haggards, 1997; Hammer y Champy, 1994; Jarquín y Losada, 1993; Longo y Echebarría, 2000; OCDE, 2005; Olson y colegas, 1998; Osborne y Gaebler, 1994; Rezende, 2008; Schwartz, 1994; Silva, 2006; Tomassini, 2003).

Para ello hemos organizado la literatura en una matriz de doble entrada, donde hemos procedido a categorizar aquellas variables constitutivas de los principales procesos de modernización de la gestión pública que servirán de base para estudiar el caso particular de Chile a partir de tres factores:

- a) Elementos precursores de los procesos de modernización de la gestión pública.

- b) Elementos característicos de los procesos de modernización de la gestión pública.
- c) Principales actores de los procesos de modernización de la gestión pública.

Si bien no es el foco principal de este estudio, hemos procedido igualmente a identificar algunos aspectos importantes del proceso de reforma del Estado que pueden aportar variables explicativas de las decisiones adoptadas a nivel de la PMGP para el caso chileno, aun cuando, como hemos señalado, el rol del Estado fue definido por el gobierno militar, antes del periodo foco de este estudio (véase la Tabla 1).

Tomando como referencia la revisión de literatura en conjunto con el modelo de relación entre la reforma del Estado y la modernización de la Gestión Pública propuesto en el apartado anterior, es posible formular un modelo de análisis que pueda ser utilizado como referencia para conocer, describir y comprender de mejor manera procesos particulares de reforma del Estado y de modernización de la Gestión Pública, siendo este último aspecto fundamental para el caso chileno.

Si bien las categorías y dimensiones identificadas anteriormente aportan un marco relevante para ello, será necesario considerar que, para cada caso, existirán factores sociales, económicos, culturales, políticos, incluso históricos, que influirán en los procesos vividos en cada país. Tomando en cuenta lo anterior, el modelo que guiará nuestro análisis es el que puede apreciarse en el Gráfico 2.

Métodos y datos

El análisis que se desarrolla en este *paper* es un estudio de caso explicativo. Dado que se trata más bien de un estudio exploratorio que no pretende confirmar hipótesis sino más bien construir conocimiento a partir de un modelo propuesto que se convierte en guía principal para las indagaciones, nos ceñimos a lo argumentado por Yin (1994), quien señala que esta estrategia es la adecuada cuando el foco de la investigación es un fenómeno contemporáneo de la vida real.

En ese sentido, la estrategia de análisis de este *paper* comienza explicitando las categorías y variables identificadas para los procesos de modernización de la gestión pública surgidos del debate conceptual y de la revisión de literatura, examina dichas categorías y variables en el marco de la PMGP en el caso chileno,

identifica las características particulares que este proceso ha tenido en Chile a partir de los datos recogidos para, finalmente, reflexionar en torno a la PMGP.

Los datos recogidos se basan principalmente en entrevistas en profundidad aplicadas a 37 actores identificados como claves,⁴ los que se desempeñaron en diferentes roles políticos y técnicos de gran relevancia durante el periodo estudiado (1990-2006), y a quienes se les preguntó sobre diferentes aspectos relacionados con la PMGP en el caso chileno. Por lo tanto, la muestra no es representativa sino intencionada, respetando el criterio de “redundancia” de la información, para que la muestra fuese suficientemente amplia pero, al mismo tiempo, la información obtenida no mostrara claros signos de repetirse, de extrema similitud o de incapacidad de aportar elementos nuevos al análisis.

El análisis de los contenidos de dichas entrevistas se hizo utilizando la metodología de “*Grounded Theory*”, que facilita la construcción de conocimiento sobre la base de conceptos al construir modelos teóricos sobre las interrelaciones de los diferentes aspectos del fenómeno estudiado (Strauss y Corbin, 1990).

Los resultados de estas entrevistas han sido complementados con otras fuentes de información, entre las que se encuentran la revisión de fuentes documentales así como la revisión y análisis de medios de prensa escritos publicados en Santiago entre los años 1990-2006. El objetivo es profundizar en este tema desde una perspectiva integrada que permita contextualizar lo expresado por los actores relevantes.

Finalmente cabe señalar que el modelo de análisis propuesto en el apartado anterior ha constituido una guía para la indagación (a nivel de entrevistas y de fuentes secundarias), aunque entendido de manera flexible pues también se pretende recoger la influencia de los elementos del entorno que han definido una dinámica propia para la PMGP en el caso chileno.

Estudio de caso: el proceso de modernización en Chile a la luz de la PMGP. Aplicación del modelo de análisis

Variables impulsoras y catalizadoras

Para los actores entrevistados, al igual que se recoge en la literatura, la reforma del Estado en Chile ya había sido iniciada durante el gobierno militar, inspirada en las teorías económicas propuestas por la Escuela de Chicago,

⁴ Estas entrevistas se realizaron entre los meses de mayo y septiembre de 2008. En el anexo 1 se encuentra una tabla resumen con la muestra de entrevistados.

especialmente la teoría monetaria de Milton Friedman que propugnaba la liberalización de la economía y la privatización de funciones que antes eran desarrolladas por el Estado. La prioridad del periodo estuvo marcada por la reducción del tamaño y responsabilidades del Estado, la subvaloración de lo público y por drásticos ajustes fiscales implementados a partir de los principios defendidos por las teorías económicas que impulsaban los organismos internacionales (Navarrete, 2008). Por lo tanto, fue la variable económica la principal variable impulsora del proceso de reforma del Estado (investigador, entrevistas 2008).

Es interesante señalar que una variable precursora de la PMGP en Chile, en términos generales, fue efectivamente la poca atención prestada a la gestión de las instituciones públicas durante este periodo de ajustes estructurales y fiscales, que dejaron huella profunda a nivel del aparato estatal pero no involucraron un cambio equivalente a nivel de gestión (Marcel, 2000). Esto produjo un debilitamiento de las administraciones públicas, lo que se convirtió en un aspecto relevante para los gobiernos del periodo en estudio en un intento por dar respuesta a necesidades emergentes, especialmente relacionadas con la ampliación de los canales democráticos (ex subdirector DIPRES, entrevistas, 2008).

Sin embargo, es posible evidenciar diferentes elementos precursores dependiendo del gobierno de turno, de sus intereses y prioridades, pero sobre todo por la existencia de diferentes coyunturas.

En el periodo 1990-1994,⁵ más que incidir en aspectos específicos de la gestión, la atención estuvo centrada en asegurar estándares mínimos de gobernabilidad. Así, la modernización de la gestión pública surge primero como imperativo de la transición política al ser preciso asegurar la capacidad del Estado para sustentar la entonces aún vulnerable gobernabilidad democrática, donde la recuperación de las libertades públicas generaron demandas sociales contenidas por años, pues las reformas económicas y el ajuste fiscal del periodo anterior habían exacerbado dramáticamente las inequidades entre diferentes estratos socioeconómicos (ex ministro MINSEGPRES, entrevistas, 2008). En ese sentido, este gobierno asumió como tarea fundamental el enfrentamiento de la deuda social que se expresaba en la existencia de más de cinco millones de pobres a fines de la década de 1980 (ex presidente, entrevistas, 2008).

Por lo tanto, para este periodo podemos hablar de una incipiente PMGP que pretendía fortalecer indicadores de gobernabilidad democrática más que

5 Correspondiente al gobierno de Patricio Aylwin Azócar.

obedecer a un plan trazado de mejora de las administraciones públicas. Los elementos precursores responden a la continuidad de un proceso histórico, social y político que fue parte de las promesas electorales hechas por el entonces candidato a la presidencia Patricio Aylwin más que a un mandato político explícito. Asimismo, el periodo da cuenta de la existencia de “nuevos ciudadanos” con nuevas y mayores expectativas, que ahora contaban con nuevos canales institucionales para expresar sus demandas, pero que a la vez se encontraban con una institucionalidad incapaz de satisfacer esas necesidades, pues muchas funciones públicas estaban “desabastecidas” (ex ministro de Estado; ex subsecretario MINSEGPRES; ex directora SRCeI, entrevistas, 2008). Sin embargo, las causas para una posible crisis de legitimidad del Estado que pudiera amenazar la democracia naciente eran visualizadas, más bien, por el lado de mejorar los programas sociales.

