

# ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso

Mauricio Olavarría Gambi, Bernardo Navarrete Yáñez  
y Verónica Figueroa Huencho\*

**Resumen:** El artículo analiza el proceso de formulación de políticas públicas en Chile, basado en el caso de la política de modernización de la gestión pública (PMGP), en el periodo 1990-2006. El trabajo construye una matriz analítica que permite analizar las distintas etapas, así como caracterizar sus énfasis y estrategias de aprobación. A partir de la evidencia recogida, mediante entrevistas aplicadas a 37 actores clave del proceso, análisis de documentos oficiales e información de prensa, el artículo explica por qué la PMGP se instaló en la agenda del gobierno, por qué fue retirada y luego se reinstaló, por qué adoptó los énfasis que tuvo y el papel que desempeñaron diferentes actores a lo largo del proceso.

*Palabras clave:* políticas públicas, gestión pública, reforma del Estado, modernización.

## *Policy Formulation in Chile: Evidence from a Case Study*

**Abstract:** Analyzing the public management modernization policy, from 1990 to 2006, the article identifies the model which might explain how policies are formulated in the country. This model has been identified from evidence collected through 37 interviews to key actors of the process, official documents, and media analysis. The model diverges from Kingdon

---

\*Mauricio Olavarría Gambi es académico de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: mauricio.olavarria@usach.cl. Tel: (56-2) 718 23 27. Bernardo Navarrete Yáñez es académico de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: bernardo.navarrete@usach.cl. Tel: (56-2) 718 23 81. Ambos autores trabajan en la Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363, Estación Central, Santiago, Chile. Verónica Figueroa Huencho es académica del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santa Lucía 240, Santiago Centro, Chile. Correo electrónico: vfiguero@uchile.cl. Tel: (56-2) 977 15 08. Este artículo ha sido posible gracias al aporte de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile, Proyecto Fondecyt 1080322. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los asistentes a los seminarios de septiembre de 2008, realizados en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en el marco del proyecto de investigación Fondecyt señalado. Agradecen también a dos árbitros anónimos por sus muy sabios comentarios. Cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad de los autores.

Artículo recibido en marzo de 2009 y aceptado para su publicación en marzo de 2010.

and IADB's approaches, which are commonly used to explain the policy formulation process in Latin America. The article explains which might be the reasons of the divergence.

*Keywords:* public policies, public management, reform of the state, modernization.

## Introducción

¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? ¿Qué aprendizaje revela el análisis de la política de modernización de la gestión pública (PMGP)? El análisis de política pública ha despertado un creciente interés entre autoridades y actores políticos, altos funcionarios públicos, académicos, sociedad civil y ciudadanos, quienes recurrentemente enuncian la pregunta que abre este artículo. Aunque algunos trabajos han abordado la cuestión (véanse, por ejemplo, Boeninger, 2007; Stein *et al.*, 2006; Aninat *et al.*, 2006; Medellín, 2004; Gaetani, 2005) el desarrollo del tema es aún incipiente, por lo que el examen empírico de un caso latinoamericano permitirá aportar información real y concreta acerca de la manera en que se desarrolla el proceso, los actores que intervienen en él y la conjunción de circunstancias que lleva al surgimiento de políticas públicas en la región.

La política chilena de modernización de la gestión pública es una intervención que ha ido introduciendo cambios en los modos de gestionar el Estado. El análisis se centra en los cuatro gobiernos que tuvo Chile entre 1990 y 2010<sup>1</sup> —todos pertenecientes a la misma coalición política—, lo que permite disponer de un horizonte de tiempo suficientemente largo para apreciar momentos clave en el ciclo de esta política pública, procesos que se desataron en torno a esos momentos clave y el énfasis que le imprimió cada una de las administraciones.

Lo interesante de esta política es que no surge de expresas demandas ciudadanas, aunque sus resultados generan consecuencias sobre la efectividad del aparato administrativo del Estado y, finalmente, sobre la satisfacción ciudadana por las intervenciones del Estado. De acuerdo con Barzelay *et al.* (2003, p. 20), las políticas de gestión pública son un conjunto de reglas y rutinas institucionales que atraviesan la acción del gobierno, y que no sólo se refieren a personas, organizaciones y procedimientos, sino también a la

---

<sup>1</sup> Los gobiernos señalados corresponden a los encabezados por los presidentes Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010).

planificación, ejecución, auditoría y revisión del gasto público. Así, dado que “las políticas de gestión pública tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo” (Barzelay, 2001), su efecto en los resultados que alcanzan otras políticas públicas es apreciable. Por esto, cualquier reforma sobre ellas tiene importantes efectos sobre los diferentes sectores de actividad del gobierno y sobre otras reformas que se emprendan. De este modo, la comprensión de cómo surgió la PMGP ayuda a comprender tanto el funcionamiento del núcleo operativo del gobierno, de otras políticas públicas, como el de reformas en otros sectores de actividad estatal.

Por añadidura, al tratarse de una política que normalmente no está en los primeros lugares de las demandas políticas, resulta interesante establecer cómo llegó a capturar la atención de los actores de poder relevantes, el papel que han desempeñado sus promotores en ciertas ocasiones, por qué ha escalado a los lugares prioritarios de la agenda en distintos momentos, por qué ha bajado y qué circunstancias generaron las coyunturas para las decisiones que la han ido poniendo en práctica.

Los trabajos que han abordado la modernización de la gestión pública chilena se han centrado en el análisis de las cuestiones sustantivas del tema, dejando de lado el estudio de los hechos y circunstancias que dieron origen al surgimiento de esta política pública y sus adiciones. En esta línea, el trabajo de Waissbluth (2006) revisa el proceso de reforma del Estado en Chile —de 1990 a 2005— y lo ocurrido en áreas seleccionadas del sector público, el libro de Minsegres (2006) describe los esfuerzos emprendidos en diversas áreas de la reforma del Estado; Armijo (2003) analiza las prácticas de evaluación que se realizan en la administración pública chilena; Valdés (2002) identifica problemas políticos en la gestión pública y discute acerca de las bases del régimen laboral de directivos públicos y de las compras públicas; Meneses y Guzmán (2002) analizan la situación de la alta dirección pública; Armijo (2002) analiza las bases conceptuales y resultados de “la reforma administrativa y de la gestión pública”, y Dipres (1997) aborda experiencias de satisfacción de usuarios en cuanto a los servicios públicos chilenos. Aunque estos trabajos han alimentado el debate sobre mejoras en la efectividad de la gestión pública, el análisis del proceso de formulación de esta política pública es un área todavía escasamente abordada en los trabajos académicos.

En el ámbito latinoamericano resalta el estudio del BID (Stein *et al.*, 2006), que pone especial énfasis en el funcionamiento de las instituciones

políticas en la formulación de políticas públicas y se orienta a identificar los factores determinantes de políticas públicas de calidad. Asimismo, el trabajo de Medellín (2004), con un enfoque similar al estudio del BID, analiza la relación entre las fortalezas institucionales y las capacidades de los sistemas políticos para articular políticas públicas que puedan cambiar positivamente la vida de las personas.

En una línea próxima, denominada por Barzelay y Gallego (2006) como institucionalismo procesal, Barzelay y Schvets (2006) analizan la construcción de capacidades estatales y la política de reforma de la gestión pública, mediante el examen del Programa Brasil en Acción, implementado en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En la misma línea, Gaetani (2005) analiza el surgimiento de cuatro reformas administrativas de rango constitucional en Brasil a lo largo de seis décadas, y explica por qué las reformas del servicio civil no han tenido éxito y por qué todavía no se ha establecido una estructura coherente del sector público.

Aunque estos estudios han aportado antecedentes valiosos que han permitido avanzar en la comprensión del desenvolvimiento del proceso de formulación de políticas públicas en contextos institucionales, una cuestión que requiere profundización es qué hace que sobre ciertos temas —y no otros— surjan intervenciones de política pública. En esta idea, el presente artículo analiza el proceso de formulación y resurgimiento de una política pública específica, a través de sus coyunturas, de los comportamientos y decisiones de actores clave, con base en información primaria provista por personas que tuvieron papeles relevantes en etapas del proceso. Así, el artículo se enfoca en el análisis de por qué la modernización de la gestión pública se instala en la agenda del gobierno, por qué algunos temas —y no otros— se incorporan a la reforma y por qué se adoptan distintas estrategias de aprobación en momentos diferentes.

De este modo, este trabajo sigue la línea de análisis abierta por el institucionalismo procesal, una línea de investigación que busca generar explicaciones causales acerca de las reformas de la gestión pública, con especial referencia a las interacciones y circunstancias en que se produjeron.

Las secciones siguientes presentan, en primer término, la explicitación de la noción de modernización de la gestión pública, la presentación de la matriz de análisis y del modelo analítico que se deriva de ella, una descripción de la información y método de análisis usados, la presentación de la evidencia, los hallazgos del trabajo y, finalmente, las conclusiones e implicaciones que fluyen del análisis.

## Conceptos y matriz analítica

Como ya se ha dicho, la PMGP es una política que ha estado presente en los cuatro gobiernos chilenos entre 1990 y 2010, lo que permite tener un horizonte temporal suficiente para identificar y apreciar episodios críticos que dieron origen al surgimiento de sus principales componentes. A su vez, la PMGP es una política transversal de alta incidencia para el resultado final que alcanzan las políticas públicas, para el éxito o el fracaso de las reformas que en diversos ámbitos se emprenden y, en último término, para la efectividad del Estado y la satisfacción de las demandas ciudadanas. La importancia del esfuerzo modernizador del aparato administrativo del Estado es bien recogida por Stein *et al.* (2006, p. 9) al señalar que “una administración pública fuerte y técnicamente competente puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, mejorar la calidad general de la implementación y evitar que ciertos intereses especiales (que a menudo eligen ejercer su influencia durante la etapa de ejecución de políticas) se apropien de los beneficios de las políticas públicas”.

De este modo, el análisis de la PMGP es, en cierto modo también el análisis de cómo han ido surgiendo los determinantes que han permitido o impedido una mayor efectividad del Estado en su avance hacia el desarrollo y la satisfacción de aspiraciones ciudadanas.

### La formulación de políticas públicas

Stein *et al.* (2006) analizan el proceso de formulación de políticas públicas enfocándose en el desempeño de las instituciones políticas. Para estos autores, “las instituciones y los procesos no son neutrales ni meramente instrumentales: son el crisol en el cual las políticas se forjan, se moldean y adquieren su forma y significado verdaderos” (p. 278). Así, “el proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales” (Stein *et al.*, 2006, p. 11).

Una línea próxima es la del institucionalismo procesal, que busca comprender los tipos de procesos que dan origen a las políticas de reformas administrativas y, en ese plano, pone especial atención a los flujos de interacciones y al contexto temporal en que ellas se desenvuelven (Barzelay y Gallego, 2006). En este marco, los tipos de procesos que estos autores iden-

tifican son: los procesos de formulación de política pública, los procesos organizacionales de toma de decisiones y los procesos de cambio organizacional.

Según Barzelay y Gallego, en esta línea de investigación la principal referencia es el trabajo de John Kingdon (1995), que incluye un estudio empírico de la etapa legislativa, así como extensas generalizaciones analíticas acerca del proceso de formulación de políticas públicas. Kingdon (1995) desarrolla una investigación sobre políticas públicas federales en Estados Unidos en las áreas de transporte y salud, en la cual concluye que el surgimiento de una política pública es el resultado de una convergencia de procesos: un problema es reconocido, hay una solución disponible y el ambiente político es favorable para emprender una iniciativa. Aunque cada una de estas familias de procesos puede llevar al surgimiento de una iniciativa, su convergencia genera una oportunidad para que los promotores puedan apoyar problemas y propuestas favoritas, que sería la clave para entender el surgimiento de una política pública. Así, el modelo de Kingdon combina una apreciación de la contingencia con una búsqueda de regularidades causales, por lo que sería apropiado para estudiar la formulación de políticas sobre gestión pública (Barzelay y Gallego, 2006).

La formulación de políticas públicas puede ser entendida, entonces, como un proceso que transcurre en un cierto contexto institucional, que distribuye competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para que promuevan problemas y soluciones que ellos reivindican, atendidas las circunstancias políticas concretas del momento.

## La conceptualización en torno a la modernización de la gestión pública

Dos conceptos han sido reiteradamente empleados en los trabajos y exposiciones que abordan el tema: reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Ambos son conceptos en desarrollo y entre ellos hay indudables imbricaciones, lo que ha llevado a recurrentes ambigüedades, intercambios terminológicos y, en consecuencia, a cierta confusión respecto de los objetos a los que específicamente se refieren los trabajos y exposiciones. Esto hace necesario aclarar el sentido que dichos conceptos tendrán en este artículo.

