Revista de Estudos Politécnicos
Polytechnical Studies Review
2009, Vol VII, nº 11
ISSN: 1645-9911

La reforma administrativa como reacción a una crisis política. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)*

Bernardo Navarrete Yáñez•, Giovana Gómez Amigo
bnavarre@uchile.cl, giovanagomezamigo@gmail.com

(recebido em 18 de Maio de 2009; aceite em 08 de Julho de 2009)

Resumen. El sexenio del Presidente Ricardo Lagos, inicialmente no consideró relevante avanzar en un proceso modernizador del Estado, ello más bien había identificado a su predecesor; Eduardo Frei (1994-2000). Sin embargo, las denuncias de corrupción en el Ministerio de Obras Públicas –del cual Lagos fue titular en el gobierno de Frei- abrieron una "ventana de oportunidad" para que el tema se reinstalara en la opinión pública. Esto permitió que por primera vez la oposición de derecha impusiera su propia agenda y con ello el paso de reformas de tipo gerencialistas (énfasis en los resultados y pago por desempeño) a reformas que buscaran introducir el servicio civil de carrera (meritocracia), reduciendo la capacidad del Ejecutivo en la designación de cargos directivos en la administración pública y limitando, además, la posibilidad de nominar a militantes de partidos que lo apoyaban.

Palabras Clave: Reforma Administrativa, Enfoque de corrientes múltiples, Políticas públicas, Gobierno de Ricardo Lagos.

Abstract. At the beginning of Ricardo Lagos' presidency, it was not considered important to advance in the modernization of the state carried out by the government of Eduardo Frei (1994-2000). However, the accusations of corruption in the Ministry of Public Works (headed by Lagos during Frei's presidency) opened a window of opportunity that attracted again the attention of the public opinion and allowed the right-wind opposition to impose, for the first time, its own agenda. This produced the change from managerial reforms (emphasis on the results and payment for performance) to reforms which introduced the career civil service (meritocracy), decreasing the executive's ability to designate

*Este trabajo es parte del proyecto de investigación FONDECYT Nº 1080322: "El proceso de Políticas Públicas en Chile".

• Universidad de Chile

directive charges in public administration and restricting the nomination of militants from Lagos' supporting parties.

Keywords: Administrative Reform, Ricardo Lagos Government, Multiple Streams Approach

Introducción

En la década de los noventa en Chile, a diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, el proceso de modernización del Estado fue realizado fue en ausencia de situaciones de crisis en el aparato público (Filgueiras, 2000). Siguiendo con esa idea, el enfoque chileno respondió a los requerimientos de eficiencia y eficacia necesarios para el buen funcionamiento del Estado (Goya, 2002). Además, la ausencia de crisis posibilitó que en la implantación de reformas no fuera necesaria la adopción de medidas drásticas (Bresser, 2001), lo que generó una corriente de reformas de la gestión pública, implementadas por medio de la potestad administrativa. Éstas modificaciones en las prácticas de gestión no necesitaban de modificaciones legales, en consecuencia, la capacidad legislativa "quedaba reservada para otro tipo de temas" (Goya, 2002: 1).

Sin embargo, a fines de 2002, el surgimiento de una serie de hechos "con ribetes de escándalo" (Díaz-Tendero, 2004: 6), referidos a denuncias de corrupción dentro de instituciones del Estado, marcó un punto de inflexión en el proceso de reforma de dos maneras. En primer lugar, en el gobierno de Lagos, al igual que en la primera parte del gobierno de Frei, las "cúpulas ministeriales y políticas" no mostraron mucho interés por este tipo de reformas (Waissbluth, 2005), por lo que el gobierno empezó en un punto similar al del periodo anterior, donde la Reforma era observada como algo importante, pero "no necesariamente como algo urgente" (Marcel, 2006: 225), lo que significó que el tema de reforma del Estado descendiera entre las prioridades de la agenda. En segundo lugar, estas denuncias sobre corrupción en el aparato del Estado derivaron en una "crisis", que cambió el proceso de evolución de las reformas administrativas. En éste caso, al interior de la administración pública predominó un diagnóstico de "crisis" de corrupción, lo que motivó la necesidad generar consensos para implementar medidas drásticas, determinando, por un lado la inclusión de actores de oposición en la discusión de las alternativas a implementar, y por otro lado, el paso de la potestad administrativa, privilegiada en los gobiernos anteriores, a la potestad legislativa.

A partir de lo anterior, el presente análisis busca establecer cómo una serie de denuncias de hechos irregulares que implicaban a autoridades e instituciones del Estado, se acoplan con alternativas y propuestas emanadas de las comunidades de especialistas y con el clima político favorable que permitió la apertura de una "ventana de oportunidad" que posibilitó la concreción de los *Acuerdos Político-*

Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento de enero de 2003. Se busca responder ¿Por qué, a pesar del desinterés del gobierno, se implementa una Reforma Administrativa? Y además establecer ¿Cómo una crisis se convierte en una ventana de oportunidad para la reforma administrativa y cómo el contexto en que surge y es reconocido el problema influye en el tipo de reforma implementada?