Cuando se inicia el periodo 1994-2000⁶ aún persistían problemas sociales, pero el aumento de las inversiones en programas públicos trajo aparejado, a su vez, la necesidad de medir resultados y evidenciar los avances que la Concertación estaba teniendo a la luz de una oposición cada vez más fortalecida. Asimismo, las autoridades políticas y la ciudadanía comenzaron a percibir que la recuperación de la democracia no era suficiente, sino que era necesario intervenir fuertemente en las formas de acción del aparato estatal (ex ministro Interior, entrevistas, 2008).

Un factor importante por resaltar en este periodo es que los paradigmas emergentes como la Nueva Gestión Pública comienzan a ser un marco de referencia para algunos directores de servicios públicos, que se habían desempeñado exitosamente en el sector privado o como intelectuales en el ámbito universitario, realizando posgrados en prestigiosas universidades anglosajonas, donde los principios de estos paradigmas eran planteados como marco para las estrategias de acción en las administraciones públicas. A falta de un mandato político claro, estos directivos contaban con una alta motivación personal y una predisposición a emprender cambios importantes en los organismos públicos en los que se desempeñaban, siendo este interés un factor que los aglutinó y convocó en un primer momento (investigador, entrevistas, 2008). Fue precisamente esta situación la que se convirtió en un precursor del interés del presidente Frei por impulsar una PMGP más institucionalizada.

Efectivamente, es en este periodo de gobierno donde se impulsa una PMGP planificada y estructurada, pues existía la convicción de que era un factor esencial para sustentar el crecimiento económico, así como para con-

6 Correspondiente al gobierno Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

tribuir al perfeccionamiento democrático, aun cuando no fuera una demanda ciudadana ni una exigencia de los partidos políticos (ex ministro MINSEGPRES, entrevistas, 2008). Por otra parte, el nuevo gobierno recoge lo señalado por el saliente presidente Aylwin en su último mensaje presidencial (21 de mayo de 1993) que supone uno de los inicios para llegar a institucionalizar el tema (ex senador, entrevistas, 2008). En dicho mensaje se resaltaba la necesidad de modernizar el aparato administrativo chileno para “ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo (...) es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad”.

Este interés en mejorar la gestión pública se traduce en una mayor profundización de la PMGP manifestada en la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1994) que involucraba un trabajo conjunto entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB), el Ministerio Secretaría del Trabajo, y el Ministerio de Economía. Asimismo, se impulsa un Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000 que involucró acciones en seis ámbitos diferentes.⁷

Finalmente, cabe señalar que un elemento precursor importante para este periodo lo constituyó la propia figura presidencial, quien debido a su formación profesional y a su experiencia laboral anterior comprendía de mejor manera la relevancia de modernizar la gestión. Con su apoyo, los directivos de los servicios se sentían con un paraguas para emprender iniciativas más integrales (ex directivo SII, entrevistas, 2008).

El último periodo en estudio que comprende los años 2000-2006⁸ supuso una continuidad de la PMGP aunque no con la fuerza del gobierno anterior en el sentido de profundizar en aspectos institucionales. Esto supuso que el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública se transformara en un Proyecto de Reforma y Modernización del Estado que perdió su rango interministerial y pasó a depender de la División de Modernización de la Gestión Pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Dentro de los elementos precursores del periodo es posible encontrar, nuevamente, intereses particulares del presidente donde la utilización de

7 Los ámbitos eran: gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad de servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado, y comunicaciones y extensión (MINSEGPRES, 2006).

8 Correspondiente al gobierno de Ricardo Lagos.

nuevas tecnologías y la incorporación de Chile a la sociedad del conocimiento eran fundamentales. Este énfasis lo destaca uno de los entrevistados quien señala que, en su primer discurso, “el presidente nombra 21 veces la palabra Internet (...) se habla de la importancia del uso de las tecnologías de información en el sentido de atender mejor a la gente y de mejorar la gestión de los servicios públicos” (ex subdirector PRYME, entrevistas, 2008).

Es así como este gobierno estuvo marcado desde el inicio por afrontar un cambio que se producía en la sociedad y, por ende, había la necesidad de que el Estado y su administración se adaptara a estos cambios (ex ministro de Estado, entrevistas, 2008). Por lo tanto, no es que no fuera de interés la modernización propiamente tal, sino que más bien el gobierno tenía otras prioridades (ex senador, entrevistas, 2008).

Sin embargo, uno de los principales elementos precursores de acciones importantes en materia de modernización y que supuso una profundización importante en la PMGP fue una situación coyuntural generada a partir de la aparición de algunos casos de corrupción que derivaron en un Pacto entre gobierno y oposición.⁹ Esto no sólo generó un rechazo por parte de la ciudadanía sino que puso en jaque la estabilidad democrática al estar involucrado de manera directa el entonces presidente Ricardo Lagos, mencionándose la

9 Los casos de corrupción referidos son:

- a) El llamado “Caso Coimas”, que consistió en gestiones que hizo un grupo de diputados para que personeros del Ministerio de Transportes otorgaran la autorización de instalación de una planta de revisión técnica de automóviles. Por esas gestiones, los diputados recibieron un pago de parte del dueño de la planta. Por el caso fueron destituidos de su función parlamentaria a cinco diputados, se procesó al dueño de la planta y al subsecretario de Obras Públicas, el que, luego de un largo juicio, fue finalmente sobreesido.
- b) Los de MOP – GATE, MOP – CIADE y MOP – IDECON fueron casos en que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) pagó por servicios cuya total realización no se acreditó y que dieron origen a procesos en los tribunales de justicia. En el primero de los casos, la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A. (GATE), de propiedad del ex – SEREMI de Transportes de la Región Metropolitana de Santiago (1990 – 1993) Héctor Peña Véliz (militante socialista), fue acusada de fraude al fisco por \$1.253 millones (US\$1.753.968), por abultamiento en el valor de los contratos y triangulación de dineros para el pago de sobresueldos para el personal del Ministerio (La Tercera 28.10.2008) y para financiar campañas electorales (Peñailillo, 2004: 6; Instituto Libertad, 2007). Los otros dos casos correspondieron a pagos que el MOP hizo al Centro de Investigaciones Aplicadas para el Desarrollo de la Empresa (CIADE) y el Instituto de Economía (IDECON), ambas dependencias de la Universidad de Chile. La acusación en estos dos casos señaló que se producían triangulaciones para pagar sobresueldos a personal del MOP.

posibilidad de que no terminara su periodo de gobierno (investigador, entrevistas, 2008).

Cabe señalar que, previo a este Pacto, la propuesta del gobierno para avanzar en la PMGP incluía el establecimiento de un financiamiento público para la actividad política. Por su parte, los partidos de oposición¹⁰ buscaban aprovechar la coyuntura para mostrar su capacidad de dar gobernabilidad al país (con vistas a las próximas elecciones presidenciales del 2006), así como limitar las atribuciones del presidente para nombrar cargos en la administración pública, pues esto influía en el “intervencionismo electoral” a favor de la coalición gobernante. Como lo señala un ex directivo:

El ejemplo más gráfico (...) fue cuando el Ministro de Hacienda (...) señaló en un seminario que el tema se trataba de lo siguiente: la estructura política funciona de una manera tal en que un partido o una coalición que busca hacerse del poder, compite por un botín. El botín es una gama de posibilidades de empleo y de utilización del aparato público para proveer de cargos a personas que están unidas por una vinculación política (ex directivo, entrevistas, 2008).

Producto de esta crisis institucional, la PMGP incorpora dos acciones complementarias: por una parte, se resolvió el financiamiento de las campañas políticas a través del Acuerdo “Político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento” (2003), que dio origen a la Ley de Financiamiento de Campañas y, por otra parte, se decidió transparentar los procesos de reclutamiento y selección de los altos directivos públicos con la creación de la Dirección del Servicio Civil mediante la Ley de Alta Dirección Pública (2003) (ex superintendente, ex subdirector DIPRES, entrevistas, 2008), generándose una propuesta de consenso entre gobierno y oposición.