En la idea de clarificar el uso de ambos conceptos, la discusión en torno a las nociones de reforma y modernización arroja luces. Ambas nociones

hacen referencia a cambios, aunque el uso de una u otra estará condicionado por la velocidad, la naturaleza y los valores que implica el proceso de cambio (Pollit y Bouckaert, 2004), la audiencia receptora del escrito y la presentación (Bouckaert, 2002), o por el marco temporal en que estas nociones fueron usadas (Sahlin-Andersson, 2001). Así, la reforma aludiría a la introducción de un proceso de cambios, orientados a un fin políticamente establecido, que implica dejar atrás un cierto estado de cosas, cuestión que demanda una actuación intensa y profunda sobre uno o más ámbitos del Estado, y donde esta intensidad también caracteriza el funcionamiento administrativo del Estado (Pollit y Bouckaert, 2004). La noción de modernización, en cambio, se relaciona con una visión más estrecha, que reduce las reformas a las acotadas agendas de los gobiernos, cuyos efectos en el Estado pueden estar o no aislados del contexto social, económico o cultural más amplio (Garretón y Cáceres, 2003). De este modo, la modernización constituiría un ámbito restringido de la reforma, pues se trataría de un “rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico” que no supone, por sí mismo, un cambio en las orientaciones del Estado o en las relaciones de poder dentro de él.

En este contexto, el concepto de reforma del Estado haría, más bien, referencia a cambios en la naturaleza, la conformación o las características del Estado, relacionados, a su vez, con los cambios experimentados por la sociedad de la que forma parte. Así, la reforma del Estado aludiría a cambios políticamente intencionados en los fines perseguidos por el Estado o en su institucionalidad, en uno o más sectores de actividad, con la finalidad de recoger nuevas realidades sociales o influir en ellas, dado el papel orientador de la sociedad que tiene el Estado.

La modernización de la gestión pública, en cambio, aludiría a un subconjunto de los cambios introducidos por los esfuerzos reformadores, pero restringidos a estructuras y procesos de organizaciones del sector público con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en su funcionamiento. Así, la modernización puede implicar rediseños de las estructuras de organismos públicos, a fin de darles mayor flexibilidad y agilidad en la generación de bienes y servicios destinados a los ciudadanos; modificaciones en los procedimientos que les permiten distribuir esos bienes y servicios; cambios en los modos de relación de los organismos públicos con sus usuarios, con el propósito de lograr mayor satisfacción ciudadana por la acción del Estado; y cambios en los sistemas de reclutamiento, selección, promoción, incentivo y retiro del personal público.

## Matriz de análisis de la PMGP 1990-2006

Cuatro momentos claves pueden distinguirse en la forma en que ha operado el proceso de formulación de la PMGP en la realidad: el reconocimiento del problema, la formalización de la PMGP, la pérdida de prioridad y el resurgimiento de esta política pública. Todos estos momentos se analizan en detalle en la siguiente sección. El modo en que se desarrollaron estos momentos clave tiene implicaciones sobre la conceptualización del proceso de formulación de políticas públicas en Chile.

Los esfuerzos de reforma y modernización de la gestión pública chilena han recogido las experiencias y los desarrollos conceptuales que, desde finales de la década de 1980, se fueron generando en varios países en torno a los cambios que se estimaban necesarios en la gestión pública. Mayoritariamente esas experiencias se inscriben en la corriente que se denominó nueva gestión pública (NGP), la cual, por ende, influyó fuertemente en la reforma chilena. Así, de acuerdo con Barzelay (1998), los servicios públicos deben orientarse a obtener resultados valorados por los ciudadanos, cuestión que será la medida de efectividad de la gestión pública.

Siguiendo la clasificación de Sánchez (1998, pp. 159-162) sobre las reformas administrativas, la PMGP puede ser entendida como una intervención sobre el aparato administrativo del Estado orientado a lograr mayores grados de eficacia y eficiencia. Asimismo, de acuerdo con la clasificación de Schneider y Heredia (2003, pp. 7-13) sobre modelos de reforma administrativa, las etapas de la PMGP chilena se caracterizarían como sigue: la etapa de la formalización correspondería a una reforma que parte de un diagnóstico de ineficiencia de la administración pública, que se orienta a lograr mayores grados de efectividad, que implementa modelos de gestión de tipo gerencial y que busca flexibilidad y satisfacción de los usuarios, para lo cual desarrolla un enfoque contractualista y de competencia entre las agencias; en tanto que la etapa de reinstalación correspondería más bien a un diagnóstico de una situación clientelar y de corrupción, y para enfrentarla instaura un modelo de servicio civil bajo los principios de profesionalismo, meritocracia y honestidad, para lo cual implementa medidas como el ingreso mediante concurso público transparente a los cargos de alta dirección, promoción por mérito, supervisión basada en contratos de desempeño e incremento de remuneraciones. En resumen, la PMGP chilena podría caracterizarse como una reforma administrativa *eficacista* y *eficientista*, de tipo gerencial en su etapa de formalización y de servicio civil en su etapa de reinstalación.

**CUADRO 1.** Matriz analítica de la PMGP chilena, 1990-2006

<b>Categorías analíticas</b>	<b>Etapas de formalización</b>	<b>Etapas de reinstalación</b>
Surgimiento del problema	No crisis	Crisis de gran magnitud
Interés presidencial en el tema	Alto	Muy bajo
Estrategia de aprobación	Uso de potestad administrativa	Vía legislativa
Diagnóstico	Gestión ineficiente	Gestión corrupta
Modelo que se implementa	Gerencialista	Servicio civil
Tipo de intervención	Planes piloto y reforma gradual	Reforma extensiva
	Eficacista-eficientista	Eficacista-eficientista
	Impulso técnico-directivo	Transacción política

*Fuente:* Elaboración propia con base en Sánchez (1998), y Schneider y Heredia (2003).

Considerando los contextos en que surgen las etapas de formalización y de reinstalación de la PMGP, se configura la matriz analítica de la PMGP chilena (cuadro 1).

De acuerdo con la matriz, ambas etapas difieren también desde el punto de vista del involucramiento presidencial, el contexto en el que surgen y las estrategias de aprobación e implementación utilizadas. En la etapa de formalización el impulso que implementa la PMGP tiene lugar en un contexto de ausencia de crisis y viene desde el interior del gobierno, dado el alto interés presidencial en el tema, lo que lleva a privilegiar las facultades presidenciales para desplegar las iniciativas de manera gradual y con alto involucramiento de equipos técnicos; mientras que en la etapa de reinstalación, dado el escaso interés presidencial en el tema, el impulso viene desde afuera del gobierno, y éste aprovecha el contexto de crisis para plantear una transacción política que debe aprobarse mediante una decisión legislativa, misma que da origen a una reforma extensiva.

De este modo, la matriz sugiere que el rol del presidente —como actor de poder— es central para desencadenar el proceso de la política pública y que, a falta de interés del presidente, sería necesario que otro actor de poder impulsara tal intervención. El contexto de crisis, en este caso, podría

configurar la situación en que un actor de poder distinto al presidente adquiere la capacidad para impulsar una intervención como la PMGP.

Más adelante —luego de la sección metodológica— se presenta la evidencia que permite contrastar el enunciado que contiene la matriz con la realidad del caso chileno.

## Métodos y datos

Este trabajo analiza la dinámica que se presenta en el proceso de formulación de la política chilena de modernización de la gestión pública, lo que lleva a caracterizarlo como un estudio de caso explicativo. Yin (1994, p. 1) argumenta que el estudio de caso es la estrategia preferida cuando la pregunta de investigación indaga “cómo” o “por qué”, cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco de la investigación es un fenómeno contemporáneo de la vida real. A su vez, describe el caso de estudio explicativo como aquel en que el análisis permite identificar la mejor explicación —entre explicaciones alternativas— sobre un cierto conjunto de eventos, la que luego puede aplicarse a situaciones similares dentro del mismo fenómeno (Yin, 1994, p. 5). La expresión “caso” sigue la definición que le otorgan Barzelay *et al.* (2003, p. 23), que hace referencia a “experiencias en las cuales los eventos involucran formulación de intervenciones que pueden llevar a cambios en las políticas de gestión pública”.

En este contexto, la estrategia de análisis utilizada aquí comienza diferenciando los conceptos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Propone una matriz analítica que permite identificar los hechos estilizados que se originan con el surgimiento de la PMGP y, a partir de ello, identificar las claves analíticas que explicarían por qué la modernización de la gestión llegó a ser un tema en la agenda del gobierno, por qué se reinstaló, luego de un decaimiento, y quiénes fueron los actores que tuvieron papeles relevantes en ello.

Como técnica de recolección de datos se ha utilizado la entrevista en profundidad, pues permite captar tanto aspectos del contexto como de los procesos implicados en el objeto de estudio. Los datos en que se basa el análisis provienen fundamentalmente de 37 entrevistas en profundidad aplicadas, entre mayo y septiembre de 2008, a actores relevantes en el proceso seguido por la PMGP. Cada uno de ellos desempeñó un papel relevante en al menos alguna etapa del proceso en el periodo analizado (1990-2006)

y, en algunos casos, en más de un cargo. La identificación de los entrevistados se realizó siguiendo los criterios de muestreo teórico —orientado a recoger información necesaria para establecer comparaciones de actores, eventos, actividades relevantes y categorías analíticas— y saturación teórica —que evita recoger información que no agrega valor al examen de alguna categoría analítica— (Valles, 2007, p. 356). La lista con los funcionarios entrevistados se presenta en el anexo.

El análisis de las entrevistas se ha hecho de acuerdo con el método de la Grounded Theory. Se trata de un método de trabajo para estudios cualitativos basado en la inducción analítica, que permite generar criterios de codificación de los contenidos de las entrevistas y, a partir de esto, elaborar explicaciones acerca del caso en estudio. Así, este método combina el análisis de contenido clásico con una inspección de los datos, agrupados en categorías analíticas, orientada a descubrir propiedades que permitan el surgimiento de nuevas teorías (Glaser y Straus, 1967, citados por Valles, 2007).

Conforme a este método, las entrevistas fueron leídas y releídas, las respuestas fueron agrupadas en categorías analíticas, los temas y proposiciones teóricas emergentes fueron codificados y reanalizados y, finalmente, las proposiciones fueron reexaminadas y contextualizadas en la idea de configurar el modelo explicativo que se propone respecto de la formulación de la política de modernización de la gestión pública.

Con el objetivo de complementar y contextualizar —desde el punto de vista del ambiente político vivido a lo largo del periodo— la información provista por las entrevistas, se realizó un análisis de las noticias sobre la modernización de la gestión pública que aparecieron en los periódicos publicados en Santiago de 1990 a 2006. El análisis de la prensa también ha permitido identificar aspectos de la discusión política acerca del tema, expresados a través de los medios, cuáles fueron los actores a los que públicamente se los vinculó con el desarrollo de la política y cómo este tema se insertó en la discusión política de cada momento.

El trabajo incluyó también una revisión de documentos elaborados por técnicos de los órganos públicos involucrados en la modernización de la gestión pública, así como discursos y presentaciones públicas de autoridades vinculadas con el desarrollo de esta política pública. La finalidad de la revisión documental ha sido identificar conceptos clave en el proceso de construcción de la política pública y, fundamentalmente, identificar propuestas alternativas que pudieran haber surgido en la etapa de formulación.

## Los hechos de la formulación de la PMGP

### El reconocimiento del problema

La modernización del aparato administrativo del Estado no estaba entre las prioridades de la renaciente democracia chilena en 1990. Las prioridades del gobierno eran consolidar y perfeccionar la democracia que estaba renaciendo, lo que se traducía en distender las relaciones cívico-militares, abordar el problema de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar y enfrentar la deuda social, expresada en la existencia de cinco millones de pobres a finales de la década de 1980<sup>2</sup> (entrevista a ex presidente).

En ese contexto de ausencia de un mandato político explícito de modernizar la gestión, surgieron casos de servicios que desarrollaron procesos de reforma administrativa que los llevaron a ser percibidos como organismos públicos con alta efectividad.<sup>3</sup> Los esfuerzos fueron más bien aislados en un principio, pero luego se articularon algo más en reuniones semanales en las que se compartían experiencias y se discutían los rumbos que debía tomar el proceso modernizador<sup>4</sup> (entrevistas a directivos públicos iniciadores del proceso). Los organismos públicos recurrentemente señalados como aquellos que iniciaron el esfuerzo modernizador en la primera mitad de la década de 1990 son el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el Servicio del Registro Civil e Identificación (SRCEI), a los que luego se sumó el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) (entrevistas a directivos públicos iniciadores del proceso). A su vez, las

---

<sup>2</sup>Según datos de la encuesta Casen en 1987 45.1 por ciento de la población en Chile era pobre. El punto fue retomado en el debate político del plebiscito de 1988, sobre la continuidad del general Pinochet como cabeza del gobierno, y en la elección presidencial abierta y competitiva de 1989, como la deuda social que el régimen autoritario dejaba a la reemergente democracia.