Para realizar el estudio se utilizó la metodología cualitativa del estudio de caso explicativo, ya que, éste tipo de análisis permite determinar la mejor explicación -entre explicaciones alternativas- sobre un cierto conjunto de eventos, la que luego puede ser aplicada a contextos similares dentro del mismo fenómeno (Yin, 1994: 5). En este contexto, la estrategia de análisis de este trabajo parte explicitando las tipologías y modelos de reformas administrativas, a partir de los cuales se analizaron los contextos en los que se desarrolla política la política de modernización de la gestión pública en el Gobierno de Ricardo Lagos.

Entre las técnicas de recolección de información se ha utilizado la entrevista en profundidad directiva, herramienta de diagnóstico cualitativo que se estructura en un conjunto de preguntas abiertas estandarizadas y ordenadas a partir de los tópicos del objeto de estudio. Esta técnica permite captar aspectos específicos del contexto y actores involucrados con el objeto en estudio. En este contexto, como parte de la investigación, se aplicaron 37 entrevistas en profundidad, entre los meses de mayo y septiembre de 2008, a actores identificados como relevantes en el proceso de reforma y modernización de la administración y gestión pública en Chile en el periodo 1990-2006. El análisis de las entrevistas se realizó a través del método de la "Grounded Theory", modelo representado por Glaser y Strauss (1967) que es utilizado para crear teorías de alcance medio a partir de datos empíricos. A diferencia del método hipotético-deductivo, la grounded theory promueve una metodología fundada en la inducción, donde la relación entre teoría y datos se invierte y éstos pasan a ser fuente de teoría (Archenti y Piovani, 2007).

Por otra parte, el análisis se complementó con una revisión de documentos elaborados por organismos públicos y con una revisión de prensa del periodo en cuestión, con el objetivo de contextualizar el escenario donde se realizan las reformas a la administración pública, enfocándonos especialmente en el periodo 2000-2005.

El documento está estructurado en dos partes. En la primera se presentarán los elementos básicos de las perspectivas analíticas adoptadas. Por un lado se presentará el enfoque de las corrientes múltiples, con el objetivo de exponer y analizar la configuración de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en el caso de estudio; posteriormente se analizará el concepto de Modernización y Reforma, con el objetivo de limitar los estiramientos conceptuales. Además se presentarán los tipos y modelos en materia de reforma administrativa. En la segunda parte se analizará el sexenio de Ricardo Lagos, poniendo énfasis en el escaso interés por los procesos de Reforma y Modernización,

se desarrollará el análisis de la configuración de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en materia de reforma, a partir del enfoque de corrientes múltiples. Es decir, se mostrará cómo el problema se incorpora a la agenda, los cambios en la política y el proceso de especificación de alternativas, así como la identificación de los principales participantes. Finalmente, se caracterizará el tipo y modelo de reforma implementada en el gobierno de Lagos.

Perspectivas de análisis

En el presente acápite se presentan los elementos básicos de las perspectivas analíticas adoptadas. En primer lugar, se presenta el enfoque de las corrientes múltiples (Kingdon, 1995), y en segundo lugar se analizará el concepto de Modernización y Reforma, con el objetivo de limitar los estiramientos conceptuales. Además se presentarán los tipos y modelos en materia de reforma administrativa. Por ello es preciso reconsiderar el concepto de modelo y su utilidad para el análisis social.

Entre las variadas caracterizaciones de los modelos se pueden identificar cinco clases de significaciones y uso: 1) el modelo como referente o prototipo a reproducir (modelo del pintor), 2) modelo como maqueta de un dispositivo real (modelo arquitectónico), 3) modelo como tipo ideal, extraído de una población homogénea (modelo de santidad o modelo de belleza), 4) modelo como ícono o dispositivo mecánico representando una idea abstracta, 5) el formalismo lógico-matemático que representa un sistema (Armatte, 2006: 34). Para este caso utilizamos la noción de modelos en un sentido weberiano, donde son resultado de la abstracción de la realidad y tienen un valor instrumental para propósitos analíticos. El término de modelo, en el sentido weberiano, es caracterizado como tipos ideales o puros, una "utopía" o un constructo ficticio, o sea que no existe como tal en la realidad empírica. Los modelos, serían una imagen simplificada y reducida de la realidad, que sirven para constatar la distancia, el contraste o la proximidad de la realidad con el *tipo ideal* (Abellán 2006).

De esta manera, los tipos ideales abstractos no deben ser considerados como metas, sino como medios para facilitar la comprensión sobre fenómenos sociales o históricos concretos, como "instrumentos analíticos en las disciplinas de la conducta" (Campero, 1997: 94). El tipo ideal es caracterizado como un esquema interpretativo o exploratorio que encarna un conjunto de reglas empíricas generales que establecen conexiones subjetivamente significativas entre diferentes aspectos de algún fenómeno.