Sin un escenario de crisis difícilmente se podría haber avanzado en la PMGP en aspectos tan importantes como los anteriores. Como señala un entrevistado: “la Alta Dirección Pública habría sido impensable sin el caso MOP–GATE” (ex superintendente, entrevistas, 2008). Por lo tanto, el fortalecimiento de la PMGP en este último periodo estuvo fuertemente influido por negociaciones políticas que definieron sus contenidos y las acciones

10 Los partidos de oposición eran Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI), los que conformaban una coalición de centro-derecha. Sin embargo, fue el líder de la UDI, Pablo Longueira, quien llevó adelante las negociaciones con el gobierno y ofreció un pacto al entonces presidente Ricardo Lagos. De acuerdo con algunos entrevistados, motivado por los resultados de las últimas encuestas de opinión donde registraba uno de los más altos niveles de rechazo, con este Pacto podría “mejorar su imagen y liderazgo político”.

pertinentes a desarrollar en pos de mantener la estabilidad institucional que asegurara la continuidad del gobierno de turno. De hecho, para algunos entrevistados la gobernabilidad que buscaba una mayor cohesión social, junto con el fortalecimiento de la administración pública, constituyen el sustento de la idea de modernización en Chile (ex ministro de Estado - ex subsecretario MINSEGPRES, entrevistas, 2008).

En síntesis, la revisión del proceso de modernización a partir de la PMGP en el caso chileno muestra la existencia de diferentes elementos precursores que han actuado como importantes impulsores de la política en diferentes momentos. Cabe señalar en este punto que la definición previa del modelo de Estado parece haber servido como marco importante para la PMGP, donde el rol subsidiario definido para éste guió en gran medida las decisiones adoptadas, así como los principios inspiradores que permitieron articular esta política. Si bien algunos de los esfuerzos en este sentido han sido identificados a partir de procesos racionales de decisión, llama la atención que sólo durante el periodo 1994-2000 se hayan producido acciones específicas orientadas a dotar de institucionalidad al proceso modernizador.

Lo anterior daría cuenta que en el caso chileno no habría existido una alta racionalidad en los esfuerzos de modernización implementados, sino que, muchas veces, fue esa coyuntura la que influyó en las decisiones políticas y de gestión, haciendo pensar que no existió un plan propiamente tal, sino más bien reacciones ante situaciones que pudieran haber tenido alguna incidencia en el sistema político, lo que dio lugar, en definitiva, a diferentes momentos y énfasis en la PMGP.

Por lo tanto, un factor de análisis importante lo constituye el proceso de transición democrática y la necesidad de fortalecer la institucionalidad del Estado como garante de los derechos ciudadanos, tal como fuera expresada por el presidente Aylwin y luego fuera reforzada por el presidente Frei. Efectivamente, la obtención de mayores niveles de eficiencia o eficacia en las administraciones no se considera una prioridad, sino más bien el asegurar estándares de gobernabilidad que apoyaran la consolidación del proceso democrático.

Sin embargo, es aquí donde también se produce una situación particular, pues la necesidad de fortalecer la gestión pública no surge como una demanda ciudadana, aun cuando la posibilidad de avanzar en su fortalecimiento tenga una directa incidencia en las condiciones de bienestar y desarrollo de la población. Por lo tanto, la ciudadanía no aparece como un elemento precursor sino como un destinatario de la PMGP.

Finalmente, cabe resaltar que en el caso chileno los paradigmas emergentes, principalmente la Nueva Gestión Pública, encontraron asidero en el cuerpo de profesionales directivos que asumieron la gestión de algunos servicios sensibles para los ciudadanos, y a partir de allí comienza a ser percibido como importante por los niveles políticos, donde el fuerte presidencialismo se convirtió en tierra fértil para expandir la necesidad de avanzar en diferentes aspectos de la mejora de la gestión pública, aun cuando haya sido entendida de forma distinta por los gobiernos que se sucedieron en el periodo.

Elementos característicos del proceso

Como lo mencionamos en el punto anterior, la PMGP ha tenido diferentes precursores, lo cual, a su vez, ha derivado en que se puedan visualizar diferentes énfasis, prioridades, estrategias y decisiones de acción que pueden ser analizadas, igualmente, a la luz de los tres gobiernos que se sucedieron en el periodo 1990-2006.

En el lapso 1990-1994, la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado como un medio para garantizar la tan anhelada gobernabilidad democrática se convirtió en un referente primordial para las acciones por realizar en materia de PMGP. La visión de un Estado desmantelado, con poca capacidad para producir y proveer bienes públicos, con un escaso margen de coordinación, con funciones públicas empobrecidas y minimizadas se convertía en una importante amenaza para asegurar dicha estabilidad (ex directivo DIPRES, entrevistas, 2008).

Por ende, el aumento de la capacidad de gestión de la administración pública estuvo focalizado en el diseño e implementación de programas sociales que pudieran, en gran medida, resolver temas pendientes y mostraran a la ciudadanía un mayor avance en términos de participación y promoción de derechos ciudadanos. Este tema ya había sido abordado por el entonces candidato a la presidencia Patricio Aylwin durante el debate del plebiscito de 1988, resaltando la “deuda social” que el gobierno militar dejaba como herencia a la democracia.

Un elemento interesante de este periodo es que, como hemos señalado, no existían lineamientos políticos expresos sobre la necesidad de modernizar la gestión pública, sino que más bien existían esfuerzos en algunos servicios públicos que impulsaron luego a decisiones de carácter político. Muchos de estos esfuerzos llevaron a un grupo de servicios públicos a ser vistos como referentes de buena gestión (ex directora SRCeI, entrevistas, 2008). Entre

ello se mencionan el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI), el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y el Instituto de Normalización Previsional (INP).

Los principales elementos característicos de estos servicios estuvieron puestos en mejorar los tiempos de atención y respuesta a las necesidades de los usuarios, incorporar nuevas tecnologías, modernizar procesos y procedimientos, incorporar indicadores de medición, entre otros. Sin embargo, se trató de esfuerzos aislados que luego permitirían una mayor atención que llegaría en el próximo periodo gubernamental. Estos “espacios de modernización” fueron creándose en el tiempo y se fueron incorporando nuevos instrumentos a medida que se acrecentaban las necesidades ciudadanas (ex subdirector DIPRES, entrevistas, 2008).

De esa manera comienzan a ser cuestionadas prácticas administrativas como los mecanismos de gestión, la asignación de recursos, el desempeño de los funcionarios y directivos públicos, entre otros. Esto lo resume muy bien uno de los entrevistados al señalar que:

los [...] servicios que iniciaron esto generaron un efecto en toda la administración pública porque se empezó a ver que había un cambio en la forma de atender, que había una disminución violenta de los tiempos de espera, que empezaron a disminuir los reclamos en los diarios y que la gente comenzó a hablar de los servicios; eso, a mi juicio, llevó que a partir del '94 en adelante, tomando estos ejemplos, se conceptualizara el proceso de modernización y se empezó a hablar del proceso de modernización de la gestión del Estado” (ex directivo INP, entrevistas, 2008).

Otro elemento que caracterizó el periodo fue la creciente inversión en mejorar la calidad de los recursos humanos, donde se entendió, en primer lugar, que se debía avanzar en términos de democratizar la administración pública, lo que suponía un cambio cultural importante, intentando promover la existencia de funcionarios públicos con capacidad para moverse en este nuevo entorno democrático. Esto porque la falta de canales de expresión y participación de los años anteriores mermaron esta cultura de servicio, la que debía ser reconstruida (ex diputado, entrevistas, 2008). Incluso más allá de este ejercicio, entendiendo que el propio funcionario debía ser “democrático” en el ejercicio de sus funciones (ex asesor Comité Interministerial, entrevistas, 2008).

En definitiva, producto de los cambios que se estaban produciendo en el país, así como de lo que estaba aconteciendo en otras partes del mundo, sumado a una creciente demanda ciudadana permite visualizar las falencias de la gestión pública y de cómo ésta, si no era mejorada, era incapaz de responder a los desafíos del país (ex subsecretario MINSEGPRES, entrevistas, 2008).

En el siguiente periodo de 1994-2000 los énfasis de la PMGP estuvieron puestos en avanzar hacia una mayor institucionalización e incorporación de prácticas formales de medición y evaluación de resultados, donde surgen las primeras propuestas por implementar un sistema de control de gestión que permitiera aunar esfuerzos y alinear la gestión de los servicios públicos con las prioridades del gobierno de turno.

Un primer elemento lo constituye el propio programa de gobierno del presidente Frei donde se creó un grupo de trabajo para estructurar la agenda y se explicitaron temas como la eficiencia, la probidad, la transparencia, la satisfacción del usuario, que luego fueron referentes para la toma de decisión (ex asesora PRYME, entrevistas, 2008). Sin embargo, esto no se condecía con la realidad de las organizaciones públicas que aún eran visualizadas como burocráticas y poco flexibles, estructuradas más bien para administrar insumos que para producir resultados, donde no existía una cultura de control y donde la cultura y los procesos eran inefectivos (ex subdirector DIPRES, entrevistas, 2008).