<sup>3</sup>El siguiente testimonio de uno de nuestros entrevistados refleja la ausencia de mandato político explícito para acometer la modernización: “[...] fue una opción personal que yo tomé. Nadie me ordenó hacer la modernización. Nadie me instruyó. En ese momento, el ministro con quien se relaciona el Servicio, ni siquiera verbal ni por escrito, me dio alguna instrucción. No hubo nadie que me dijera ‘señora, la instruyo a que modernice el Servicio’” (entrevista a ex directiva pública, pionera del proceso de modernización).

<sup>4</sup>De acuerdo con el relato de Berta Belmar, las reuniones partieron con los directores del SRCEI, SII, INP y Tesorería General de la República, luego se incorporó el Fonasa, y más tarde otros servicios. Hacia 1993 eran alrededor de diez los directores de servicios públicos que participaban en las tertulias.

variables críticas en las que se expresó la modernización de la gestión en estos organismos fueron la capacidad de liderazgo y la visión de quienes están a la cabeza de los servicios públicos, el sentido y la definición de la misión que logran imprimirle a la gestión de los servicios, la orientación a satisfacer las necesidades de sus usuarios, la incorporación de tecnologías que permita que el servicio público satisfaga las necesidades de sus usuarios de manera más efectiva y la incorporación de herramientas de gestión y planificación estratégica que logran dar consistencia a la gestión de los servicios públicos (Olavarría, 2010).

Los directivos públicos que dieron el impulso inicial al proceso recogieron los paradigmas y desarrollos teóricos sobre la gestión pública más asociados con el gerencialismo y la corriente de la nueva gestión pública, dada la formación de la mayoría de ellos. Esa corriente, que es global, influyó en sectores académicos, político-académicos, tecnocráticos volcados hacia el sector público y la gestión estatal y, por extensión, en el modo en que se desarrolló la PMGP en Chile (entrevista a ex directivo del Minsegres). Varios iniciadores habían desarrollado exitosas carreras gerenciales en grandes empresas privadas, otros eran destacados profesores universitarios en el ámbito de la gestión estratégica, otros habían realizado posgrados en gestión en prestigiosas universidades extranjeras, todo lo cual configuró un grupo de personas con alta motivación y predisposición a impulsar cambios en los organismos públicos que dirigieron (entrevista a un académico y consultor).

Por otro lado, quienes se involucraron en este esfuerzo modernizador habían desarrollado una visión acerca de la reforma del Estado desarrollada durante el régimen militar. Para ellos, ésta tuvo como consecuencia una considerable disminución del tamaño del Estado, sin que hubiese mejoras a sus capacidades de gestión (entrevista a un ex directivo del SII), por lo que el Estado quedó desmantelado, con muy poca capacidad sobre la producción de bienes públicos (entrevista a un ex directivo de la Dipres) y con funciones públicas desabastecidas, como por ejemplo las tareas de coordinación (entrevista a ex directivo del Minsegres). Así, para los impulsores de la PMGP, esta situación fue generando paulatinamente la percepción de que el Estado era bastante ineficiente y anticuado (entrevista a ex ministro del Minsegres), con un modelo de gestión incapaz de responder a los desafíos que se tenían a principios de la década de 1990 y que, por lo tanto, era indispensable intervenir en la gestión pública (entrevista a ex subsecretario). El corolario para este grupo era que había una crisis de legitimidad del

Estado que amenazaba la posibilidad de consolidar la democracia y asegurar la gobernabilidad (entrevista a un ex ministro del Minsegres).

Aunque hay fundadas opiniones que divergen de lo planteado por los entrevistados citados en el párrafo precedente,<sup>5</sup> respecto de los resultados y consecuencias de la reforma del Estado implementada durante el régimen militar; vista la cuestión en perspectiva, lo que resalta es que los promotores de la PMGP llegaron al convencimiento de que las capacidades del Estado estaban seriamente deterioradas, lo que constituyó el fundamento de las reformas administrativas que emprendieron.

En esta situación, los primeros impulsores de la modernización de la gestión pública captaron el mandato político implícito: el mejoramiento de la gestión pública apoyaría el fortalecimiento de la renaciente democracia; es decir, a la legitimidad de origen, basada en el voto popular, la modernización de la gestión pública permitiría agregar una legitimidad por el rendimiento (Olavarría, 2010).

El impulso que dieron los iniciadores irradió la voluntad modernizadora, primero a otros servicios y, paralelamente, a las autoridades superiores del gobierno. Hacia 1993, eran diez los servicios que conformaban el grupo que se reunía a compartir experiencias y a discutir los cambios modernizadores que era necesario implementar (entrevista a ex directora del SRCEI). Según un ex directivo de la Dipres, “las autoridades políticas y la ciudadanía percibieron que no bastaba con recuperar la democracia —en los noventa—, sino que había que intervenir fuertemente sobre cómo lo hacía el aparato estatal”.

La consecuencia de esta irradiación modernizadora fue la declaración del presidente Aylwin en su última cuenta del estado de la Nación ante el Congreso Pleno, el 21 de mayo de 1993,<sup>6</sup> en la que expresa: “es indudable

---

<sup>5</sup> Entre esas fundadas opiniones se encuentran las de los economistas Larraín y Vergara (2000). Para ellos las reformas implementadas en el periodo 1973-1989 permitieron enfrentar los graves déficits fiscales del país y transformarlos en superávits, ordenar las cuentas públicas y definir claramente las responsabilidades respecto del presupuesto público y su ejecución; reestructurar el sistema tributario y corregir los efectos inflacionarios en la recaudación tributaria, eliminar los regímenes especiales, evitar la doble tributación e incentivar el ahorro; en general, generar mayor eficiencia en la actividad estatal.

<sup>6</sup> En su primer mensaje a la nación, el 21 de mayo de 1990, el presidente Aylwin expresa su preocupación por elevar el nivel de responsabilidad política y administrativa, de coordinación interministerial en el desarrollo de las políticas públicas, la necesidad de superar rigideces y avanzar hacia una gestión estatal ágil y eficiente. Las reformas administrativas que eso pudiera implicar se harían, en todo caso, en la primera parte de su gobierno, con pleno respeto a la carrera fun-

que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente [...] [A] la administración pública chilena podrá tildársela de lenta, engorrosa, tramitadora a veces y aun, en muchos casos, ineficiente, pero no de falta de honradez [...] [Por ello] es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad” (Aylwin, 1993, pp. 20-21).

Esta declaración del presidente Aylwin es un hecho clave porque expresa el reconocimiento de un problema por parte de la más alta autoridad, a partir de lo cual se hace necesaria la formulación de una política pública que lo aborde. Según un ex directivo del Minsegres, “el mensaje presidencial del 21 de mayo de 1993 significó un punto de inflexión [...] es el origen de toda esta historia [...] porque antes realmente no la hay”. Otro de los entrevistados —un senador— señala que “la intención política expresada en el mensaje del presidente Aylwin es uno de los inicios para llegar a establecer una comisión frente al tema”.

¿Cómo llega el presidente Aylwin a expresar el reconocimiento de un problema en el estado de la gestión pública a principios de la década de 1990? El análisis de la evidencia sugiere que el impulso modernizador emprendido por los iniciadores, sin mandato político explícito, irradió no sólo hacia otros servicios públicos, que se plegaron al esfuerzo, demostrando que era posible y necesario, sino que también llegó hasta las autoridades políticas, quienes se convencieron de la necesidad de impulsar reformas en la gestión del aparato gubernamental. Uno de los entrevistados lo expresa del siguiente modo: “los tres servicios que iniciaron esto, el INP, SII y el SRCET, 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 dramática 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

---

cionaria y rechazando cualquier pretensión de reorganización global de la administración pública (Aylwin, 1992). Consistente con esta idea, se transforma a Odeplan y a la Secretaría General de la Presidencia en Ministerios, se crean el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), el Instituto Nacional de la Juventud, y se reorganiza el Ministerio Secretaría General de Gobierno. Adicionalmente, en el mismo periodo, se modifica la Ley sobre Calificaciones del Personal de la Administración Pública; se introducen algunas normas, beneficios y mejoras de remuneraciones en algunos órganos públicos, se fijan, modifican y sustituyen plantas de personal en un pequeño grupo de organismos estatales.

juicio, llevó a que a partir de 1994, tomando estos ejemplos, se conceptualizara el proceso de modernización y se empezara a hablar del proceso de modernización de la gestión del Estado” (entrevista a ex directivo del INP).

### La formalización de la PMGP

El proceso de formulación de la PMGP recorre un cierto trecho hasta expresarse en una política pública cierta, lo que ocurre con el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000. Antes de eso surge el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que desarrolla actividades entre 1994 y 1997, conformado por los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, de Hacienda, del Trabajo, de Economía y Secretaría General de Gobierno, y que implementa un programa piloto basado en indicadores de desempeño, asociados con metas presupuestarias.

La iniciativa de intervenir en la gestión pública claramente toma fuerza en la segunda mitad de la década de 1990, lo cual se explica por dos hechos: uno, el reconocimiento del problema que había explicitado el presidente Aylwin, en su último mensaje ante el Congreso Pleno; el otro, la propia figura del presidente Frei Ruiz-Tagle, quien, dada su formación de ingeniero y su pasado empresarial, entendía y expresaba la necesidad de un aparato administrativo capaz de alcanzar mayores niveles de efectividad. De este modo, la incorporación del tema a su programa de gobierno surge como una consecuencia lógica. Según el relato de un entrevistado, “un hecho importante fue la agenda de gobierno de Frei Ruiz-Tagle [...] Ahí hubo un grupo de trabajo para formar esa agenda y donde se pusieron los temas importantes, que son los temas de eficiencia, de probidad, de transparencia, la satisfacción del usuario, que son los grandes temas que después se fueron desarrollando” (entrevista a asesora de la Dipres). Otro entrevistado expresa que “lo más crucial de este aspecto fue más bien el perfil del programa del presidente Ruiz-Tagle, quien se mueve con la lógica del crecimiento con equidad y mueve el tema de la modernización [...] Él emprende una modernización estatal clave, que es la del sistema judicial (entrevista a ex directivo del Minsegres).

Así, la modernización de la gestión pública es una iniciativa que alcanza una alta prioridad gubernamental y que tiene un claro empuje presidencial. “Era algo que Frei Ruz-Tagle decía; entonces, en la medida en que se trataba de un tema del que se empezaba a hablar, los distintos jefes de servi-

cios se sentían con un paraguas mayor para proponer alguna iniciativa modernizadora” (entrevista a ex directivo del SII).

En ese contexto, en 1994 surge el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública como una iniciativa concreta que materializa los enunciados del programa de gobierno en el tema. Dada “una demanda técnica, política [y también] estratégica, en 1994 se conforma el Comité de Modernización de la Gestión Pública, por el diagnóstico que se había hecho en el gobierno del presidente Aylwin de que era necesario mejorar las condiciones y las capacidades de los servicios públicos” (entrevista a asesor del PRYME). La misión que se le encomendó al recién creado comité, bajo la coordinación del Minsegres, fue impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, y proponer políticas generales sobre la materia (Minsegres, 2006). El comité impulsó el referido programa piloto, cuyos trabajos se canalizaron a través de acciones emprendidas por la Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda y el Minsegres, bajo cuya dependencia se creó la División de Modernización del Estado (DME).

Esta distribución de tareas generó dualidad en los emprendimientos. Por un lado, la DME orientó sus desarrollos hacia el rediseño institucional, donde el número de ministerios aparecía como un tema central (entrevista a asesor del PRYME). Por el otro, desde la Subdirección de Racionalización Administrativa de la Dipres, con el liderazgo de Mario Marcel,<sup>7</sup> se adoptó un enfoque más pragmático, que consistía en vincular la modernización con mejoras en la gestión de los servicios públicos. Este enfoque buscaba, por medio de cambios graduales, promover e impulsar la modernización donde fuera posible, desarrollar experiencias piloto, construir indicadores de gestión y, sobre todo, mirar los temas de gestión pública desde los servicios públicos (Marcel, 2006, p. 223). Para finales de 1997 se habían desarrollado procesos de mejoras en la gestión en 70 servicios públicos y se habían construido 300 indicadores de gestión.

---

<sup>7</sup>Mario Marcel fue subdirector de Racionalización Administrativa de la Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda) durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle. Desde esa posición impulsó el proceso de modernización de la gestión pública. Luego, en el gobierno del presidente Ricardo Lagos, fue director de Presupuestos y en los inicios del gobierno de Michelle Bachelet presidió el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones. En 2007 fue nombrado gerente del Sector de Capacidad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo. Es economista graduado de la Universidad de Chile y máster (Phil) en economía por la Universidad de Cambridge.

Los pasos siguientes en la formulación de la política pública profundizaron la estrategia de microrreformas administrativas centradas en mejoras de la gestión pública. Uno de los entrevistados lo expresa del siguiente modo: “en algún momento dijimos, bueno, repensemos la estructura del Estado, pero al final lo que primó fue la estrategia de mejoras de gestión” (entrevista a ex directivo del SII). Otro de los entrevistados señala que (al tercer año de gobierno de Frei Ruiz-Tagle) “se había invertido mucho dinero, en comparación con años anteriores,<sup>8</sup> [pero] los servicios no cambiaban y la percepción de que el sector público era ineficiente se hacía más fuerte entre la ciudadanía, y de alguna manera se validaba la tesis sostenida por la dictadura de que el Estado era ineficiente y “plata que le metieran no iba a resolver ningún tema” [...] [entonces], lo que se detectó fue que se necesitaba mejorar la gestión del gobierno, la gestión pública. ¿Por qué digo eso? Porque se comenzó por la modernización del Estado” (entrevista a ex directivo de la Dipres).