El enfoque de las corrientes múltiples

Kingdon define la agenda política, como la lista de temas o problemas que captan la atención de las personas dentro y alrededor del Gobierno en un momento determinado. La formación de la agenda es considerada como el proceso por el cual determinados problemas o cuestiones obtienen la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Ramírez, 2007). De esta manera, para John Kingdon (1995) el proceso de las políticas no se divide nítidamente en fases secuenciales, sino que se explica a partir de tres corrientes independientes que fluyen en el sistema, capaces de acoplarse cuando se abre una "ventana de oportunidad" haciendo posible el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema.

A partir del análisis de los actores y los procesos, el modelo de Kingdon busca establecer cómo se formulan las políticas públicas a partir del análisis de dos factores: 1) los actores, que influyen y formulan la política, y; 2) los procesos, que configuran la agenda y determinan las alternativas. A nivel de actores, Kingdon distingue entre aquellos que se encuentran dentro del Gobierno (Presidente, el staff presidencial, los servidores civiles, los representantes electos -congresistas-, el staff del congreso), y aquellos que se encuentran fuera del Gobierno (grupos de interés, académicos, investigadores y consultores, medios de comunicación, partidos políticos, la opinión pública, entre otros). Estos actores se distinguen entre la capacidad de ejercer influencia en el establecimiento de la agenda y/o en la generación de alternativas. Los actores dentro del Gobierno tienen una autoridad para tomar decisiones, estatus que no es compartido por los actores que se encuentran fuera del Gobierno, por otra parte, los actores dentro del Gobierno son centrales para el establecimiento de la agenda, pero tienen menos control sobre las alternativas.

En el modelo de Kingdon se identifican tres procesos que componen la formulación de las políticas públicas. Un primer proceso referente al reconocimiento social de un problema (corriente del problema), un segundo proceso, que representa la acumulación gradual de conocimiento, y que se concreta en la elaboración de alternativas de solución para intervenir el problema (corriente de solución) y por último, aquellos procesos políticos que afectan el establecimiento de la agenda. Este último proceso es caracterizado como la corriente de política, que representa los cambios

políticos que inciden en que la decisión pública se efectúe (Ramírez, 2007 y Ruiloba, 2007).

1. Problems Stream (Corriente de problemas). Para Kingdon los problemas no son solamente condiciones y acontecimientos externos, sino que además están constituidos por elementos perceptivos e interpretativos, por lo cual una condición pasa a convertirse en problema cuando para un determinado número de personas esta situación amerita la intervención pública, es decir cuando adquiere reconocimiento social. En la definición de qué es un problema intervienen los valores (intereses de los actores y la concepción que cada uno tenga del estado ideal de las cosas), comparaciones (de la situación actual respecto a otros) y categorías (de los asuntos políticos que pueden determinar la definición de un problema). Para Kingdon una condición capta la atención de los actores y se convierte en problema a partir de:

a) Indicadores, que pueden revelar la existencia, magnitud y variaciones de un problema;

b) Concentración eventos (focusing events), ciertos eventos que impulsan o ponen en relieve un problema captando la atención de las personas en y alrededor del Gobierno. Los acontecimientos coyunturales, como crisis o desastres, que demandan acción inmediata e incluso pueden promover aquellos temas del programa que pueden haber estado debilitados por falta de una crisis. Éste tipo de eventos, por sí solos no son suficientes, sino que se apoyan en la experiencia personal de los actores, percepciones preexistentes e indicadores;

c) Retroalimentación de las políticas, información surgida de los programas implementados por los gobiernos, que puede indicar problemas a partir de consecuencias imprevistas e incluso el fracaso en la consecución de los objetivos.

2. Policy Stream, (Corriente de políticas, también conocido como corriente de solución), consiste en el proceso de producción de ideas, que se asemeja al proceso de selección natural biológica, donde algunas ideas perduran, unas cambian, otras sobreviven y prosperan y el resto desaparece. Mientras que muchas ideas flotan en esta sopa primitiva de política (primeval soup), las que perduran son aquellas que superan el sistema natural de la selección. En este proceso intervienen:

a) Las comunidades de expertos, integradas por especialistas de cada área específica de política y que están dispersos dentro y fuera del Gobierno. Estos especialistas están encargados de preparar y defender las ideas y soluciones que serán discutidas en la arena política. En este proceso también juegan un papel especial los empresarios de la política (policy entrepreneurs), que pueden estar dentro o fuera del Gobierno, en posiciones elegidas o designadas, en grupos de interés o en organizaciones de investigación. Estos se caracterizan por su interés

en invertir sus recursos -tiempo, energía, reputación, y a veces dinero- con la expectativa de un retorno, que puede venir bajo la forma de políticas aprobadas, satisfacción de su participación, o por desarrollo personal;

b) Softening up, proceso de "ablandamiento" del sistema, donde especialistas y participantes interesados presionan para que su idea sea considerada;

c) Criterios de selección de las ideas: operan como patrones que permiten la supervivencia de las ideas: factibilidad técnica (viabilidad técnica, eliminación de inconsistencias que faciliten la implantación); valores aceptables (coherentes con las visiones de políticos, especialistas y comunidad); y, viabilidad financiera (costes razonables de las alternativas que permitan la receptividad política y aceptabilidad en la población); por último,

d) Restricciones del sistema, los límites provistos fundamentalmente por la corriente política (presupuesto, reglas de procedimientos, jurisdicciones y competencias, entre otros).