El aprendizaje y la mirada a la experiencia internacional también constituyeron un elemento importante en este periodo, donde el impulso motivador generado por un grupo de servicios públicos llevó a otros sectores a generar esfuerzos por mejorar sus propios ámbitos de gestión. En este punto se contó con apoyo político y financiero para que los directivos viajaran al exterior y vieran las experiencias en terreno de países pioneros como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido, cuyos modelos mostraban buenos resultados y demostraban el impacto favorable que los procesos de modernización habían tenido en el crecimiento de sus economías y de sus sistemas políticos (ex ministro MINSEGPRES, entrevistas, 2008).

Se pretendía, entre otras cosas, conocer las herramientas de gestión utilizadas, las técnicas para mejorar la eficiencia y eficacia en el accionar de los servicios públicos, que facilitarían, en gran medida, la canalización de demandas ciudadanas sin colapsar el aparato administrativo. Por lo tanto, se trataba evidenciar las potencialidades que ofrecía la aplicación de los principios de la Nueva Gestión Pública, que habían sido ya implementados en estos países y que fueron paradigma de referencia también en Chile (investigador y asesor; ex asesor presidencial, entrevistas, 2008). Asimismo, la mirada a la gestión del sector privado también fue fuente de inspiración para materializar principios como la transparencia, la responsabilidad, la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, poniendo especial énfasis en el ámbito de la evaluación (ex director PRYME, entrevistas, 2008).

Como ya hemos señalado, la institucionalización de la PMGP fue vista por el presidente Frei como un factor fundamental para asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las nuevas prácticas de gestión. Para ello se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuyo principal cometido era impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y proponer políticas generales sobre la materia donde, como ya hemos señalado, participaban diferentes instancias de gobierno. Los esfuerzos estuvieron puestos en dos líneas. Por una parte se avanzó en acciones de rediseño institucional, donde el número de ministerios aparecía como un tema central (ex directivo FONASA, entrevistas, 2008).

Por otra parte, la Dirección de Presupuestos avanzó en mejorar los mecanismos de vinculación entre los lineamientos del Comité y las mejoras en la gestión de los servicios públicos, buscando generar cambios graduales, promover e impulsar la modernización donde fuera posible, desarrollar experiencias pilotos, construir indicadores de gestión y, sobre todo, mirar los temas de gestión pública desde los servicios públicos (ex directivo DIPRES, entrevistas, 2008).

Estos avances en materia de modernización también sirvieron para apoyar la toma de decisiones en torno a continuar consolidando la PMGP. Es así como, según lo señalan algunos entrevistados, se pensó en la posibilidad de repensar la estructura misma del Estado, pero al final se privilegió la estrategia de continuar avanzando en mejoras de la gestión (ex directivo PRYME, entrevistas, 2008). Un factor importante en esta decisión fue el tiempo que restaba para terminar el periodo gubernamental donde no existía capacidad para avanzar en todos los ámbitos. Por lo tanto, se tomó como foco estratégico la gestión de la administración central (ex ministro SEGEGOB, entrevistas, 2008). Cabe señalar, asimismo, que a partir de este nuevo foco el Comité comienza a autodenominarse “Comité de Gestión para la Modernización del Sector Público, más que Modernización del Estado” (ex ministro SEGEGOB, entrevistas, 2008).

Otra característica del periodo fue el avance en aspectos de formalización de la PMGP, donde se define el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, tomando como principales énfasis aspectos de gestión estratégica y control de gestión, agilización de procedimientos, incorporación de tecnologías de información y orientación al usuario. Desde un punto de vista estratégico, el plan privilegiaba formas administrativas de intervención y gradualidad en la implementación.

En definitiva, los elementos que caracterizan este periodo lo constituyen los avances institucionales y formales a través de instrumentos de gestión es-

tratégica, diseñados con el objeto de guiar de manera centralizada el proceso de modernización de la administración pública para que tuviera un carácter integrador, y no fuera sólo acciones aisladas producto de la iniciativa de algunos directivos al frente de servicios públicos emblemáticos. Con ello este periodo de gobierno supuso un fortalecimiento de la PMGP.

En el último lapso en estudio comprendido entre los años 2000-2006, la PMGP parece perder impulso en la incorporación de instrumentos y prácticas basadas en los nuevos paradigmas, siendo el principal foco de atención la incorporación de nuevas tecnologías. Una decisión que parece demostrar esta pérdida de fuerza es la transformación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en un Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).

Sin embargo, situaciones de corrupción a las que ya hemos hecho mención vuelven a poner en el tapete la necesidad de fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las actividades públicas, lo que supone un nuevo impulso a la PMGP. Por ello el énfasis estuvo puesto en la generación de mecanismos que promovieran la transparencia a través de leyes y normativas que respondían a estas necesidades coyunturales. Es así como se promulga la ley de procedimiento administrativo, la ley del nuevo trato, la ley de financiamiento a las campañas políticas, entre otras iniciativas importantes (secretario ejecutivo Consejo de Transparencia, entrevistas, 2008).

Por otra parte, la institucionalidad heredada del periodo anterior junto con el protagonismo creciente de la Dirección de Presupuestos supuso incorporar temas en dos ámbitos entre los que se producía un diálogo más fluido: por una parte, la discusión política que se daba en el PRYME, presidido por la Secretaría General de la Presidencia, y, por otra, las discusiones sectoriales lideradas por la DIPRES, que permitía operativizar las definiciones políticas y crear una agenda de trabajo (ex asesora ministerial, entrevistas, 2008).

Las principales acciones del periodo estuvieron en dos ámbitos complementarios: por una parte, se resolvió el financiamiento de las campañas políticas a través de la Ley de Financiamiento de Campañas políticas y, por otra parte, se decidió transparentar los procesos de reclutamiento y selección de los altos directivos públicos mediante la Ley de Alta Dirección Pública (2003) (ex superintendente; ex subdirector DIPRES, entrevistas, 2008).

Entre otras iniciativas ligadas a la promoción de la transparencia también se encuentran la Creación del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno como un órgano asesor del presidente de la República encargado de coordinar una política de auditoría y control, junto con iniciativas como el Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas (conocido como

Chilecompras) o el Proyecto de Ley sobre Probidad Administrativa (ex asesora ministerial, entrevistas, 2008).

En definitiva, la PMGP para este último periodo tuvo importantes avances, aunque éstos no se produjeron por una definición política producto de decisiones previas, sino que más bien se trató de generar consensos para asegurar, en gran medida, la estabilidad institucional. Cabe señalar que, de acuerdo con algunos entrevistados, los partidos de oposición ya contaban con algunas propuestas en torno a la modernización de la gestión pública antes de producirse la contingencia que dio origen al pacto político entre gobierno y oposición, surgidas desde el Centro de Estudios Públicos (CEP), *think tank* que aconsejaba crear un “sistema de selección de funcionarios del sector público del que derivó el Sistema de Alta Dirección Pública” (ex directivo, entrevistas, 2008).

En términos generales podemos señalar que existen elementos que han caracterizado la PMGP durante el periodo de estudio, pero éstos han sido producto de decisiones propias de cada agenda de gobierno, respondiendo a distintos intereses. Cabe decir que la PMGP fue parte de un plan racional incorporado a la agenda del presidente Frei, pues allí se trataron temas importantes como la eficiencia, la probidad, la transparencia, la atención al usuario, todo enmarcado en una institucionalidad adecuada, creada para sostener el proceso de modernización que se pretendía impulsar.

En términos de los contenidos de la PMGP, éstos no distan de aquellas iniciativas que ya se habían desarrollado en otros países, donde existió un interés desde la tecnocracia chilena por incorporar a su gestión estas prácticas y donde se dio por sentado que los principios propuestos por la Nueva Gestión Pública serían el referente en términos de acciones concretas. Incluso cuando la agenda estuvo marcada por coyunturas, las decisiones de crear un Servicio Civil o transparentar el sistema de financiamiento público estuvieron inspiradas en experiencias implementadas en otros países.