Por otro lado, la idea de reformar al Estado comienza a verse como impracticable para el tiempo que le quedaba al gobierno, lo que asienta la idea de concentrarse en mejoras de la gestión pública. Un ex directivo de la Dipres lo expresa del siguiente modo: “la modernización del Estado implica modernizar al sector de la administración de justicia, la administración de la defensa nacional, la administración del aparato central del Estado, el sistema financiero: [...] eso era inagotable [...] Y en una primera reunión con los ministros que tuvimos nosotros (Dipres), cuando llevamos un plan, reaccionaron [...] José Joaquín Brunner (Ministro de la Segegob<sup>9</sup>) le dijo al resto de los ministros: ‘bueno, aquí tenemos que definir algo importante: nosotros no podemos hacernos cargo, en tres años, de prometer hacer la modernización del Estado. De lo que podemos hacernos cargo, de lo que nos presentan como paquete de posibles temas, es de modernizar la gestión del sector

<sup>8</sup> El análisis de las leyes de presupuesto de 1994 a 1997 revela que la partida correspondiente al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que coordinaba el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y del que dependía la División de Modernización, se incrementó sostenidamente durante el periodo. El presupuesto de 1995 de ese ministerio fue el doble del que tuvo el año precedente, en 1996 se incrementó 74 por ciento respecto de 1995, y el de 1997 aumentó 32 por ciento en relación con el año anterior, todo en términos nominales. La inflación anual promedio en el periodo es de 7.1 por ciento (véase [www.ine.cl](http://www.ine.cl)). Así, el presupuesto de 1997 del Minsegres casi quintuplica nominalmente al de 1994.

<sup>9</sup> Segegob es el acrónimo para referirse al Ministerio Secretaría General de Gobierno. Una de las tareas más visibles de la Segegob es la política comunicacional del gobierno, por lo cual el ministro de esta cartera actúa como vocero del gobierno.

público y quizás, para ser más preciso, la gestión de la administración central' [...] Eso fue un cambio sustantivo, porque se le cambió el nombre [...] A partir de ese minuto empieza a aparecer enfocado en la gestión pública y poco tiempo después empezamos nosotros a firmarnos como Secretaría Ejecutiva del Comité de Gestión para la Modernización del Sector Público, más que modernización del Estado”.

A partir de esa definición se lanzó el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, lo que formalizaba una política pública sobre la materia. En lo sustantivo el plan se enfoca en temas de gestión estratégica y control de gestión, agilización de procedimientos, incorporación de tecnologías de información y orientación al usuario.<sup>10</sup> Desde un punto de vista estratégico, el plan privilegia formas administrativas de intervención y gradualidad en la implementación.

El plan fue más bien una declaración de los ámbitos que debían abordarse, pero sin un programa de actividades específico ni una gran discusión sobre el tema. Así la PMGP avanzó en aquellos ámbitos en que había posibilidad de hacerlo, lo que le otorgó el carácter de gradualidad que se le reconoce. Según un ex ministro secretario general de la Presidencia y fuerte impulsor del proceso, “no hubo un gran debate honestamente, la verdad es que el grupo interesado en este tema era pequeño y la opción fue trabajar tomando servicios públicos estratégicos y tratar de modernizarlos, poniendo en cargos clave a algunos de los hombres que estaban dispuestos a hacerlo; no hubo un plan de transformación global del aparato del Estado ni de las relaciones de poder entre los distintos poderes del Estado [...] Había ineficiencias graves [...] [Había] más bien un enfoque de gestión [...] Empujamos donde se podía, no más”. El ministro del Interior de la época señala que “cada sector iba avanzando en los aspectos que le parecían posibles y, fundamentalmente, sobre la base de iniciativas aisladas que permitieran mejorar ciertos ámbitos [...] no hubo un gran diseño de etapas [...] [porque] hay un tema político de fondo que es muy complicado”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Formalmente el plan se estructuró en torno a seis grandes líneas de acción: 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).

<sup>11</sup> El examen de las iniciativas de ley que, en materia de modernización, se impulsaron durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle confirma lo expresado por el entrevistado. Los temas que recurrentemente abordan esas iniciativas hacen referencia a modificaciones o sustitución de plantas de personal, escalafones o distribución de cargos de organismos públicos

La conformación de este plan estratégico se establece como consecuencia de la convergencia de dos voluntades: por un lado, un presidente interesado y motivado en el tema y, por otro, un grupo de tecnopolíticos que, al igual que los directivos públicos que dieron el impulso inicial, interpretaron el mandato político implícito, pero además aprovecharon la motivación y el apoyo presidencial, y desarrollaron una estrategia que les permitiera avanzar en la formulación e implementación gradual de la PMGP. Un entrevistado lo expresa de la siguiente manera: “[...] era clara la alianza entre la élite y los técnicos [...] éramos bien tecnopol, éramos una alianza técnica política bien nítida y con roles diferenciados” (entrevista a ex directivo de la Dipres). Otro entrevistado expresa que hubo una “combinación entre apoyo político y habilidades técnico-políticas de los equipos asesores [para emprender la modernización] [...] Esto fue el fruto de conversaciones, de diálogos, fundamentalmente con los asesores [...] A veces son los asesores quienes están mejor calificados que las autoridades, y son ellos los que influyen en la toma de decisiones” (entrevista a asesor del PRYME).

El grupo tecnopolítico<sup>12</sup> estuvo conformado por personeros que provenían de la Dipres y el Minsejpres. La Dipres se concentró en el establecimiento de un sistema de control de gestión, en tanto que el Minsejpres avanzó en los aspectos de sensibilización, comunicación y temas políticos del plan. Sobre el tema, un ex directivo de Minsejpres señala que “parte de la tarea de la Secretaría de la Presidencia era consultar, leer y entender lo que eran las mejores prácticas y lo que se discutía, pero siempre entendiendo que el cambio era cambio”.

Por su parte, la Dipres concentró el diseño de los instrumentos que fueron dando forma a la PMGP y, con esto, obtuvo el liderazgo del proceso. Un integrante del PRYME apunta que “en el ministerio de Hacienda se constru-

---

individuales; establecen asignaciones, bonificaciones, incrementos de remuneraciones o concesión de beneficios a personal de determinados órganos estatales.

<sup>12</sup> La expresión tecnopolítico es usada aquí en un sentido próximo al que le da Domínguez (1998 y 1997) a la expresión “tecnopol”. Domínguez identifica a los tecnopols como personas con alta formación técnica —normalmente de posgrado en economía o áreas afines—, y que además han desplegado capacidades políticas para “gobernar más efectivamente”. Así, los tecnopols serían personas con destacables capacidades técnicas ubicadas en las altas esferas del poder, como Alejandro Foxley y Evelyn Matthei en Chile, Fernando Henrique Cardoso en Brasil, Domingo Cavallo en Argentina y Pedro Aspe en México. El sentido que se le da a la expresión tecnopolítico en este trabajo recoge la idea prima de Domínguez, pero la expande hacia aquellos con alta formación técnica ubicados en los niveles intermedios de las estructuras de poder.

yó todo el sistema: el programa de mejoramiento de la gestión, [la idea] de ir generando una cierta gradualidad en los cambios e ir incorporando ciertas metas en el mejoramiento del servicio. [En la Dipres] están bastante imbuídos en el tema de los PMG y lo que eso ha significado”. Un ex directivo del Minsegres agrega que “en distintas épocas se instalaron diferentes comisiones, pero el corazón de este trabajo ha sido siempre la Dipres, la que ha sido siempre el gran motor del proceso de modernización estatal, y ahí se encuentran todas las referencias relevantes”.

Aunque en el grupo tecnopolítico hay varios actores que desempeñaron papeles relevantes, el liderazgo que se le reconoce a Marcel en este proceso es extendido, y lo convierte en el principal promotor en el proceso de la PMGP dentro de este grupo. Los testimonios son coincidentes en este hecho. Por ejemplo, un integrante del proyecto de modernización señala que “el protagonismo fue de Mario Marcel, quien con el grupo de trabajo que arma en la Subdirección de Racionalización de la Dipres emprende un esfuerzo muy importante para investigar y generar análisis y propuestas metodológicas en materia de mejoras a la gestión; por ejemplo, cómo hacer una planificación estratégica o cómo elaborar indicadores”. Según un ex directivo Minsegres “[...] desde muy temprano Hacienda se entusiasma correctamente con la medición de la gestión de las unidades administrativas, con los indicadores de desempeño [...] [lo que] lleva a una ‘eficientización’ de los programas en lugar de sencillamente terminarlos”. Una ex directora del SRCEI agrega que a partir de esos trabajos “se generaron los premios nacionales a la calidad y empezaron a hacerse los balances anuales por todos los servicios, se crea una cuenta de su gestión y se incorporan los programas de mejoramiento de la gestión, los famosos PMG; y al final de ese periodo, para el año 2000, prácticamente 100 por ciento de los servicios públicos habían incorporado indicadores de gestión”.

El análisis de la PMGP chilena no muestra que haya habido alternativas contendientes en la formulación del plan, sino más bien que el plan surgió a partir del trabajo del grupo tecnopolítico, en el que predominó la Dipres. Según un ministro del Interior “no hubo nunca una confrontación de ideas, de propuestas”. Para un ex ministro “el único enfrentamiento de visiones fue respecto a quién debía liderar el proceso de reforma dentro del Estado, si el equipo de reforma y modernización del sector público que estaba al interior de la Secretaría General de la Presidencia —y que funcionó bastante bien el tiempo que estuvo Claudio Orrego a cargo, en la época de Frei Ruiz-Tagle— o si eso debía ser una materia de la Dirección

de Presupuesto; y se zanjó al final del gobierno de Frei Ruiz-Tagle con mayor hegemonía de la Dipres: se trasladó el control del proceso a la Dirección de Presupuesto”.

El apoyo presidencial fue decisivo en esta etapa, tanto para el surgimiento del plan, como para el papel predominante que alcanzó la Dipres. Ello le dio el respaldo político que los promotores requerían para avanzar en las reformas administrativas que Marcel y su equipo ideaban. Un testigo privilegiado del proceso, primero como ministro del Minsegres y luego como senador, explica que “Frei Ruiz-Tagle apoya a la Dipres [...], pero él tomó iniciativas propias; Frei fue definitivamente un impulsor de la modernización”. Luego agrega que “las decisiones de ese presidente se demuestran en el hecho de que haya nombrado la Comisión Interministerial, creado la Auditoría Interna del Gobierno, apuntalado y apoyado el trabajo de la Dipres; esas cosas no se hacen sin el apoyo del presidente de la República. No hay que olvidar que, a diferencia de los otros presidentes, Frei era ingeniero, entonces esta cuestión de la eficiencia le llegaba muy de cerca. La eficiencia del Estado y las obras públicas eran los grandes caballos de batalla, modernizadores y desarrollistas, de Frei Ruiz-Tagle. Ciertamente él tenía una visión global sobre este tema, y creo que se traspasaron al plano de las decisiones”. Otro entrevistado acota que el “presidente Frei Ruiz-Tagle estaba presente, él incentivaba los procesos de modernización y siempre nos daba reconocimientos; se hizo una feria de modernización y él mismo fue a inaugurarla, siempre estuvo presente en los actos importantes” (entrevista a ex directivo del SII).

La estrategia de sensibilización y de agregación de voluntades en favor de la modernización consistió en visitas destinadas a conocer modelos de reforma y funcionamiento de la gestión pública de países que se consideraban más adelantados en el tema<sup>13</sup> y en el desarrollo de ferias y seminarios internacionales.<sup>14</sup> Estas actividades generaron un ambiente propicio para agregar servicios públicos al proceso de modernización, para lograr apoyos

<sup>13</sup> Los entrevistados identifican con claridad una misión encabezada por Mario Marcel a Inglaterra y otra encabezada por Claudio Orrego, acompañado de una cuantiosa y plural delegación, que viajó a Nueva Zelanda. Aparte de los viajes de estas delegaciones, los entrevistados expresan que también hubo visitas, aunque bastante menos numerosas, a España, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Francia y Australia.

<sup>14</sup> De acuerdo con el testimonio de un amplio número de entrevistados, las experiencias revisadas en esos seminarios eran las de aquellos países reseñados en el pie de página anterior.

en las autoridades aún no muy comprometidas y para mostrar a los sectores políticos que algo se estaba haciendo.