3. Politics Stream (Corriente política). Está compuesta por el clima político, el "national mood", ambiente o clima político, que incide en la receptividad y acogida que pueda alcanzar una propuesta. Este proceso político está influido por:

a) Clima político, que incide en la receptividad que pueda alcanzar una propuesta y se relaciona con los cambios en la opinión pública. Los representantes políticos son los llamados a valorar ese clima político en cada momento y apostar por políticas que tengan acogida social;

b) Intereses organizados en torno a una política: partidos, grupos de presión, asociaciones, personal de la administración (pueden operar como estímulo o freno para un cambio de política);

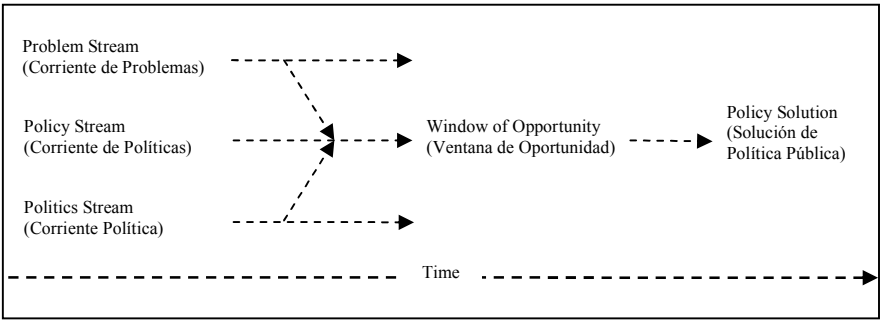
c) Cambios en la administración, que pueden abrir o cerrar ventanas de oportunidad ya que afectan directamente la conformación de las agendas.

Cada corriente fluye de manera independiente, sin embargo, hay momentos donde las tres corrientes o dos de ellas se acoplan, dando origen a una "ventana de oportunidad" para que los defensores de ciertas propuestas impulsen sus soluciones o dirijan la atención hacia problemas determinados. La ventana puede abrirse con previsibilidad (cambios en la administración), o pueden abrirse de manera repentina (crisis). Dependiendo de la instancia en la que se abran las ventanas de oportunidad éstas pueden identificarse como ventanas de problemas y ventanas políticas. Ambas ventanas están relacionadas, ya que cuando una ventana se abre producto de la presión de un problema, las alternativas generadas como soluciones tienen mayor posibilidad si tienen aceptabilidad política.

En ambos casos, las ventanas son escasas y no están abiertas por mucho tiempo, por lo que los actores interesados deben aprovechan estas oportunidades, de lo contrario tendrían que esperar hasta que otra ventana se abra. Las ventanas se

pueden cerrar por una variedad de razones. En primer lugar, los actores pueden sentir que han tratado el problema con la decisión de realizar una política pública o la promulgación de la misma. En segundo lugar, si los actores fallan no estarán dispuestos a invertir tiempo adicional, capital político, energía u otros recursos. Tercero, los acontecimientos que incitaron la apertura de la ventana, pueden pasar de la escena política y dejar de ser un de atracción para los medios de comunicación, ello porque las crisis y acontecimientos específicos tienen una duración corta, y la atención que le otorgan los medios es efímera. Se puede graficar el modelo de corrientes múltiples propuesto por Kingdon de la siguiente manera.

Figura N° 1: Metáfora de las corrientes de Kingdon



Fuente: Kalu, 2005: 31.

En la ilustración anterior, es posible observar la forma en que cada una de las corrientes fluye de manera independiente y se acopla para poder formar una ventana de oportunidad de la cual puede surgir una solución política para un problema determinado. En este contexto, Kalu (2005) ha criticado el modelo de Kingdon, planteando que éste modelo depende del azar para la confluencia de las diferentes corrientes en la generación de ventanas de oportunidad, lo cual no sería suficiente para captar la dinámica del proceso político y, en el mejor de los casos, el modelo de corrientes múltiples carecería de pruebas empíricas que asocie una política específica con un evento, reduciendo los esfuerzos y sistematizaciones que involucran el proceso de formulación de políticas, a una simplemente cuestión de azar. El Modelo de Corrientes Múltiples, sin embargo, no niega el papel principal de los cálculos racionales, el egoísmo, y la política, así como el papel de la opinión pública en la conformación de la agenda política y en sus resultados. Además Kalu indica que las corrientes de acontecimientos pueden unirse sólo cuando el interés colectivo de los actores y partes interesadas indican que la cooperación sería en el mejor interés de todos, o por lo menos, en el mejor interés de una emergente y

poderosa coalición de intereses. Si pueden encontrar un terreno común, sólo entonces puede convertirse en la formulación de políticas posibles (Kalu, 2005).

¿Modernización o reforma?