Más allá de que en el caso chileno existieran particularidades al respecto, conceptos como eficiencia, eficacia, calidad, medición, evaluación y transparencia fueron adoptados en el proceso de modernización de la gestión pública, tal como ya había sido enunciado por las nuevas teorías y puesto en práctica por otros gobiernos. Sin embargo, cabe resaltar que todos ellos fueron incorporados, entendiendo a la administración pública como un vehículo que permitía asegurar la estabilidad del sistema político, y donde la mejora en la gestión iría de la mano con una mayor gobernabilidad y consolidación de la democracia.

Actores claves del proceso

Respecto de los actores que han jugado un rol importante en la PMGP para el caso chileno, un análisis de los mismos da cuenta, nuevamente, de los diferentes momentos por los que atravesó este proceso y cómo se fueron dando, asimismo, diferentes estructuras de relaciones formales e informales entre ellos.

En el periodo 1990-1994 encontramos tres tipos de actores, cada uno con diferentes grados de influencia y en diferentes ámbitos. Por una parte están los organismos internacionales, que jugaron un rol preponderante durante el gobierno militar, pues muchas de sus orientaciones fueron asumidas como lineamientos para definir las características del Estado chileno. En ese sentido, si bien no tuvieron una ingerencia directa sobre la toma de decisiones en este periodo de estudio, se mantuvieron las recomendaciones y no se realizaron cambios estructurales. Lo anterior concuerda con una realidad que también se presentaba en el caso de otros países latinoamericanos, donde se empiezan a desarrollar políticas de reforma del Estado, entendiendo que éstas eran de carácter institucional y que intentaron hacer un Estado más pequeño pero más flexible, dejando de lado aspectos que acercaran este Estado a la ciudadanía (ex directiva PRYME, entrevistas, 2008).

Un segundo tipo de actor en este periodo fue la nueva clase política que asumía diferentes roles en el ejecutivo y entre quienes existían diferentes puntos de vista respecto de los temas en los cuales se debía avanzar, especialmente cuando no se priorizaba una PMGP. Por una parte estaban aquellos que presionaban por fortalecer temas sociales porque la producción de este tipo de bienes había quedado muy deteriorada. Por otra parte, estaban los que señalaban la necesidad de avanzar en temas de infraestructura como un medio para reforzar la acción del Estado (ex asesora MINSEGPRES, entrevistas, 2008). Finalmente, estaban aquellos que planteaban la necesidad de continuar en la línea de privatización de empresas públicas siguiendo las prioridades del gobierno militar (ex diputado, entrevistas, 2008).

Finalmente, tenemos un tercer grupo de actores conformado por directivos públicos de servicios emblemáticos, quienes, como hemos señalado, compartían una serie de dificultades en la gestión y se sentían motivados a mejorar la calidad de los servicios que prestaban. Si bien adquirirán enorme influencia durante el próximo periodo de gobierno, en esta época comenzaron a reunirse y a conformar un equipo que se potenciaría hasta llegar a influir en las decisiones de política, específicamente para una PMGP.

Es así como estos directivos se reunían semanalmente para compartir experiencias, contarse sus problemas y, en conjunto, encontrar soluciones a

los mismos. A partir de estas reuniones se fueron generando propuestas respecto de los caminos que se debían seguir para avanzar en el fortalecimiento de las administraciones públicas, llegando a sumar más de 10 directivos de otros servicios públicos a estas reuniones, con lo cual el grupo fue adquiriendo mayor protagonismo, el que pronto sería reconocido por la clase política (ex directora SRCeI, entrevistas, 2008).

En el siguiente periodo (1994-2000) empiezan a delinearse nuevas relaciones entre los actores, donde los niveles políticos y técnicos comienzan a dialogar de manera más cercana, muy amparados en la figura del presidente Eduardo Frei, quien supo aglutinar los esfuerzos y sumar voluntades desde diferentes niveles de la clase política.

Un actor fundamental del proceso de modernización de la gestión pública en este periodo fueron los propios directivos que, desde el gobierno anterior, habían ido adquiriendo mayor grado de articulación, dando nacimiento a un nuevo concepto que los definiría en el futuro: Los “tecnopol”¹¹. Efectivamente, estos directivos no sólo formaban parte del aparato de gestión, con experiencia en la empresa privada y estudios de posgrado en universidades extranjeras de prestigio, sino que además contaban con un capital político que les permitía altos niveles de influencia y diálogo con la clase política. Si bien en un primer momento las iniciativas de modernización se centraban en aspectos técnicos, los “tecnopol” comprendían la importancia del apoyo político para definir una política que diera cuenta de las necesidades y desafíos actuales (investigador y asesor, entrevistas, 2008).

Entre los nuevos integrantes de este grupo de “tecnopol” se encontraban profesionales y directivos de Ministerios y organismos sectoriales. Sin duda, un actor fundamental en este equipo fue la figura del entonces director de Presupuestos, Mario Marcel, a quien varios de los actores califican como “el verdadero promotor de los avances en materia de modernización” (ex director PRYME, entrevistas, 2008). En este periodo la Dirección de Presupuestos creó un sistema de control de gestión que se aplica hasta nuestros días, asumiendo un liderazgo en materia de modernización de la gestión pública y convirtiéndose en motor de este proceso (ex directivo MINSEGPRES, entrevistas, 2008).

Por lo tanto, se podría señalar que también surgieron otros actores institucionales, donde la Secretaría General de la Presidencia (quien entregó

11 Domínguez (1997) define a los tecnopols como profesionales que cuentan con una alta formación técnica, generalmente asociada a posgrados en el ámbito de la economía, que, además, poseen capacidades políticas que les permiten “gobernar más efectivamente”.

lineamientos políticos para la modernización) o la propia Dirección de Presupuestos (quien asumió los lineamientos de carácter técnico) tuvieron gran influencia en construir una plataforma que permitiera dar sustento a las acciones que se fueron emprendiendo, sumando a sus filas profesionales que elaboraron estudios y guías para dar a conocer instrumentos, herramientas y técnicas de gestión así como para sensibilizar al resto de directivos y funcionarios, actuando tanto como líderes pero también apoyando fuertemente el proceso (ex directivo DIPRES, entrevistas, 2008). De hecho, la fuerza que adquirió la Dirección de Presupuestos ha acaparado la atención de otros países latinoamericanos (ex asesor Comité Interministerial, entrevistas, 2008).

Otro actor de gran relevancia fue el propio presidente de la República, quien asumió un rol de liderazgo importante en la definición de una PMGP, muy influido por el fuerte presidencialismo que caracteriza al gobierno chileno. Es así como la figura del presidente adquiere relevancia especialmente en la incorporación del tema a la agenda, la definición de prioridades y la generación de compromisos políticos que requería una política de esta envergadura. Asimismo, el entonces presidente tenía una amplia experiencia en el sector privado donde se había desempeñado como directivo, con lo cual el ámbito de la gestión propiamente tal no le resultaba ajeno.

Para el siguiente periodo (2000-2006) algunos actores mantienen su rol de influencia, (principalmente los “tecnopol” y el presidente de la República), aunque aparecen otros de gran relevancia dadas las situaciones coyunturales que afectaron al gobierno de turno.

En primer lugar, aparecen los partidos políticos jugando un rol relevante para introducir nuevos temas en la agenda de gobierno y que afectaron específicamente a la PMGP. Efectivamente, los casos de corrupción causaron un amplio rechazo en la clase política pues involucraban de manera directa a altos personeros cercanos al presidente, lo cual produjo una crisis de legitimidad que podía tener altos costos políticos. Ante esta situación, se produce una negociación entre los partidos de la Coalición de Gobierno y los partidos de la Oposición. De acuerdo con un entrevistado “[el presidente del principal partido de oposición] le tira un salvavidas [al presidente] y se establece un acuerdo por el cual el gobierno se ve obligado a hacer reformas” (investigador, entrevistas, 2008). Este acuerdo incluía el financiamiento de la política,... pero a cambio de la Alta Dirección Pública (investigador, entrevistas, 2008). Como hemos señalado, esta negociación dio lugar a los “Acuerdos Político - Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”.

En segundo lugar, surgen con fuerza los llamados “Think Tank” o Centros de Pensamiento, los cuales actuaron como apoyadores del proceso proponiendo soluciones que facilitaron la toma de decisiones en el ámbito de la política, influyendo directamente en los términos que la PMGP adquiriría en este periodo. De hecho, gran parte de los contenidos del “Acuerdo Político - Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” habían sido trabajados por el CEP (Centro de Estudios Públicos) de manera previa, encontrando un asidero importante en la crisis de legitimidad producida, pues sus planteamientos fueron recogidos por los partidos de oposición y levantados como propuesta para constituir el Sistema de Alta Dirección Pública. Por lo tanto, el trabajo que hizo el CEP fue clave para lograr las transformaciones que se hicieron el año 2003 (ex directivo Público, entrevistas, 2008).