El ámbito político, por otro lado, no mostró cercanía ni interés directo en el tema, porque no era un tema que estaba en el centro de las demandas ciudadanas, que son las que movilizan votos. Adicionalmente, la modernización de la gestión pública era vista como un tema de *derecha*, porque una política de mayor eficiencia se asociaba —en un amplio segmento de la coalición que respaldaba al gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle— con despidos, conflicto y un riesgo de pérdida de apoyo electoral de los trabajadores del sector público. Aun así, el ambiente político “en general era favorable, pero nadie sabía mucho de qué se estaba hablando” (entrevista a ex ministro). Según un ex ministro del Minsegres “éste no era tema para ellos (los políticos), era un tema que estaba en el nivel de un grupo de gente dentro del gobierno”. Un integrante del PRYME agrega que “el mundo político, tanto del gobierno como de la oposición, era muy lejano a estos temas”.

Aunque en ese periodo se formalizó la PMGP y se diseñó la mayoría de los instrumentos que —todavía una década después— constituyen el núcleo de la gestión pública orientada a resultados y a la búsqueda de mayor efectividad, no pudo darse el paso superior. Según Orrego (2007, p. 55), “durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle se inició un proceso de actualización de la gestión pública con indicadores en cada una de las entidades, incorporación de tecnologías y mejoramiento de la calidad, pero no hubo acuerdo ni espacio político para impulsar reformas más duras y profundas en la modernización, como la Alta Dirección Pública, que era la piedra angular de ese modelo”.

Visto en perspectiva, la formalización de la PMGP es un proceso que se desarrolla más bien asociado con la convergencia de, por un lado, una clara voluntad presidencial por el tema y, por otro, el emprendimiento de un grupo de tecnopolíticos que desde la Dipres y la compañía del Minsegres generan instrumentos que permiten avanzar en la modernización, aun con el escepticismo y la lejanía de los cuadros políticos.

## La declinación de la PMGP

En el inicio del gobierno del presidente Lagos, la PMGP pierde prioridad. El hecho más notorio es que de estar el tema a cargo de un Comité Interministerial pasa a constituirse como el Proyecto de Reforma y Modernización del

Estado (PRYME)<sup>15</sup> del Minsegapres. Según un académico y consultor que ha participado activamente en el proceso, el tema “no era de interés del gobierno; no es que estuviera en contra, sino que simplemente no estaba en su programa”. Un ex ministro del Minsegapres agrega que “el presidente Lagos tenía otras prioridades, [ésta] no era una preocupación prioritaria para él”.

El impulso estuvo, más bien, orientado hacia la incorporación de tecnologías de la información, pero en un contexto en que las reformas administrativas en los servicios carecían del impulso que habían tenido en la administración anterior. El primer discurso ante el Congreso Pleno del presidente Lagos, el 21 de mayo de 2000, estuvo marcado por las alocuciones a la incorporación a la sociedad de la información. Un ex directivo del SII anota que el presidente Lagos “en su primer discurso menciona 21 veces la palabra Internet [...] [a partir de lo cual] se empiezan a dar los primeros esbozos de una estrategia de tecnologías de la información en el gobierno [...] se habla de la importancia del uso de las tecnologías de la información en el sentido de atender mejor a la gente y de mejorar la gestión de los servicios públicos, [aunque] todavía no se llega a tener el concepto global de gobierno electrónico [...] [De ahí que luego] se emitiera el instructivo de gobierno electrónico”.

En ese contexto, el PRYME se orientó al análisis de la estructura del gobierno<sup>16</sup> y la incorporación de tecnologías que permitieran una mayor vinculación del Estado con los ciudadanos. Los trabajos del PRYME apuntaron a transformaciones institucionales y al desarrollo de un “Estado al servicio del ciudadano” (entrevista a ex directora del SRCET). En esa etapa, la dinámica de la relación con la Dipres se acentuó. Según Marcel (2006, p. 225), la administración Lagos “comenzó con mucho menos perspectivas de contar con recursos públicos de los que se habían obtenido en los años noventa, lo

<sup>15</sup> El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública fue creado a inicios del gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle y tuvo vigencia hasta el año 2000. En 1997 fue creada la División de Modernización de la Gestión Pública en el Minsegapres, que pasó a albergar a la Secretaría Ejecutiva del Comité. A inicios del gobierno del presidente Lagos el PRYME reemplazó tanto al Comité Interministerial como a la División.

<sup>16</sup> El inicio del gobierno del presidente Lagos ensayó una reducción de los ministerios de hecho, nombrando biministros y un triministro, aunque eso comenzó a desvanecerse luego. Los biministros fueron Carlos Cruz, quien estuvo a cargo de los ministerios de Obras Públicas, y Transportes y Telecomunicaciones; Claudio Orrego, a cargo de los ministerios de Vivienda y Urbanismos, y Bienes Nacionales; en tanto que el triministro fue José de Gregorio, titular de los ministerios de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Minería, así como de la Comisión Nacional de Energía.

que llevó a que el Ministerio de Hacienda tomara un papel más activo en el proceso de modernización de la gestión pública, mientras que la Secretaría General de la Presidencia se fue especializando y desarrolló una visión propia de los temas de gobierno electrónico”.

Durante ese periodo, entonces, el cambio de gobierno conllevó una notoria caída de la importancia de la PMGP.

## La reinstalación de la PMGP

La reinstalación de la PMGP fue motivada por la crisis que se desató en el segundo semestre de 2002, como consecuencia de haber salido a la luz prácticas que fueron caracterizadas como casos de corrupción en la discusión pública. Esos casos fueron los llamados sobresueldos,<sup>17</sup> el caso “coimas”,<sup>18</sup> los casos MOP-Gate, MOP-Ciade y MOP-Idecon,<sup>19</sup> el caso BANCO

---

<sup>17</sup> Se llamó caso sobresueldos a la práctica de pagar a los ministros de Estado un suplemento mensual que se entregaba en efectivo, en un sobre cerrado. El fundamento que se esgrimió fue que las remuneraciones de estas autoridades eran bajas. Luego se argumentó que esos montos tenían la finalidad de cubrir gastos de representación, aunque no debía presentarse rendición de ellos. El caso se conoció por la mención que el ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz —quien a la fecha era investigado por los casos MOP-Gate, MOP-Ciade y MOP-Idecon— hiciera sobre el tema en una entrevista que dio al diario *El Mercurio* (2002). Los medios de comunicación asociaron esos pagos con ingresos extra por el ejercicio del cargo y, por ello, fueron popularmente denominados como sobresueldos (*El Mercurio*, 2007).

<sup>18</sup> El caso “coimas” consistió en gestiones que hizo un grupo de diputados para que personal del Ministerio de Transportes autorizara la instalación de una planta de revisión técnica de automóviles. Por esas gestiones, los diputados recibieron un pago por parte del dueño de la planta. Por este caso cinco diputados fueron destituidos de su función parlamentaria, se procesó al dueño de la planta y al subsecretario de Obras Públicas, quien luego de un largo juicio fue sobresueldado.

<sup>19</sup> Los casos MOP-Gate, MOP-Ciade y MOP-Idecon fueron casos en los que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) pago 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), 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 de pesos chilenos (1 753 968 dólares), por abultamiento en el valor de los contratos y triangulación de dineros para el pago de sobresueldos para el personal del Ministerio (*La Tercera*, 2008) y para financiar campañas electorales (Peñailillo, 2004, p. 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.

CENTRAL<sup>20</sup> y el caso CORFO-Inverlink.<sup>21</sup> Aparte de provocar un amplio rechazo por parte de la ciudadanía y de la élite política a estas prácticas, la situación afectó seriamente la legitimidad y estabilidad del gobierno del presidente Lagos, lo que obligó a emprender reformas institucionales para corregir la situación. En el lenguaje de Kingdon (1995) se diría que la crisis generó una ventana de oportunidad para el surgimiento de una política pública sobre el tema.

La crisis que generaron los casos mencionados fue profunda. Los procesos judiciales pronto involucraron a funcionarios cercanos al presidente de la República, lo que incrementó los costos políticos para el gobierno de manera considerable (Navia, 2004). Según un entrevistado, el procesamiento podría haber llegado hasta el presidente. Otro de nuestros entrevistados señala que durante la crisis “se hablaba de que Lagos no terminaría su gobierno [...] no llegaría al fin de su periodo”.

Dada la profunda crisis, que amenazaba la estabilidad institucional del país, se estableció una negociación entre el gobierno y la oposición, en la que los principales negociadores fueron el ministro del Interior de la época, José Miguel Insulza, y el diputado Pablo Longueira,<sup>22</sup> que era el presidente del partido mayoritario de la oposición y, a su vez, el de mayor representa-

<sup>20</sup> El caso del Banco Central hace referencia a la sustracción de información reservada que hizo la Secretaría desde el computador del presidente del Banco Central, la que transfirió a la empresa de inversiones financieras Inverlink. Por el caso, hubo un proceso judicial y cárcel para la Secretaría y los máximos responsables de Inverlink. El presidente del Banco Central renunció a su cargo al poco tiempo de conocerse los hechos públicamente.

<sup>21</sup> En el caso Corfo-Inverlink, la empresa de inversiones atravesaba por una crisis de liquidez y para enfrentarla el presidente de la empresa, en connivencia con el jefe de Tesorería de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), tomó instrumentos financieros de Corfo valuados en 107 millones de dólares y los ingresó a las arcas de Inverlink. El caso derivó en procesos judiciales en los tribunales y cárcel para los implicados. El máximo ejecutivo de Corfo —yerno del presidente Lagos— renunció a su cargo.

<sup>22</sup> El diputado Longueira registraba uno de los más altos niveles de rechazo en las encuestas de opinión, entre los personajes públicos. En la medición de diciembre de 2002 del CEP, el diputado alcanzaba sólo 23 por ciento de evaluación positiva, 39 por ciento de rechazo y 49 por ciento de los entrevistados afirmaba que no votaría por él ni para presidente, diputado, senador ni alcalde (CEP, 2002). En ese contexto, la situación le generaba una oportunidad para mostrarse como “hombre de Estado”, posibilitando una salida a la crisis y, con ello, una disminución en su nivel de rechazo en las encuestas. Aunque Longueira logró ganar una de las senadurías en disputa por Santiago, de alta dificultad y significación política, sus intentos por lanzar una candidatura presidencial para la elección de 2009 no prosperaron en su partido.

ción parlamentaria en el país.<sup>23</sup> Según un investigador entrevistado, “Longueira le tiró un salvavidas a Lagos y se establece el famoso acuerdo Lagos-Longueira, por el cual el gobierno se ve obligado a hacer reformas”. Otro investigador entrevistado señala que Longueira le ofrece a Lagos un pacto [...] que incluía el financiamiento de la política [...] pero a cambio de la Alta Dirección Pública”. Un ex ministro entrevistado agrega que “cuando se conoce el caso MOP-Gate [se origina] el acuerdo gobierno-oposición para, por un lado, resolver el tema del financiamiento de la acción política y, por otro, mejorar el funcionamiento del Estado, instalando un sistema profesional de selección del personal directivo”. La negociación concluyó con los Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, conocidos popularmente como “Las 49 medidas”.

Aunque el acuerdo incluía intervenciones en áreas tan diversas como gestión pública, de recursos humanos y financiera, descentralización, financiamiento de la política, institucionalidad y probidad, y promoción del crecimiento (Minsegespres, 2006), las medidas de mayor significación fueron aquellas referidas a la creación del servicio civil y un sistema de selección del personal directivo de la administración pública, que se denominó de la Alta Dirección Pública, el Sistema de Compras Públicas y el financiamiento de la política. A diferencia de lo ocurrido durante el gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, que privilegió formas administrativas para avanzar con la PMGP, estas reformas se expresaron en leyes dado el contexto de crisis en que surgieron, la atención que capturaron en el sistema político y el extendido acuerdo político alcanzado.

El contexto previo a la crisis no era propicio para introducir un sistema de selección meritocrático de directivos por la visión dominante en las élites políticas acerca de que esos cargos debían ser cubiertos por personas de confianza política nombradas por las autoridades en ejercicio. Los grupos políticos tradicionalmente han visto a la administración pública como el botín de los vencedores (Wilson, 1889). En el relato de un directivo público el punto se refleja con crudeza en palabras del ministro de Hacienda del presidente Lagos: “[...] el ejemplo más gráfico que he visto fue cuando al ministro Eyzaguirre (de Hacienda), en 2002 o 2003, le escuché decir en un seminario —con la sinceridad y brutalidad con que él habla—: ‘aquí se trata

---

<sup>23</sup> La visión de Pablo Longueira acerca de este caso y sus razones para entablar la negociación pueden verse en Longueira (2003).

de lo siguiente: la estructura política funciona de una manera tal 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 una serie de personas que están unidas por una vinculación política”.