Es necesario partir por definir los conceptos de reforma y modernización utilizados en este estudio, ya que tradicionalmente estos marcos de referencia han sido objeto de discusión semántica que en muchas ocasiones ha dado lugar a confusiones, producto de un estiramiento conceptual (Sartori, 1994) y del uso de ambas nociones como sinónimos. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (2003: 1) "Modernización del Estado es sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática". Por otro lado, para Echebarría (2000), la modernización es definida como un "cambio periférico, técnico o mecánico, no desencadenante de una mutación esencial de las cosas" (2000: 2), o sea un "rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional" (2000: 12). De esta manera el concepto "modernización del Estado" parece operar "como un paraguas conceptualizador" que recoge un "conjunto de fenómenos de adaptación del Estado a las nuevas realidades globales" (Villoria, 1997: 77).

Por su parte, la noción de Reforma del Estado también "es un tema polémico, en tanto su concepto permanece indefinido, no obstante los múltiples intentos para precisarlo", ya que las concepciones sobre Reforma del Estado han ido desde la "sustitución de las decisiones y opciones políticas fundamentales del proyecto nacional", hasta "meras adecuaciones formales de la administración pública" (Chanes, 2006: 186-187). Esta noción además se ha referido "aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo". Waissbluth (2005) define reformas como aquellos "cambios deliberados a las políticas, normas, estructuras y procesos del sector público" que tiene como objetivo "hacer que funcionen mejor en algún sentido, en beneficio de los ciudadanos en el largo plazo". En este contexto la Reforma del Estado no constituye un fenómeno nuevo, ya que el Estado ha experimentado transformaciones a lo largo de los últimos cien años (Marcel, 2002: 220).

Producto de la extensión de su objeto Echebarría ha distinguido dos categorías respecto a la noción de Reforma del Estado. Por un lado, identifica a las reformas institucionales, como aquellas que "afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones", o sea, a la forma en la que los "poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas" (2000: 7). Por otro lado, establece como reformas sustanciales a aquellas que suelen centrarse en el contenido de la "acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance" (2000: 7).

Echebarría (2000) subdivide las Reformas Institucionales en Reformas Políticas y en Reformas Administrativas. Las Reformas Políticas se refieren a las

transformaciones en la conformación del poder político a través de las instituciones, por lo cual su objeto son las transformaciones en la institucionalidad política y los cambios en la legitimación de los poderes públicos, por ejemplo el paso de un Estado unitario a uno Federal o la conversión de un Régimen Parlamentario en uno Presidencial (Ibid: 8). Las Reformas Administrativas, por su parte, corresponden a la intervención limitada a la parte de los poderes del Estado denominada "administración pública, situada mayormente en el seno del Ejecutivo" (Ibid: 5).

En este sentido, es en la década de los ochenta, con el mayor protagonismo del mercado y de la iniciativa privada, y una mayor exposición de las economías al exterior (ILPES, 1995: 7), que todas las posiciones ideológicas, coinciden en la "necesidad de llevar a cabo cambios más o menos profundos en las administraciones públicas" (Beltrán, 2000: 43) ya que las instituciones y aparatos estatales estaban desfasados en el tiempo y de las nuevas dimensiones de la sociedad (Garretón y Espinosa, 1992: 11). En éste contexto el énfasis en las instituciones administrativas, estuvo puesto en la contención o reducción del aparato del Estado (Echebarría, 2000), lo cual fue concebido como reformas de primera generación.

Las reformas de primera generación fueron motivadas por el FMI para el fortalecimiento macroeconómico (Andara, 2007). El objetivo de este tipo de reformas fue el desprendimiento, por parte del Estado, de segmentos institucionales por medio de la eliminación o transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales (Oszlak, 1999).

En la década de los noventa se plantea un avance de la agenda de reformas hacia proyectos orientados al logro de administraciones más eficaces y eficientes, "mediante nuevas estructuras y procedimientos apoyados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación" (BID, 2003: 6). Este tipo de reformas, de segunda generación, fueron motivadas por el Banco Mundial. En el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997, "El Estado en un mundo en transformación", realizado por el Banco Mundial, se propone una "segunda generación de reforma del Estado", cuyo objetivo era "lograr que el Estado se convirtiera en una institución pública más eficaz" (Andara, 2007: 78), proceso que no podía limitarse a "reducir o diluir la función del Estado", sino más bien "iniciar un proceso de reconstitución de la capacidad estatal" (Banco Mundial, 1997: 3).