Junto con estos Centros, algunos entrevistados identifican a las universidades que desarrollaron estudios sectoriales que fueron utilizados como base para ajustar y definir políticas específicas, aunque no como impulsores de la política. El Departamento de Ingeniería Industrial (DII) ha sido uno de los principales focos de debate y reflexión en esta materia (ex ministro de Estado - ex subsecretario MINSEGPRES; ex superintendente, entrevistas, 2008).

En síntesis, el caso chileno resulta muy interesante, pues se visualiza muy claramente el rol que cada uno de los actores asumió en diferentes momentos así como los intereses que los movían, sumado a una serie de circunstancias que los llevaron a establecer alianzas o negociaciones en pos de resguardar sus ámbitos de acción. Estos actores ocupan un amplio espectro pues están aquellos que se ubican primordialmente en el ámbito de la política hasta aquellos que pertenecen a la burocracia misma, pasando por actores de la sociedad civil, educativos, institucionales, entre otros.

Conclusiones e implicancias

Existen diferentes aproximaciones para calificar el proceso de modernización llevado a cabo en Chile durante los gobiernos de la Concertación, desde aquellos que lo valoran como referente en términos de eficiencia y eficacia hasta aquellos que lo califican como un proceso no acabado.

Sin embargo, a la luz de los hechos analizados a partir del modelo propuesto es posible evidenciar características propias para el caso chileno que lo hacen interesante como caso de estudio, especialmente cuando se pudo apreciar, desde una mirada integradora, los diferentes elementos que se con-

jugaron para que la PMGP tuviera énfasis distintos de acuerdo con factores de coyuntura, intereses políticos, agendas de gobierno, momentos históricos, necesidades de gestión, entre otros.

Sin duda, la corriente modernizadora que ya se había iniciado en otros países fue un referente importante en el caso de Chile, donde las propuestas emergentes daban cuenta de la necesidad de pensar un modelo de administración pública capaz de responder de mejor manera a los desafíos del Estado de fines de siglo (Vernis y Mendoza, 2008). Asimismo, el debilitamiento que muchas administraciones habían sufrido producto de las recomendaciones del Consenso de Washington y de las teorías monetarias de los años ochenta se convertía en una piedra de tope para responder a los requerimientos de los ciudadanos que ahora se identificaban como usuarios y que exigían una producción y provisión de bienes y servicios públicos con criterios de calidad.

En Chile el gobierno militar había heredado fuertes inequidades a los nuevos gobiernos democráticos, los que organizaron su agenda de acuerdo con prioridades progresivas donde en un primer momento no tenía cabida una PMGP en sí misma, sino más bien una serie de acciones orientadas a fortalecer la incipiente estabilidad democrática haciendo inversiones sectoriales y privilegiando los programas sociales. Pero a medida que la administración pública fue visualizada como un poderoso instrumento para promover esa anhelada estabilidad política, poco a poco se fue asumiendo la importancia de contar con lineamientos claros y apoyos políticos que se convirtieran en el soporte institucional para emprender mejoras reales en diferentes aspectos de la gestión.

Es así como la figura del presidente es fundamental, ya sea cuando incluye en su agenda de manera deliberada aspectos ligados a la modernización de la gestión como cuando la incorpora para responder a situaciones políticas que tienen incidencia directa en el bienestar de la población. Asimismo, este elemento político tuvo su complemento en los esfuerzos realizados por actores con capacidad política y técnica, capaces de articular y dialogar en ambos sentidos, lo que claramente facilitó el diseño e implementación de la PMGP.

Esta articulación entre lo político y lo técnico permitió que los contenidos de la PMGP incluyeran aspectos propios del ámbito de la gestión como la incorporación de indicadores a la toma de decisión, el fortalecimiento de sistemas de control centralizados trabajando de forma articulada con los sistemas locales, la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de adquisición de los servicios públicos, la promoción de prácticas directivas orientadas a la rendición de cuentas, la búsqueda de sistemas de medición y evaluación del desempeño, entre otros factores.

La PMGP consideró la creación de una institucionalidad consensuada y apropiada para enfrentar la mejora de la gestión de los servicios públicos, la consideración de recursos financieros y humanos para que la PMGP pudiera ser implementada, entre otros aspectos. En términos políticos, la PMGP incluyó el diálogo entre partidos de gobierno y de oposición que supuso un complejo proceso de negociación, el cual no sólo tuvo implicancias en la institucionalidad sino también en los principios que, a futuro, guiarían en gran parte los énfasis en materia de modernización.

Por lo tanto, para el caso chileno no podemos hablar de una PMGP continua, sino más bien de un proceso que tuvo durante el periodo 1990-2006 distintas características. En términos del modelo que nos permitió hacer un análisis más acotado, el caso chileno tendría los elementos que pueden apreciarse en el Gráfico 3.

Este *paper* ha pretendido ser un aporte en dos sentidos. Por una parte, desde una perspectiva conceptual, ha querido aportar a la discusión que aún existe en torno a los procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública, donde la imprecisión conceptual no ha facilitado la identificación de variables analíticas que pueden ser claves para describir estos procesos en la realidad o para permitir comparaciones que sirvan de referencia a teóricos y *practitioners*.

Por otra parte, desde una perspectiva empírica, nos ha permitido conocer en profundidad la realidad de una política concreta impulsada en Chile, lo que ha supuesto un esfuerzo por aislar las variables analíticas e intentar establecer relaciones e influencias entre las mismas, dinámicas que no se aprecian de manera completa en términos teóricos.

La revisión del caso de la PMGP en Chile sugiere la posibilidad de estudiar cómo se ha dado este proceso en otros países y cuáles han sido las variables explicativas y constitutivas para los énfasis que éstas pueden haber tenido o los actores que impulsaron su desarrollo. Por otra parte, nos permite introducir variables que difícilmente pueden ser controladas, como factores del entorno político, económico o social que, en determinado momento, pueden forzar la toma de decisiones y definir políticas distintas, con alcances distintos.

Por lo tanto, creemos que en la medida que se continúe profundizando en los lineamientos y resultados de diferentes políticas de modernización, tanto en términos conceptuales como teóricos, se estará aportando al proceso de mejora continua en donde aún están embarcados muchos gobiernos, los desafíos parecen ser crecientes y se requiere contar con información que

les permita mirar en retrospectiva sus propios procesos sin perder de vista las demandas futuras.

Bibliografía

- Ardila, Federico (2003), “La reforma de la administración pública: entre los paradigmas externos y las realidades nacionales”, en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 octubre.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación*, Washington: BM.
- Barzelay, Michael (1997), “La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)”, en *II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Venezuela, 15-18 octubre.
- Bresser Pereira, Luiz (1998), “La Reforma del Estado de los años noventa: Lógica y mecanismos de control”, en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 150.
- Boiero, Marta y Estrada, Gabriela (2003), “Reforma del Estado: Transición hacia un Nuevo modelo de gestión pública”, en *II Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Estado y Administración*, Córdoba, Argentina.
- Bouckaert, Gerard (2002), “Modernising the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda”, en Sommermann y Ziekow [eds.], *Perspectiven der Verwaltungsforschung*, Berlín: Duncker & Humblot.
- Costa Pinto, Luis (1980), “Modernización: concepto o ideología”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 14, marzo-abril.
- Díaz, Fernando (2000), “Reforma del Estado”, en Baca Olamendi *et al.* [eds.], *Léxico de la Política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Echebarría, Koldo (2000), “Reivindicación de la Reforma Administrativa. Significado y Modelos Conceptuales”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18, octubre.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999), “La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público”, en Losada y Marrodan [eds.], *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Egaña, Rodrigo (2002), “Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y Desafíos”, en *Serie Documento de Trabajo 340*, Santiago: CEP.
- Domínguez, Jorge [ed.] (1997), *Technopols: freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Flores, María de Lourdes (2003), *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.
- Garretón, Manuel y Cáceres, Manuel (2003), “From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project”, en Schenider y Heredia [eds.], *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, University of Miami: North South Center Press.