No obstante esta visión, la crisis generó la posibilidad de introducir reformas que colisionaban con los intereses de las dirigencias políticas. Una integrante del PRYME argumenta que “los cambios en el gobierno del presidente Lagos se debieron a la crisis de corrupción de ese momento y eso fue lo que gatilló la creación del Servicio Civil” y la Alta Dirección Pública. Para un directivo público entrevistado, “el presidente Lagos se vio en una crisis muy fuerte de legitimidad y necesitaba dar señales de perfeccionamiento, que esta crisis —que había evidenciado una serie de problemas de gestión al interior del Estado— efectivamente se resolvería y produciría un cambio estructural para que este tipo de situaciones no volvieran a ocurrir”. En consecuencia, “la Alta Dirección Pública habría sido impensable sin el caso MOP-Gate” (entrevista a ex ministro).

En el resurgimiento de la PMGP chilena tres elementos aparecen con claridad. Por un lado, una crisis que deja ver un problema y que captura la atención de los influyentes, una ventana de oportunidad, en términos de Kingdon. Por otro lado, una solución disponible, siguiendo el modelo de Kingdon. Y, en tercer lugar, una transacción política que se abre a propósito de la crisis. Los temas de mayor significación en los acuerdos de “Las 49 medidas” habían sido abordados en una serie de seminarios convocados por el Centro de Estudios Públicos (CEP), y trabajos sobre esos temas fueron publicados como libros en 2000 y 2002 (Valdés, 2000, 2002), bajo la coordinación de Salvador Valdés.<sup>24</sup> En la otra vereda, la Dipres había estado trabajando en un sistema de selección por concurso público de los altos directivos públicos desde la administración Frei Ruiz-Tagle, “pero sobre el cual no había acuerdo ni espacio político” (Orrego, 2007, p. 55) en la propia coalición para haberlo lanzado. Las diferencias entre uno y otro eran que en

---

<sup>24</sup> Salvador Valdés coordinó los trabajos sobre reforma del Estado que se desarrollaron en el Centro de Estudios Públicos (CEP) hacia los primeros años de la década de 2000. En esa función escribió los capítulos sustantivos y editó los libros del CEP *Reforma del Estado, volumen I: Financiamiento de la actividad política* y *Reforma del Estado, volumen II: Dirección pública y compras públicas*. Es doctor en Economía por el MIT, profesor titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y destacado consultor internacional.

el modelo del CEP la selección de altos directivos públicos alcanzaba mayor autonomía del poder político, en tanto que el modelo del gobierno se mantenía bajo el dominio presidencial (entrevista a directivo público).

Dadas la situación tan crítica para el gobierno y la asimetría de fortaleza política que ello planteaba, la posición representada por Longueira —preparada por el CEP— muy rápidamente fue acogida por el gobierno, en el interés de superar la crisis política y de legitimidad en que se hallaba. La fórmula que había sido trabajada por el gobierno no fue ni siquiera expresada. Un testigo presencial de los hechos relata el episodio: “[...] habíamos terminado nuestro estudio el año anterior y no nos ponían atención [...] [Luego] la tercera vez que publicamos, lanzamos el libro *Reforma del Estado*. Vino a presentarlo José Miguel Insulza y lo comentó Pablo Longueira. Longueira lo leyó y eso cambió las cosas, porque al leerlo —en ese momento era presidente de la UDI<sup>25</sup>— dijo: ‘es lo que necesitamos o si no este país se va a la punta del cerro’. Y a partir de este momento él se involucra con el tema, obtiene esta visión general, capta lo que se había trabajado todos esos años, y más adelante —cuando lo del MOP-Gate explota— Longueira decide, a principios de enero de 2003, ofrecer al presidente Lagos un pacto [...] a cambio de una reforma al financiamiento político [...] [y] de la Alta Dirección Pública, con la esperanza de que eso cambiaría las cosas”. Así, “el trabajo que hizo el CEP fue clave para lograr las transformaciones que se hicieron en 2003” (entrevista a directivo público).

El análisis del caso muestra que la crisis originada por los hechos de corrupción debilitó al gobierno del presidente Lagos y que éste sólo estuvo en condición de aceptar un tipo de reforma que no era del interés de sus grupos políticos de apoyo. La evidencia más bien sugiere que en el caso del resurgimiento de la PMGP chilena se produce una transacción política, en un contexto de crisis institucional en el que quien está con mayor poder impone la solución.

Así, el examen revela que los tres elementos críticos en el resurgimiento de la PMGP fueron la oportunidad que generó la crisis en que se encontraba el gobierno, la capacidad política que mostró el diputado Longueira para entender la debilidad del gobierno e imponerle una reforma que no satisfacía los intereses de los grupos políticos que respaldaban al presidente Lagos, así como la disponibilidad de la propuesta técnica, que había sido

---

<sup>25</sup> La Unión Demócrata Independiente (UDI) es un partido de derecha, cuyos máximos dirigentes fueron activos dirigentes juveniles partidarios del régimen del General Pinochet.

elaborada por el CEP y que satisfacía las expectativas de la oposición al gobierno. Más crudamente el episodio revela que, surgida la oportunidad, quien tiene el poder impone la solución.

## La formulación de la PMGP en perspectiva

Los hechos estilizados de la formulación de la PMGP

La evidencia recogida en este trabajo muestra que la estrategia de aprobación que siguió la PMGP chilena se asocia con una percepción del problema que se había instalado en la Presidencia y con el interés presidencial en el tema, en un primer momento, y, más adelante, con la presencia de una crisis que afectó la legitimidad del gobierno. En el caso de la formalización de la PMGP el presidente Frei Ruiz-Tagle tenía un alto interés —dadas su formación y experiencia en gestión pública— en que se introdujeran prácticas que generaran una mayor eficiencia en la administración pública, y para conseguirlo empodera a un grupo de técnicos que desarrollan los contenidos de la política, emprenden una estrategia de aprobación que privilegia muy decididamente mecanismos administrativos —como una manera de evitar la confrontación y, con ello, una excesiva tramitación y dilación— y la implementan de forma gradual. La estrategia de aprobación, a su vez, es consistente con un contexto de ausencia de crisis y con el desinterés que se observa en los cuadros políticos sobre el tema.

El cambio de gobierno implicó una fuerte caída de la PMGP en las prioridades gubernamentales. De este modo, la reinstalación fue consecuencia de una presión exógena representada por la crisis de gran magnitud en la que cae el gobierno del presidente Lagos—a causa de escandalosos casos de corrupción— y de una transacción política que le permitió al gobierno superar la crisis a cambio de la aprobación de los Acuerdos sobre Reforma del Estado, Transparencia, Probidad y Crecimiento. La magnitud de la crisis y el tipo de materias que estaban involucradas determinaron que la aprobación de las reformas se realizara mediante la promulgación de leyes, lo cual activó el interés de los cuadros políticos en el tema.

Aunque ambas etapas tienen estrategias de aprobación distintas, aparecen elementos en común, desde un punto de vista del proceso de formulación: una percepción de necesidad que se instala en actores políticos con capacidad de intervenir; un grupo de técnicos empoderados, con altas cali-

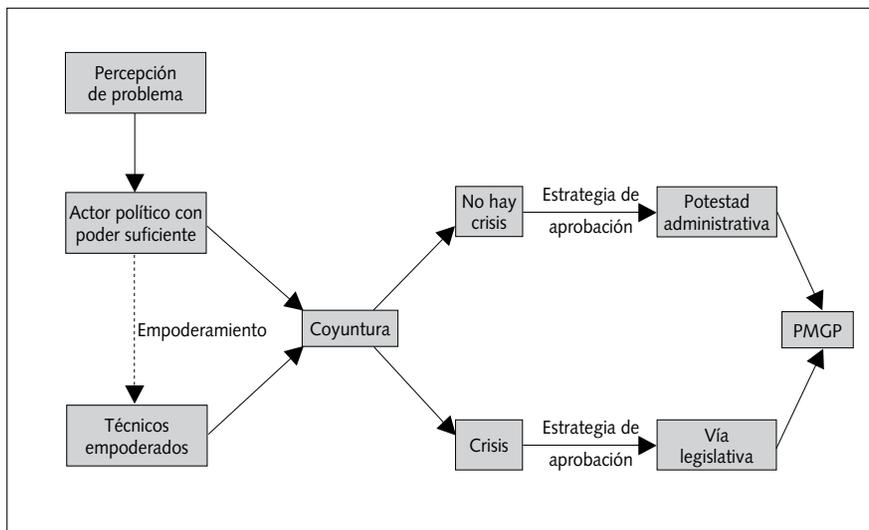
ficaciones y motivados frente al tema y una coyuntura que genera la oportunidad para que políticos y técnicos converjan en la formulación de la política pública.

En el caso de la formalización de la PMGP, la coyuntura que genera la oportunidad está determinada por la asunción de Frei Ruiz-Tagle a la Presidencia, quien a su vez es el actor político con capacidad de intervenir que empodera al grupo de técnicos establecidos en la Dipres, liderados por Mario Marcel. Esos técnicos son los que desarrollan la intervención y luego la implementan. En el caso de la reinstalación, la coyuntura se genera por la crisis en que se ve envuelto el gobierno, el rol de actor con capacidad política lo desempeña Pablo Longueira —el líder del partido mayoritario y que estaba en la oposición al presidente Lagos—, quien impone la propuesta trabajada por los técnicos del Centro de Estudios Públicos.

De este modo, el surgimiento de la política pública en el ámbito de la gestión parece estar más asociada con un proceso de convergencia de tres factores: un actor político con poder suficiente para determinar una intervención, un grupo de técnicos capaces, motivados y empoderados por ese actor poderoso, y una coyuntura que hace, permite o genera la ocasión para que ambos se vinculen. La estrategia de aprobación se relaciona con la presencia o ausencia de crisis. La presencia de crisis captura la atención del sistema político, con lo que una vasta pluralidad de actores políticos se involucra en el tema, lo que exige reformas amplias, profundas y de gran significación en el ámbito en que se desenvuelve la política. Estas reformas, a su vez, deben aprobarse mediante la promulgación de leyes y, con ello, se hacen necesarias la discusión y la aprobación parlamentarias. Por el otro lado, la ausencia de crisis se vincula con la falta de interés en el tema por parte de los cuadros políticos —porque no forma parte de demandas populares y muy raramente genera votos, con excepción de las crisis de corrupción— y con una estrategia que privilegia el uso de las potestades administrativas del presidente, con lo que se evitan discusiones y confrontaciones —según sus impulsores— que pueden retrasar no sólo la aprobación, sino también la implementación. El proceso puede apreciarse esquemáticamente en la figura 1.

Tanto la etapa de formulación como las de declinación y reinstalación de la PMGP muestran el determinante papel que tuvo el presidente. En el caso de la formalización es él —por su formación y experiencia empresarial previa— quien lo incluye en su programa de gobierno, le da prioridad en su agenda y empodera a un grupo de técnicos que operacionalizan e implementan la política. En el caso de la declinación y la reinstalación, el tema

FIGURA 1. Proceso de formulación de la PMGP chilena, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia.

estaba fuera del marco de intereses presidenciales, no es incluido en el programa de gobierno, se produce una degradación de la estructura que dirige el tema —de Comité Interministerial a PRYME— y el tema se reinstala debido a una crisis que obliga al presidente a aceptar una solución que contrariaba las expectativas de sus grupos políticos de apoyo. La reinstalación sugiere también que sólo sería posible instalar un tema —como el de la PMGP— en la agenda gubernamental, cuando éste no forma parte de los intereses del gobierno, en una situación de crisis que amenaza la estabilidad presidencial.

Así, la probabilidad de que una idea escale en la agenda y llegue a establecerse como política pública parece estar más asociada con la voluntad de actores de poder.

## Discusión conceptual

Al analizar la PMGP, este artículo intenta avanzar en la comprensión del proceso de formulación de políticas públicas en Chile, lo que ha implicado abordar preguntas subsidiarias acerca de por qué este tema se instala en la agenda,

por qué sube y baja en las prioridades de la agenda, el papel que desempeñan sus promotores y las circunstancias que llevan a su aprobación.

La percepción de la gestión pública como problema que requiere ser abordado a través de un proceso de modernización se vincula con el impulso de un grupo de técnicos que logran recoger apoyo al más alto nivel político. En el inicio es la acción de un pequeño grupo de directivos públicos que deciden —sin mandato político expreso— modernizar sus servicios, haciéndolos más efectivos y orientando la gestión a la satisfacción de sus usuarios y, con ello, reforzar la renaciente democracia chilena. Esto motivó a otros organismos públicos a emprender similares procesos, a las autoridades superiores a percibir las diferencias de efectividad lograda por los organismos que habían emprendido procesos de modernización y al presidente de la República a reconocer formalmente el problema en la más solemne instancia: el mensaje del estado del país ante el Congreso Pleno.

La formalización de la política tardó un largo tiempo en consolidarse. Luego del reconocimiento del problema, y en el periodo presidencial siguiente, el emprendimiento de un grupo de técnicos, con claro apoyo presidencial, logra instalar el tema en la agenda, establecer los contenidos y definir tanto la estrategia de aprobación como de implementación. En este proceso convergen tres factores que hicieron posible la formulación de la PMGP: una creciente percepción entre directivos de organismos públicos y autoridades del gobierno central vinculadas a temas de gestión y presupuesto acerca de la necesidad de modernizar la gestión del Estado —influidos por la experiencia de los directivos públicos pioneros—, un grupo de técnicos motivados, creativos y con capacidad de emprender que diseñan e implementan la política pública, y un presidente para quien el tema era importante.