Cuadro N° 1:
Tipología de Reformas Administrativas

	Tipo de reformas	Descripción
Según el nivel	Micro Reformas	Se desarrollan al interior de las dependencias públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos de la organización estatal.
	Macro Reformas	Se ejecutan en áreas completas del sector público o a éste en su conjunto, influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos. Requieren de un mayor grado de consenso y de una adecuada planificación de actividades para que puedan implementarse. Implican cambios significativos en la manera de efectuar las labores administrativas públicas.
Según resultados	Reformas eficientistas	Intentan el mejoramiento de la eficiencia en la relación costo-beneficio y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Sus objetivos se reducen a la postulación de la reforma por la reforma (fin en sí misma), sin percibirla como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores.
	Reformas eficacistas	Se orientan al logro eficaz (logro de objetivos) y no solo eficiente (economía del gasto) de los objetivos que tiene encomendado el Estado como ejecutor de la voluntad popular. Tratan de conseguir que todos los elementos del aparato gubernamental puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, contribuyendo al logro de los objetivos del conjunto del aparato gubernamental, por lo que la relación costo-beneficio pasa a un segundo plano.
Según grado de participación	Reformas autocráticas	*Reformas de gabinete*, concebidas por una sola persona o un grupo pequeño de técnicos o especialistas, que se formalizan en una ley o reglamento en el que se ordena el cumplimiento detallado de los proyectos ideados por el grupo de técnicos, sin considerar la opinión del resto de administradores públicos o de la sociedad. Este tipo de reformas surge de un nuevo gobierno que trata de ofrecer recetas y soluciones apresuradas al electorado, lo que determina la elaboración precipitada de normas jurídicas.
	Reformas democráticas	Reformas que, con el objetivo de un total consenso de opiniones, gustos e intereses, carecen de directrices previas de coordinación y en las cuales se pretende sumar toda la gama de ideas y metodologías posibles sobre la reforma a efectuar, como si de la simple acumulación de opiniones e intereses pudiese establecerse un programa coherente. Este tipo de reformas, en el corto plazo generan proyectos contradictorios, mientras que en el largo plazo, los esfuerzos reformadores se atomizan

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sánchez, 1998: 159-162.

Tipología y modelos de reformas administrativas

Para efectos analíticos hemos preferido utilizar el concepto de Reforma Administrativa para caracterizar los cambios referidos al aparato del Estado, ya que éste tipo de intervención no agota "todas las posibles transformaciones del Estado, ni se sitúa por delante o por detrás de ellas, ni tampoco puede considerarse independiente de las mismas" (Echebarría, 2000: 5).

Sánchez ha distinguido las reformas administrativas a partir de tres criterios: según el nivel en que es implementada (micro reformas y macro reformas), según los resultados que persigue (reformas eficientistas y reformas eficacistas) y según el grado de participación (reformas autocráticas y reformas democráticas). Es preciso dar cuenta que estos criterios son complementarios, por lo que el tipo de reforma administrativa dependerá del enfoque empleado y del rol que jueguen los actores durante el proceso de cambio (Flores, 2003).

Mario Marcel (2002) afirma que el peso de las dimensiones en "la relación entre las personas y el Estado" determina la dirección de las reformas. Cuando se impone la visión de "ciudadanos y súbditos", las reformas se orientan a incrementar la transparencia en la acción del Estado; cuando priman las visiones de "contribuyentes y usuarios", las reformas se dirigen hacia una mayor efectividad de la gestión pública. Mientras que la primera perspectiva (transparencia) involucra una definición "*ex-ante* de los patrones de comportamiento del sector público", la segunda perspectiva (efectividad) adopta una "perspectiva *ex-post*, centrada en los resultados" (Ibid: 221).

Por su parte, Schneider y Heredia (2003) han caracterizado los modelos de reforma administrativa a partir de los factores que dominan el diagnóstico que se realiza a la propia administración pública. Frente a una administración corrupta y clientelista, se propone un modelo de servicio civil de carrera. Cuando domina una administración ineficiente el modelo propuesto es el gerencial y cuando es arbitraria y no rinde cuentas, el modelo propuesto es el de rendición de cuentas.

Cuadro N° 2:
Modelos de Reforma Administrativa

Diagnóstico	Modelo de Reforma	Caracterización modelo	Objetivo de la reforma	Medidas administrativas	Potenciales productos negativos
Personalismo Clientelismo Patrimonialista Corrupción	Servicio civil de carrera	Conocido la autoridad legal-racional de Weber. El objetivo de este modelo es eliminar la administración pública patrimonialista, poco profesional y corrupta. Los componentes de esta reforma contienen el ingreso mediante examen, entre otras calificaciones profesionales, la promoción por méritos, posesión del cargo, salarios razonables y predecibles y la administración basada en reglas escritas.	Universalismo Profesionalismo Meritocracia Honestidad	Exámenes de entrada Promoción por mérito Supervisión Aumento de sueldos Reglas	Rigidez Pérdida de rendición de cuentas Ineficiencia
Abuso de poder Arbitrariedad Falta de rendición de cuentas Irresponsable (frente a los ciudadanos)	Rendición de cuentas	Conocidas como reformas de democratización Propone cómo aumentar los controles democráticos, instaurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Diseño de normas y mecanismos por medio de los cuales burócratas y políticos puedan ser imputables sobre el desempeño de sus acciones, así como estructurar incentivos para generar pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, incrementar la transparencia y vigilancia de las organizaciones públicas.	Control externo Responsabilidad ante la sociedad civil o legislatura	Supervisión legislativa Confirmación de candidatos Agencias de rendición de cuentas Transparencia	Politización Excesivos retrasos Procedimientos engorrosos
Ineficiente Burocrática Inflexible	Gerencial	El principal problema que enfrenta el modelo gerencial es la ineficiencia, propone soluciones de tipo empresarial. Enfatiza la descentralización de la dirección personal, la eliminación de la posesión del cargo incluida en el servicio civil, administración por resultados, administración de contratos y el pago basado en el desempeño, la reducción de trámites y la excesiva regulación.	Eficiencia Responsabilidad ante los clientes Flexibilidad	Contratos de gestión Competencia entre agencias Descentralización	Clientelismo Pérdida de rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schneider y Heredia, 2003: 7-13.