- Giddens, Anthony (1990), *Las consecuencias de la modernidad*, Cambridge: Policy Press.
- Gowler, David y Legge, Karl (1983), "The Meaning of Management and the Management of Meaning: A view from Social Anthropology", en Earld [eds.], *Perspectives on Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, Stephen (1997), *The Reform of the State in Latin America*, mimeo.
- Hammer, Michael y Champy, James (1994), *Reengineering the corporation*, New York: Harper Business.
- Ingraham, Patricia (1997), "Play it Again Sam, It is Still not Right; Searching for the Right notes in Administrative Reform", en *Public Administration Review*, núm. 57.
- Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos (1999), "Aportes de las ciencias de gestión (Management) a la Reforma del Estado", en Losada y Marrodan [eds.], *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jones, Lawrence y Kettl, David (2003), "Assessing public management reform in an international context", en *International Public Management Review*, vol. 4, núm. 1.
- Longo, Francisco y Echebarría, Koldo (2000), "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas", en *Documentos del CLAD*.
- Lynn, Lawrence (2001), "Globalization and administrative reform: What is happening in theory?", en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 2.
- Marcel, Mario (2000), *Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile. Reforma del Estado*, vol. II, Santiago, Chile: CEP.
- Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred (2008), "El Estado Relacional y las transformaciones de las administraciones públicas", en Longo y Ysa [eds.], *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona: ESADE.
- Navarrete, Bernardo (2008), "La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)", en *Revista Enfoques*, año VI, núm. 9, Segundo semestre.
- OCDE (2005), *Modernising Government*, en *The Way Forward*, París: OECD.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona: Paidós.
- Meyer, John (1998), "Global Warning—Debating. International Developments in New Public Financial Management", en Olson *et al.* [eds.], *Learning from International Management Reform*, Noruega: Cappelen.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rezende, Fernando (2008), "Implementation Problem of New Public Management Reforms: The Dilemma of Control and the Theory of Sequential Failure", en *International Public Management Review*, vol. 9, núm. 2.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001), "National, international and transnational constructions of new public management", en Christensen y Laegreid [eds.], *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate: Aldershot.

- Schwartz, Herman (1994), "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, núm. 1, mayo.
- MINSEGPRES (1997), *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. División de Modernización de la Gestión Pública*, Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Siedentopf, Heinrich (1982), "Introduction: Government Performance and Administrative Reform", en Siedentopf [ed.], *Strategies for Administrative Reform*, Lexington: Lexington Books.
- Silva, Patricio (2006), "Los tecnócratas y la Política en Chile: pasado y presente", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliette (1990), *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, London: Sage Publications.
- Tomassini, Luciano (2003), "El Problema de los Consensos en las Reformas Administrativas de América Latina", en *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Bolivia 26-27 de junio.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Maneriana (2002), *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos*, Santiago de Chile: LOM.
- Vigier, Pierre, Cereceda, Miguel y Genovesi, Alejandro (2001), "Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Aproximaciones conceptuales y metodológicas", en *Serie Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental*, Documento núm. 1, PNUD.
- Yin, Robert (1994), *Case study research. Design and methods*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Recursos electrónicos

- Bresser Pereira, Luiz (2001), "Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo...". Disponible en: <http://www.anahitx.com.ar/blog2/wp-content/bresser-pereira-luiz-carlos-reforma-de-la-nueva-gestion-publica.pdf>. [22 de diciembre de 2009].
- Gore, Al (1993), Informe del Vicepresidente Al Gore: "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less", en *Report of the National Performance Review*. Disponible en: <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED384294.pdf>. [09 de enero de 2011].
- Guerra, Gustavo (1999), "La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo", en *Documentos de Trabajo*, Gobierno de Perú. Disponible en: <http://www.agendaperu.org.pe/pdfs/pub-08.pdf> [14 de abril de 2009].
- Guerrero, Juan Pablo (1998), "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", en *Documentos de Trabajo*, División de Administración Pública Federal, México. Disponible en: <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/DT%2061.pdf> [6 de diciembre de 2009].

Lobo, Vital (2001), "Proyectos de reforma/Modernización en la Administración General del Estado: Desde la Transición hasta la Actualidad", en *Documentos de Trabajo*, Gobierno de España. Disponible en: <http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/659E28E3-B287-4A3D-BB2E-11D20E3CEC7E/0/PROYECTOSDEREFORMAENLAAGE.pdf> [25 de junio de 2009].

PNUD (2006), *Public Administration Reform: Practice Note*. Disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/PARPEN_English.pdf [23 de enero de 2009].

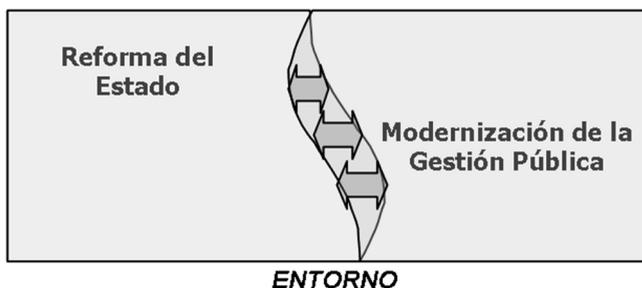
Real Academia Española (2001). Disponible en: www.rae.es [15 de enero de 2010].

Soto, Raimundo y Morandé, Felipe (1999), "Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional". Disponible en: <http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/pdf/publicaciones/inv121.pdf> [17 de febrero de 2009].

Anexo

Gráfico 1

Modelo de relación reforma del Estado-modernización de la gestión pública



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1

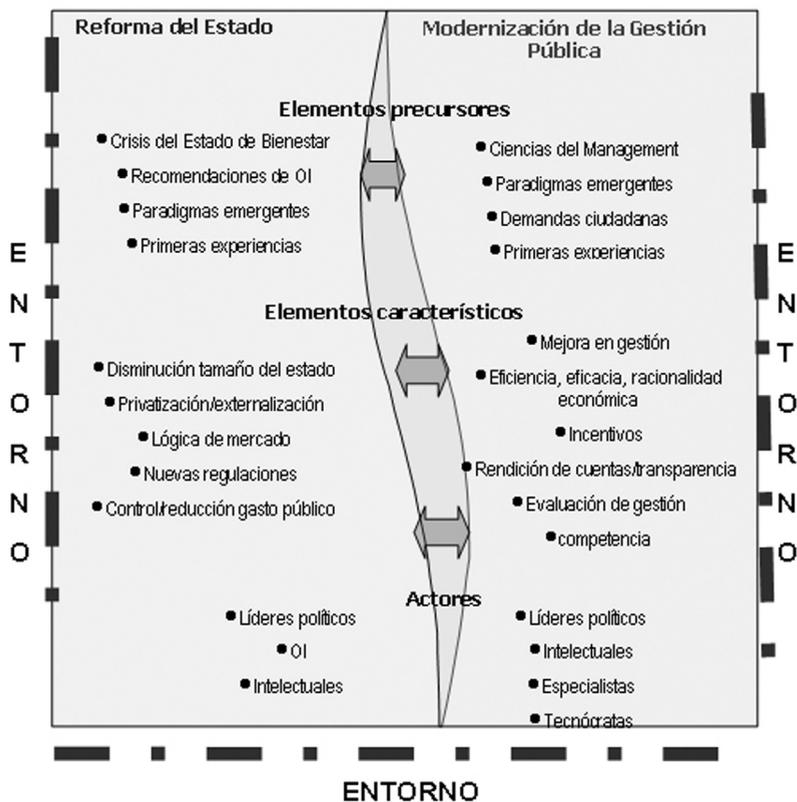
Revisión de literatura. Principales variables y categorías de análisis