El proceso que ha seguido la PMGP ilustra el caso del recorrido que desarrolla una idea —abstracta en su inicio— que la lleva, en un cierto momento, a materializarse en intervenciones concretas. Las ideas que originaron el enfoque posburocrático y la nueva gestión pública habían estado difundiéndose desde la década de 1980. Los directivos públicos pioneros emprendieron la modernización de sus servicios basados en este marco conceptual y el resultado de sus microrreformas logró persuadir a las autoridades políticas de la necesidad de extender la modernización al resto del aparato administrativo del gobierno central. Así, el ambiente propicio generado por la cadena de hechos que llevó al reconocimiento del problema se unió a la ascensión de un actor motivado por impulsar el tema desde la Pre-

sidencia de la República, para lo cual congregó a un grupo de técnicos capaces de concretar la política.

El resurgimiento de la política se acerca al modo como Kingdon (1995) describe lo que él llama la corriente de problemas. Es la crisis de corrupción que estalla en 2002 —un evento catalizador— la que capturó la atención de las élites políticas y llevó al gobierno a aceptar introducir un criterio de selección de directivos de la administración pública que podía, incluso, contrariar los intereses de los grupos políticos que lo apoyaban. ¿Por qué la crisis de corrupción surge como el evento catalizador para una reforma administrativa (y el resurgimiento de la PMGP)?

La PMGP había sido un tema importante en la agenda del gobierno anterior, durante el cual alcanzó alta prioridad y visibilidad. Además, durante el periodo 1994-2006 los temas relacionados con la efectividad y probidad de la gestión pública fueron objeto de insistente crítica de la oposición a los presidentes Frei Ruiz-Tagle y Lagos, con lo que tuvieron recurrente exposición mediática (Gutiérrez, 2009).<sup>26</sup> Por otro lado, no obstante la visibilidad que alcanzaron los temas referidos a la gestión pública, la PMGP no fue prioridad para el presidente Lagos —no fue considerado en su programa de gobierno y colisionaba con las expectativas de sus grupos políticos de apoyo—, lo que llevó al gobierno a reducir el impulso que traía desde el gobierno anterior (de Comité Interministerial a PRYME) y a no continuar con los trabajos sobre diseño de un sistema de selección de altos directivos públicos.

De este modo, a la proposición de Kingdon (1995, p. 95) acerca de que “entre menos visible es el ámbito en que se desenvuelve la política, más importantes son las crisis” como eventos catalizadores para el (re)surgimiento de una política pública, el análisis de la PMGP chilena agrega que las crisis también son importantes para capturar la atención de los políticos —y moverlos a implementar una solución— cuando éstos se muestran indiferentes, lejanos o contrarios al tema.

Adicionalmente, la crisis configura un escenario en el que el resurgimiento de la PMGP aparece como una transacción que satisface los intereses básicos de los actores protagónicos; la oferta de cooperación del diputado Longueira implicaba una conveniencia recíproca para las partes: el gobierno

---

<sup>26</sup> El trabajo de Gutiérrez (2009), que también forma parte de la investigación Fondecyt 1080322, analiza la cobertura que la prensa escrita da a la PMGP entre 1992 y 2006. El trabajo muestra que la cobertura es constante, profusa, que adquiere especial relevancia en los casos de corrupción y que es un campo recurrente de controversia entre el gobierno y la oposición.

superaba su crisis y el diputado Longueira se alzaba como líder con visión de Estado que había logrado limitar el uso de los cargos directivos de la administración pública con fines partidistas; pero en esa transacción el gobierno no estaba en condiciones de cambiar el contenido de la oferta.

Un hecho que sobresale en el análisis de la PMGP es que la evidencia recogida sobre el proceso de construcción de esta política no permite identificar alternativas que se hayan confrontado en el proceso de formulación. Más bien lo que se observa es que la política es formulada por grupos técnicos que alcanzan alto respaldo político, lo que permite que el diseño pase a la etapa de implementación. En el caso de la formalización de la PMGP, el proceso de construcción de los contenidos de la política se remonta al trabajo de los técnicos de la Dipres, desde inicios del gobierno del presidente Frei Ruiz-Tagle, quien los apoya en razón de su confianza en ellos y por el interés del propio presidente en el tema. Ellos diseñan un conjunto de instrumentos que implican alterar los modos de gestión del gobierno central, los van aplicando poco a poco y —preferentemente— por vías administrativas, lo que les permite escapar del debate y las restricciones que implica el proceso de formulación de la ley. En el caso del resurgimiento de la PMGP, la fórmula de selección de los directivos públicos que se construyó en un centro de estudios ligado a la oposición es la que el líder de ésta acordó con el presidente como parte de un conjunto de medidas orientadas a superar la severa crisis política en que se encontraba el gobierno y que amenazaba su continuidad. Así, lo que la evidencia disponible acerca de la formulación de la PMGP más propiamente sugiere es que el papel que desempeñan los técnicos con amplio respaldo político es lo que guía de manera determinante la solución.

La descripción de los procesos que llevan tanto al reconocimiento del problema como a la formulación y al resurgimiento permite ver que detrás de cada una de las etapas reseñadas están los emprendimientos de un grupo de técnicos empoderados por un líder con recursos políticos suficientes. En el caso del reconocimiento del problema son un grupo de directivos públicos los que, a través de su acción y cohesión, logran persuadir a las autoridades superiores acerca de la necesidad de modernizar la gestión. En el caso de la formulación, la coalición es integrada por técnicos del gobierno fuertemente respaldados por el presidente de la República. En el caso de la reinstalación la coalición se integra con técnicos convocados por un centro de estudios independiente del gobierno cuyas propuestas son recogidas por el líder del partido mayoritario (y de oposición). Aquellas alianzas

son las que permiten que el problema sea reconocido, primero, y luego impulsar los cambios diseñados por los técnicos. El pegamento que mantiene unida a la coalición en cada etapa es la creencia y la convicción de que “el Estado lo puede hacer mejor” (Lima, 1997) y, a partir de ello, se hacía necesario introducir reformas que permitieran generar mayor efectividad en la gestión del Estado.

Asimismo, el trabajo de Kingdon (1995) sobre la construcción de la agenda, alternativas y políticas públicas prevé que en el proceso de formulación surgen promotores que expresan opciones alternativas acerca de cómo abordar cierto problema. ¿Por qué estas opciones no aparecen en el caso de la PMGP chilena? La respuesta podría ser dual: por un lado, el desbalance de atribuciones a favor del presidente y, por otro, el desinterés en los cuadros políticos y ciudadanos que provocan los temas referidos a la gestión pública.

Chile ha sido señalado con recurrencia como un caso de fuerte autoridad presidencial, en el que la autoridad legislativa del presidente es potencialmente dominante (Mainwaring y Shugart, 2002), como uno de los casos de muy alto poder presidencial (Llanos y Nolte, 2006) o de un presidencialismo exagerado con presidentes moderados (Siavelis, 2001). El presidente en Chile tiene iniciativa de ley exclusiva en materias referentes a la división político-administrativa, administración financiera y presupuestaria, deuda pública, seguridad social, impuestos, asuntos laborales y de Fuerzas Armadas. Asimismo, el presidente tiene atribuciones que le permiten una fuerte influencia en la organización del trabajo legislativo a través de la introducción de temas urgentes en la discusión de los proyectos de ley. Tiene también la capacidad de veto que le permite, fundadamente, no promulgar los textos legales aprobados por el parlamento y reintroducir la discusión. A diferencia del caso chileno, en el caso estadounidense, por ejemplo —a partir del cual Kingdon deduce su modelo—, el Congreso tiene iniciativa de gasto, confirma la nominación de secretarios de Estado y colaboradores más relevantes, las comisiones legislativas tienen la atribución de establecer la oportunidad en que un determinado tema será visto y discutido.

De este modo, los esfuerzos de modernización de la gestión pública frecuentemente han sido canalizados mediante programas de gasto incluidos en la respectiva ley de presupuesto o mediante proyectos de ley de reestructuración de determinadas agencias públicas, lo cual afecta al presupuesto; ambas cuestiones son iniciativas de estricta atribución presidencial.

Por otro lado, desde el reconocimiento del problema que hace el presidente Aylwin hasta que estallan los escándalos de corrupción, la PMGP no fue un tema de atención para los políticos. Varios de los entrevistados lo reflejan con claridad. Un integrante del PRYME señala que “la modernización del Estado nunca ha estado en la agenda política seriamente, ha estado en tanto ha habido crisis, porque en el mundo político ha habido cierta incapacidad para comprender que el Estado no se ha modernizado”. Un ex ministro y anteriormente diputado agrega que entre los parlamentarios había interés en el tema, entre “los que tenemos formación técnica en las áreas de gestión, los economistas, los administradores públicos que estamos metidos en política hemos impulsado desde todos los sectores, pero el resto no percibe el tema con claridad”. Según un ministro secretario general de la Presidencia durante la época de la formalización de la política, “los políticos no se dieron cuenta [de los diseños y avance de la PMGP] [...] éste no era asunto importante para diputados y senadores [...] era un tema del gobierno y de un grupo de gente dentro del gobierno”. Adicionalmente, como ya ha sido mencionado, para buena parte de la coalición de gobierno este asunto era visto como un “tema de derecha”, que implicaba afectar su relación clientelar con los sindicatos de funcionarios del sector público. Un ex ministro del Minsegres refleja el estado de la discusión política en torno a la formalización e implementación de la PMGP:

En realidad en el país no hubo una discusión —en realidad en este país se discute poco— y la verdad es que hay discursos, hay bastante material, pero yo no recuerdo problemas; recuerdo problemas puntuales asociados con el cambio como tal, pero no recuerdo que haya sido un tema de discusión general.

Todo esto ayudaría a entender el escaso interés de los cuadros políticos y el papel tan determinante del presidente en el proceso de formulación de la PMGP chilena.

Vista en perspectiva, la evidencia recogida en este trabajo muestra que el reconocimiento de la necesidad de intervenir en la gestión pública es la consecuencia de los emprendimientos de un grupo de directivos intermedios (técnicos) que persuaden a las altas autoridades políticas; que en el proceso de formulación de la PMGP chilena la formalización se produce por la convergencia de factores como la presencia de un grupo de técnicos empoderados, apoyo presidencial y desinterés en el tema de los cuadros políticos; y la reinstalación surge como consecuencia de una

crisis en que la cooperación aparece como la alternativa que maximiza el interés de las partes.

Desde un punto de vista conceptual se observa que tras cada etapa hay una coalición que promueve reformas en la gestión del Estado, aunque esta coalición sea distinta en cada fase. Así, la PMGP surge más propiamente desde lo que Kingdon (1995) llama la corriente de problemas, en la que la convergencia de técnicos y políticos con poder suficiente impulsan una propuesta, que deducen desde el marco conceptual de la nueva gestión pública y que encuentra dos coyunturas favorables: la elección de Frei Ruiz-Tagle a la presidencia de la República y la crisis surgida en el segundo semestre de 2002, cuya solución permite la instalación del sistema de la Alta Dirección Pública.

## Conclusiones e implicaciones

Desde el punto de vista sustantivo, la PMGP chilena puede entenderse como una reforma administrativa *eficacista* y *eficientista*, de tipo gerencial, en su etapa de formalización, y de servicio civil, en su etapa de reinstalación. La etapa gerencialista se orientó a modificar los modos de gestión, en tanto que la etapa de servicio civil se orientó a establecer concursos públicos transparentes que proveyeran a la administración del Estado de directivos altamente calificados.

El proceso de formulación transcurrió a lo largo de una secuencia de hechos —no necesariamente lineales—. El hecho primario es la instalación de una percepción de problema en el modo de gestionar el aparato del Estado. A la instalación de esta percepción contribuyeron muy decisivamente los directivos públicos que reformaron, sin mandato político explícito, los servicios que dirigían, creando con ello la sensación de que era posible y necesario lograr mayor efectividad en la gestión pública y la percepción, que permeó hasta al presidente de la República de que “algo había que hacer”.

A partir de ese hecho primario se produce una triple convergencia de factores que cataliza la posibilidad de surgimiento de la política pública: actores políticos con poder suficiente para producir la reforma, técnicos empoderados y una coyuntura que hace posible avanzar. En el caso de la formalización, la coyuntura es la llegada a la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien por su formación y experiencia empresarial percibía la importancia de la gestión, incorporó el tema a su programa de gobierno e impulsó planes piloto de mejoramiento de la gestión, primero, y un plan

estratégico, después. En el caso de la reinstalación, es la crisis de corrupción que se desata a finales de 2002 la que permite al líder del partido mayoritario, y de oposición, tomar conciencia de que “algo había que hacer”, por lo que busca imponer al gobierno una fuerte limitación al uso de los cargos directivos con fines partidistas y, de paso, satisfacer sus intereses de potenciar su liderazgo y alzarse como un “político con visión de Estado”.