El sexenio de Ricardo Lagos (2000-2006)

Ricardo Lagos fue el primer Presidente socialista en Chile después del derrocamiento de Salvador Allende (septiembre de 1973), situación que influyó en que muchos actores tuvieran aprensiones respecto de su gobierno (Waissbluth, 2006). De hecho, entre el empresariado era reconocido el temor que generaba la presencia de un socialista en La Moneda (Navia, 2006b). No obstante, al finalizar su periodo, Lagos logró gran consideración por parte de éste gremio. Hernán Somerville, líder empresarial, llegó a afirmar en 2005 "*mis empresarios aman a Lagos*", ya que durante su gestión, los grupos económicos fueron enormemente beneficiados (Claude, 2007), básicamente porque, en la última parte de su gobierno, la tasa de ganancia de los grupos económicos y los índices de las bolsas de comercio superaron el 30% anual (Fazio, 2006).

Lagos fue electo como candidato de la Concertación por medio de una primaria abierta realizada en mayo de 1999 donde se enfrentó con el candidato de la Democracia Cristiana Andrés Zaldívar. Mientras que el candidato del Partido Socialista y Partido por la Democracia obtuvo un 71,3% de los votos, Zaldívar alcanzó sólo el 28,7. Sin embargo, en la elección presidencial, sólo el 2,6% de los votos permitió a Lagos superar al candidato de la coalición de derecha, Joaquín Lavín (UDI) y al contrario que la elección presidencial anterior (1993), dónde Frei ganó por un amplio margen (58% de los votos válidamente emitidos), en estos comicios ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta, debiéndose recurrir, por primera vez, a una segunda vuelta o *ballotage,* en la cual "Lagos se impuso nuevamente en forma muy estrecha" (Huneeus, 2005: 75).

Antes de su llegada a la presidencia, Lagos poseía una larga trayectoria política. Se destaca por ser uno de los gestores de la transición democrática, fundador del Partido por la Democracia (PPD), (Mardones, 2007: 88) y ministro de Estado en los dos gobiernos previos de la Concertación, de Educación en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) y de Obras Públicas entre 1994 y 1998, cargo al cual renunció para preparar su precandidatura a las elecciones presidenciales de 1999.

Navia (2003b) afirma que Ricardo Lagos nunca ejerció su liderazgo activamente al interior de los partidos políticos y no participó de manera activa y de forma militante en ninguno de los dos partidos que lo consideran como uno de sus miembros (PS y PPD), sino que potenció un liderazgo supra partidario, presentándose "como un hombre de la Concertación más que como un líder de los partidos de izquierda" (Navia, 2003b).

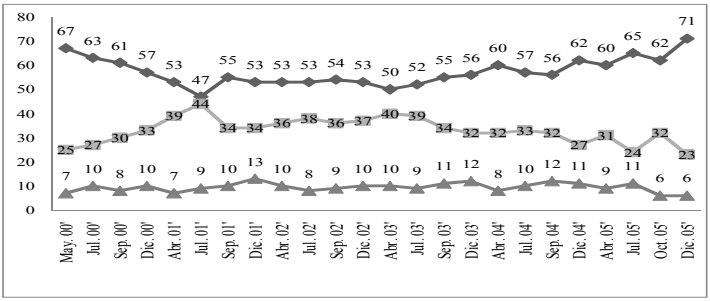
En un principio, la administración del Presidente Lagos se caracterizó por un complejo escenario: la economía debilitada por la crisis asiática, los índices de desempleo cercanos al 11%, un crecimiento negativo, además de una Concertación dividida por la detención de Pinochet en Londres (octubre de 1998). Estos elementos contextuales de la campaña electoral del año 1999 y de los primeros años de su gobierno, hicieron que muchos pensaran que éste sería el último gobierno de

la Concertación, instalándose la tesis de que este tendría una prolongada despedida, en una larga "ceremonia del adiós" (Cortés, 2000).

En este escenario, el Gobierno necesitó un eje diferenciador respecto a la administración anterior, el que vino provisto por el concepto de *equidad*, que estaba integrado en su programa de gobierno *"Para Crecer con Igualdad"* (1999), donde la igualdad era concebida como un valor que permitía la construcción de una "sociedad justa y humana". Esto es consistente con su posición de representante del bloque de izquierda de la Concertación (PS-PPD). Sin embargo, según Marcel Claude, al término de su periodo presidencial, en el año 2005 "Chile era el undécimo país del mundo con la peor distribución del ingreso del mundo" (Claude, 2006: 41).