Categoría	Variables explicativas	
	Reforma del Estado	Modernización de la gestión pública
Elementos precursores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crisis del Estado de Bienestar. ▪ Recomendaciones de los principales organismos internacionales. ▪ Paradigmas emergentes basados en la privatización de la economía y la liberalización económica. ▪ Primeros resultados exitosos en países pioneros. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciencias del Management inspiradas en la empresa privada. ▪ Paradigmas emergentes: Nueva Gestión Pública, Teorías de la Gobernanza. ▪ Demandas crecientes y complejas de la ciudadanía, cada vez más empoderada (ciudadano usuario). ▪ Primeros resultados exitosos en países pioneros.
Elementos característicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disminución del tamaño del Estado y de su estructura organizativa. ▪ Traspaso de funciones al sector privado mediante la privatización y externalización de servicios públicos. ▪ Preponderancia de la lógica de mercado. ▪ Creación de nuevos modelos de regulación económica y social. ▪ Control y reducción del gasto público. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mejora en su capacidad de gestión a través de la incorporación de herramientas, técnicas y prácticas del sector privado. ▪ Incorporación de conceptos de eficiencia, eficacia y racionalidad económica. ▪ Incorporación de sistemas de incentivo al desempeño. ▪ Promoción de rendición de cuentas y transparencia. ▪ Mecanismos de evaluación de la gestión. ▪ Lógica de competencia.
Principales actores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Líderes políticos en posiciones de poder, influidos por las corrientes economicistas del momento. ▪ Organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el BID o la OCDE. ▪ Intelectuales de prestancia mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Líderes políticos. ▪ Intelectuales de centros de estudio y/o universidades. ▪ Especialistas: muchas veces organizados fuera de los canales burocráticos tradicionales. ▪ Tecnócratas en posiciones directivas: preocupados por incrementar la eficiencia y la eficacia en sus propias organizaciones. ▪ Organismos internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

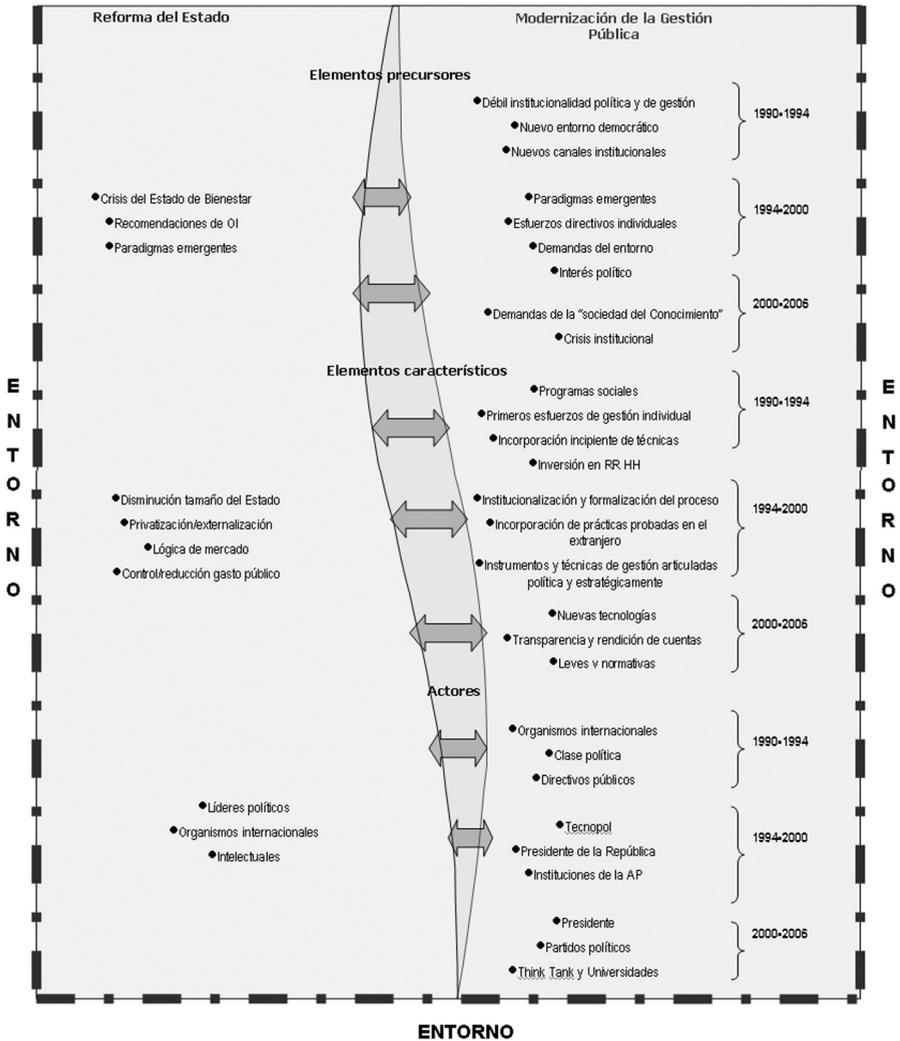
Modelo de análisis



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3

Contenido del Modelo de análisis para el caso chileno



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2

Muestra de actores entrevistados

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 Azócar 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 MINMINSEGPRES (1990-1994) Senador (1998-2006)
Cañas Enrique	Asesor Presidencial / MINSEGPRES (Gov. 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 MINSEGPRES (2004-2006)
Egaña Rodrigo	Director Ejecutivo PRYME (2000-2002) y Subsecretario MINSEGPRES (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 (Gov. 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 MINSEGPRES (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 (Gov. Ricardo Lagos, 2003-2006)

Nombre	Relación con la PMGP
Lahera Eugenio	Asesor en Políticas Públicas (Gov. 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 MINMINSEGPRES (2002-2003)
Moraga Rodrigo	Presidente Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (Gov. 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 César	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)
Rosebluth Jorge	Subsecretario MINSEGPRES (1995-1996)
Rubio Gladys	Asesora MINSEGPRES (1990-)
Sepúlveda María Alejandra	Directora Servicio de Registro Civil e Identificación (1997-2003) Directora Ejecutiva PRYME Jefa División Modernización (2003-2008)
Solari Ricardo	Subsecretario MINMINSEGPRES (1990-1994) Ministro del Trabajo y Previsión Social (2000-2005)
Téllez Luis	Secretario Ejecutivo Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (Gov. Frei R-T)
Valdés Salvador	Investigador Centro de Estudios Públicos (CEP)
Valladares Julio	Subdirector 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 MINSEGPRES (1996-1998)

Verónica Figueroa Huencho. Profesora Asistente del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile; Doctora en Management Sciences (ESADE), administradora pública (Universidad de Chile). Colaboradora académica del Instituto de Dirección y Gestión Pública (IDGP) de ESADE. Ha dictado clases para el MBA de ESADE y para el Programa de Formación de Líderes Indígenas de la Universidad de Deusto. Ha trabajado como consultora para la Fundación Forum Universal de las Culturas (Barcelona), para el Banco Interamericano de Desarrollo (Washington), para Endesa-ESADE y para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Sus líneas de investigación son políticas públicas, gestión pública, multiculturalismo y gestión pública intercultural. Publicaciones recientes: “¿Cómo se elaboran las políticas públicas en Chile?: evidencias desde un caso de estudio, en *Revista Política y Democracia*, vol. 17, núm. 2, segundo semestre (2010); “Desarrollo indígena y políticas públicas: Una difícil relación para una convivencia multicultural”, en *Revista Docencia*, núm. 37 (2009); “Agencia de Evaluación de Políticas Públicas: el caso chileno y experiencia internacional comparada, en *Calidad de la democracia, transparencia e instituciones públicas, Serie Estudios*, vol. I, SEGPRES (2009).

Mauricio Olavarría Gambi. Académico de la Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at College Park, Estados Unidos, Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias del Desarrollo por ILADES y Administrador Público por la Universidad de Chile. Ha ejercido diversos cargos directivos en la Universidad de Chile, ha sido consultor de importantes organismos internacionales. Sus investigaciones, publicaciones y docencia se concentran en políticas públicas, pobreza, desigualdad y criminalidad. Publicaciones recientes: como editor de “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile. Tomo 1: La modernización de la gestión pública”, Santiago, Chile (2010); con Figueroa, V., “Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional”, Santiago de Chile (2010); con Allende, C., “¿Es el temor al endeudamiento una limitante en el acceso a la educación superior?, en MINEDUC, “Evidencias para políticas públicas en educación, Selección de Investigaciones Cuarto Concurso FONIDE”, Santiago, Chile (2011).

Bernardo Navarrete Yáñez. Profesor Asociado en la Universidad de Santiago

de Chile. Ha sido Visiting Scholar en el Center For Latin American Studies de la Universidad de Stanford. Realizó sus estudios de Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Sus principales líneas de investigación son: elecciones, políticas públicas y gobiernos locales. Publicaciones recientes: “Las negociaciones electorales en la Concertación de partidos por la democracia (1989-2008)”, en *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile*, vol. I, octubre (2009) y “La limitación de la legislatura en Chile. Un estudio de opinión pública en la Región Metropolitana”, en *Revista Tékhné*, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Portugal, núm. 12 (2009).

Recepción: 18 de marzo de 2010.

Aprobación: 13 de diciembre de 2010.