Asimismo, en ambas coyunturas aparece un líder político con capacidad política para provocar reformas. En el caso de la formalización es el presidente Frei Ruiz-Tagle y en el caso de la reinstalación es el diputado Pablo Longueira. Converge también a esa coyuntura, en ambos casos, la presencia de técnicos empoderados que desarrollan los contenidos de la PMGP en las dos etapas. En el caso de la formalización es la Subdirección de Racionalización Administrativa de la Dipres, liderada por Mario Marcel y empoderada por el presidente Frei Ruiz-Tagle, la que desarrolla los contenidos sustantivos de la reforma gerencial. En el caso de la instalación del Sistema de Alta Dirección Pública es el grupo de trabajo del CEP, liderado por Salvador Valdés y empoderado por el diputado Pablo Longueira, quien define la sustancia del sistema.

La coyuntura, a su vez, determina la estrategia de aprobación. La coyuntura de no crisis es funcional a la falta de interés de los cuadros políticos en el tema y al uso de la potestad administrativa presidencial. La crisis de corrupción, por otro lado, capturó la atención de los cuadros políticos, reveló que la instalación de la Alta Dirección Pública debía hacerse por la vía legal, por lo cual la estrategia de aprobación debió ser la discusión parlamentaria.

Así, lo que el análisis de la formulación de la PMGP revela es que una intervención de política pública surgirá cuando haya un actor político motivado por el tema y con poder político suficiente para movilizar estructuras y equipos técnicos para la construcción de la propuesta. Asimismo, el análisis indica que en contextos de normalidad y ausencia de crisis la aprobación dependerá de la voluntad del actor de poder —en este caso el presidente de la República—, quien usará la potestad administrativa presidencial. En contextos de crisis, la reforma surgirá de una negociación política y, en tal caso, la estrategia de aprobación será por la vía legislativa.

Asimismo, dado que el presidente es el actor que concentra las mayores cuotas de poder del sistema político chileno, su voluntad y su motivación por el tema han sido determinantes para impulsar o declinar el proceso de la PMGP. Cuando se presenta este último caso es la crisis la que propicia la reinstalación de la modernización de la gestión pública. **P<sub>2</sub>**

## Referencias bibliográficas

- Aninat, Cristóbal, John Landregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), “Political Institutions, Policy Making Process and Policy Outcomes in Chile”, Research Network Working Paper R – 521. Washington DC: Inter – American Development Bank.
- Armijo, Marianela (2002), “Modernización administrativa y de la gestión pública en Chile”, en Luciano Tomassini y Marianela Armijo, *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*, Santiago, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile-LOM Ediciones.
- \_\_\_\_\_ (2003), “La evaluación de la gestión pública en Chile”, en Nuria Cunill y Sonia Ospina, *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI-MAP-FIIAP.
- Aylwin, Patricio (1992), “Discurso en el inicio de la Legislatura Ordinaria del Congreso Nacional”, en Patricio Aylwin, *La transición chilena: Discursos escogidos*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1993*, Valparaíso, Congreso Nacional de la República de Chile.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001), “La nueva gerencia pública: Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 19, pp. 1-35, Caracas, CLAD.
- Barzelay, Michael y Evgeniya Schvets (2006), “Innovating Government-Wide Public Management Practices to Implement Development Policy: The Case of ‘Brazil in Action’”, *International Public Management Journal*, 9(1), pp. 47-74.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego (2006), “From ‘New Institutionalism’ to ‘Institutional Processualism’: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, *Governance*, 19(4), pp. 531-557.
- Barzelay, Michael, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortázar y Guillermo Cejudo (2003), “Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide”, *International Public Management Review*, 4(1), Cambridge, Kennedy School of Government, International Public Management Network.
- Birkland, Thomas (2001), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Nueva York, M. E. Sharpe.

- Boeninger, Edgardo (2007), *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena*, Santiago, Uqbar Editores-CIEPLAN.
- Bouckaert, Geert (2002), “Modernising the *Rechtsstaat*: Paradoxes of the Management Agenda”, en Karl-Peter Sommermann y Jan Ziekow (eds.), *Perspectiven der Verwaltungsforschung*, Berlín, Duncker & Humblot.
- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2002), *Estudio nacional de opinión pública*, 44, Santiago, CEP, diciembre.
- Dipres (1997), *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público: Experiencias internacionales y su relevancia para Chile*, Santiago, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda-Dolmen Ediciones.
- Domínguez, Jorge (ed.) (1997), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- El Mercurio* (2002), “Ex ministro Cruz y caso MOP-Gate: Creo que se quiere llegar al presidente” (reportaje), en Cuerpo de Reportajes, 17 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2007), “La cronología de los sobresueldos” (crónica), en *Cuerpo Nacional*, 23 de julio.
- Gaetani, Francisco (2005), “Public Management Constitutional Reform in Modern Brazil 1930-1998”, tesis doctoral en Ciencia Política, Londres, London School of Economics and Political Science.
- Garretón, Manuel Antonio y G. Cáceres (2003), “From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform without a State Project”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, University of Miami, North South Center Press.
- Gutiérrez Villegas, Claudia (2009), “Modernización de la gestión pública y matriz sociopolítica en Chile: Una mirada desde la prensa escrita, marzo 1992-marzo 2006”, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, mimeo.
- Instituto Libertad (2007), *Informe especial: Itinerario de la corrupción 1990-2006*, XVIII(166), enero.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, 2a. ed., Nueva York, Harper Collins.
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (eds.) (2000), *La transformación económica de Chile*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.

- La Tercera* (2008), “Chevesich cierra investigación en caso MOP-Gate”, 28 de octubre, en: [http://www.latercera.cl/contenido/23\\_67537\\_9.shtml](http://www.latercera.cl/contenido/23_67537_9.shtml).
- Lima, Marcos (1997), “Sobre la naturaleza de los cambios en el *management* público”, en Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, *Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público*, Santiago, Dolmen Ediciones.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte (2006), “Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas”, *Revista Política*, 47(2), Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, pp. 29-54.
- Longueira Montes, Pablo (2003), *Mi testimonio de fe: el servicio público, el sentido del dolor*, Santiago, Chile, Ed. Grijalbo.
- Mainwaring, Scout y Matthew Shugart (2002), “Presidencialismo y democracia en América Latina: Revisión de los términos del debate”, en S. Mainwaring y M. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Marcel, Mario (2006), “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, febrero, pp. 217-232.
- Medellín Torres, Pedro (2004), “La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países con fragilidad institucional”, documento núm. 93, “Serie Políticas Sociales”, Santiago, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Meneses, Francisco y Nelson Guzmán (2002), “Sistemas de alta dirección pública”, en Luciano Tomassini y Marianela Armijo, *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos-LOM Ediciones.
- Minsegapres (2006), *La reforma del Estado en Chile 2000-2006*, Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, agosto.
- Navia, Patricio (2004), “Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad”, en Carolina Stefoni (ed.), *Chile 2003-2004: Los nuevos escenarios (inter)nacionales*, Santiago, FLACSO.
- Olavarría Gambi, Mauricio (2010), “Efectividad en la gestión de servicios públicos chilenos”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 52, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Orrego, Claudio (2007), “Modernización del Estado y gestión local”, en *Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos y Expansiva, pp. 55-60.

- Peñailillo, Miguel Ángel (2004), “Implementación de políticas de probidad y de transparencia en circunstancias adversas: La crisis como oportunidad, un análisis del caso chileno”, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2-5 de noviembre, Madrid.
- Pollit, Christopher y Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001), “National, International and Transnational Constructions of New Public Management”, en Tom Christensen y Per Lægreid (eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Sánchez, Juan José (1998), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, University of Miami, North-South Center Press.
- Siavelis, Peter (2001), “Chile: Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet”, en Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington D.C., BID-Planeta.
- Valdés Prieto, Salvador (ed.) (2000), *Reforma del Estado, volumen I: Financiamiento político*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2002), *Reforma del Estado, volumen II: Dirección pública y compras públicas*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Valles, Miguel S. (2007), *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, 4a. reimpresión, Madrid, Editorial Síntesis.
- Waissbluth, Mario (2006), “La reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso”, *Boletín Electrónico de ESADE*, Barcelona.
- Yin, Robert K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, California, Sage.
- Wilson, Woodrow (1889), *The State*, Boston, D.C. Heath.

**Anexo. Nómina de entrevistados (as)**

<b>Nombre</b>	<b>Relación con la PMGP</b>
Armijo, Marianela	Asesora del Ministerio de Hacienda. Coordinadora del 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 del Consejo Consultivo Proyecto Reforma y Modernización del Estado (PRYME, 2001-)
Belmar, Berta	Directora del Registro Civil e Identificación (1990-1997)
Boeninger Kausel, Edgardo	Ministro del Minsejpres (1990-1994) Senador (1998-2006)
Cañas, Enrique	Asesor presidencial / Segpres (gobierno de Frei Ruiz-Tagle)
De la Puente Peña, Raúl	Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (Anef)
Del Solar, Felipe	Secretario ejecutivo del Consejo Transparencia y Probidad (2006-)
Dockendorf, Eduardo	Ministro de la Segpres (2004-2006)
Egaña, Rodrigo	Director ejecutivo del PRYME (2000-2002) y subsecretario de la Segpres (2003-2004)
Etcheverry, Celhay Javier	Director de Servicios de Impuestos Internos (1990-2002) Ministro de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones (2002-2004) Presidente del Banco del Estado (2004-2006)
Fanta Ivanovic, Enrique	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (gobierno de Frei Ruiz-Tagle) Subdirector del Servicio de Impuestos Internos (1991-1995) Director del Servicio Nacional de Aduanas (1995-2000) Subdirector del PRYME (2000-2002) División Modernización Gestión Pública
Fernández Baeza, Mario	Ministro de Defensa Nacional (2000-2002) Ministro de la Segpres (2002-2003) Miembro del Tribunal Constitucional
Ferreiro, Alejandro	Superintendente de ISAPRES (1996-2000) Superintendente de AFP (2000-2003) Superintendente de Valores y Seguros (2003-2006) Ministro de Economía Fomento y Reconstrucción (2003-2006)
Figueroa González, Ramón	Subdirector de Racionalización de la Dipres (1996-2000)

## Anexo. Nómina de entrevistados (as) (continuación)

Nombre	Relación con la PMGP
Figueroa Serrano, Carlos	Ministro del Interior (1994-1998)
Flisfisch, Ángel	Director Ejecutivo del PRYME, jefe de la División Modernización (2002-2003)
Frei Toledo, Jorge	Asesor en políticas públicas (gobierno de Ricardo Lagos, 2003-2006)
Lahera, Eugenio	Asesor en políticas públicas (gobierno de 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 de Desarrollo Regional y Administrativo (1990-1994) Subdirector de Coordinación Interministerial (2000-2002) Subsecretario del Minsegres (2002-2003)
Moraga, Rodrigo	Presidente del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (gobierno de Frei Ruiz-Tagle)
Norambuena Hernández, Jorge	Director del Instituto de Normalización Previsional (INP, 1994-2001)
Oyarce, Héctor	Asesor del Comité Interministerial (1995-2000) del PRYME (2000-2002)
Oyarzo, Cesar	Director del Fondo Nacional de Salud (Fonasa, 1994-1996)
Palma, Andrés	Diputado (1990-2002) Director del Programa Chile Barrio (2002) Ministro del MIDEPLAN (2003-2004) Asesor del Comité Interministerial (1995-2000) y del PRYME (2000-2002)
Rosebluth, Jorge	Subsecretario de la Segpres (1995-1996)
Rubio, Gladys	Asesora de la Segpres (1990-)
Sepúlveda, María Alejandra	Directora del Servicio de Registro Civil e Identificación (1997-2003) Directora Ejecutiva del PRYME, Jefa de la División Modernización (2003-2008)

## **Anexo.** Nómina de entrevistados (as) (continuación)

<b>Nombre</b>	<b>Relación con la PMGP</b>
Solari, Ricardo	Subsecretario del Minsegespres (1990-1994) Ministro del Trabajo y Previsión Social (2000-2005)
Téllez, Luis	Secretario Ejecutivo Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (gobierno de Frei Ruiz-Tagle)
Valdés, Salvador	Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP)
Valladares, Julio	Subdirector de Racionalización de la Dipres (2006-)
Vallespín, Patricio	Director regional Metropolitano Conama (1999) Director de Chile Barrio (2001-2002) Intendente de la Región de Los Lagos (2001-2002) Miembro del Consejo Consultivo del PRYME (2001-2002) Diputado (2006- )
Waisbluth, Mario	Investigador de la Universidad de Chile (Dpto. de Ingeniería Industrial), consultor del Comité Interministerial
Villarzú, Juan	Director de Presupuesto (1973-1975) Presidente ejecutivo de Codelco (1994-1996) y (2000-2006) Ministro de la Segpres (1996-1998)

*Fuente:* Elaboración propia.