Lagos asumió el desafío de erigir un nuevo legado socialista, "basado en el buen gobierno y en resultados concretos" (Navia, 2006b: 5), ya que existía la convicción que la administración debía elaborar un proyecto de nivel histórico que de ser exitoso mantendría la continuidad de la Concertación (Cortés, 2000). Es por ello que se abocó a la ampliación de algunas reformas simbólicas, como en educación y justicia, además de la implementación de la reforma de la salud, lo que sumado a la recuperación económica (Sigmund, 2006) influyó en su alto grado de la aprobación al final del periodo (Angell y Reig, 2006). De hecho, al final de su periodo Lagos fue considerado como el presidente más exitoso en el periodo democrático (Navia, 2007) iniciado en 1990. Al término de su periodo acumuló una popularidad superior al 70%, siendo uno de los "mandatarios mejor evaluados por la opinión pública en la historia de Chile" (Claude, 2006: 133). Este hecho se puede observar en el siguiente gráfico, que resume la evolución de la aprobación de la gestión de Lagos durante su gobierno.

Gráfico N° 1:
¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el Presidente Lagos?



Fuente: Informes de encuestas CERC.

A lo largo de su gobierno, Lagos imprimió un sello particular sobre la base de su liderazgo, hecho reconocido tanto por la izquierda como por la derecha. El senador de la opositora Unión Demócrata Independiente (UDI), Andrés Chadwick, caracteriza a Lagos como una figura "con solidez intelectual, con visión de Estado, con sentido histórico, algo que llamaría un liderazgo republicano" (2003). Así, se ha afirmado que el "estilo Lagos representa las virtudes de la vieja república, del estadista docto, y del liderazgo autoritario" (Mardones, 2004: 88).

La personalidad y liderazgo de Lagos se demuestra en una coyuntura específica. A fines de 2002, Lagos decide oponerse a la invasión estadounidense a Irak, arriesgando la firma del Tratado de Libre Comercio que se negociaba entre Chile y Estados Unidos. Con ello Lagos "ganó un lugar de importancia en el concierto de líderes mundiales", convirtiéndolo en un líder admirado a nivel latinoamericano (Navia, 2006a).

En materia de modernización y reforma de la administración, a lo largo del gobierno de Ricardo Lagos, es posible distinguir dos etapas: una primera caracterizada por la pérdida de la prioridad del proceso de modernización de la gestión pública que venía del gobierno anterior, en el que se implementó un conjunto de medidas contenidas en el programa de gobierno y en el que se estableció una agenda de trabajo con ANEF. Y una segunda etapa surge dentro del contexto de la crisis por falta de probidad y transparencia dentro del Gobierno, la que termina en los *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento* de enero de 2003. Ésta coyuntura permitió que por primera vez la oposición, liderada por el entonces diputado UDI Pablo Longueira, consensuara un acuerdo respecto a esta materia, introduciendo sus propuestas a la agenda del Gobierno.

Las Reformas del programa de Gobierno

Según Mario Marcel, el gobierno de Lagos empezó en "un punto similar al del gobierno anterior, donde la Reforma del Estado era percibida como algo importante, pero no necesariamente como algo urgente" (Marcel, 2006: 225). Además se afirma que, al igual que en la primera parte del gobierno de Frei, las "cúpulas ministeriales y políticas" no mostraron un mucho interés por este tipo de reformas (Waissbluth, 2005). No obstante, en el programa de Gobierno se planteaba que para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, era necesario continuar con el proceso de reforma del Estado, ya que la democracia no sólo descansaba en sus instituciones, sino que también en el "correcto funcionamiento del Estado" (SEGPRES, 2006). Las principales definiciones programáticas en ésta materia se orientaron hacia: 1) el reforzamiento de la probidad y transparencia del gasto público; 2) la creación de una agencia especial de Defensoría del Ciudadano que representara los intereses de los ciudadanos ante los servicios públicos; 3) la racionalización del número de ministerios y revisión de su estructura y distribución

de funciones, para lograr una institucionalidad estatal donde no se duplicaran competencias (1999).

En materia de reforma, al comienzo de la administración se denotó cierta continuidad con el gobierno anterior. Por un lado, la designación de Mario Marcel como director de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) conocido por sus "esfuerzos de modernización de gestión impulsados en la década de los noventa (Rivera, 2003: 149) y de Rodrigo Egaña como director ejecutivo del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual reemplazó al Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública creado en el gobierno de Frei. Según Egaña "se optó por configurar un 'proyecto' por las posibilidades de flexibilidad y orientación que una actividad como esta tiene" (Egaña, 2000; en: Ramírez, 2001: 32). Sin embargo, el paso desde un Comité interministerial a un Proyecto, reveló un descenso en el nivel de prioridades políticas, ya que este dejó de ser una instancia de coordinación interministerial, abocándose a dos líneas básicas de diseño e intervención, una referida a las "transformaciones en la estructura del sector público, y la segunda centrada propiamente en la gestión de dicho sector" (Sepúlveda, 2006: 4). En primer lugar el PRYME se abocó a establecer con un sistema para rediseñar y reorganizar el Estado, creando mecanismos para flexibilizar la estructura administrativa, en el ámbito de coordinación central del gobierno, además el PRYME tenía por objetivo evaluar y ajustar el funcionamiento de las entidades responsables de la gestión política y presupuestaria del Estado. En torno a los ajustes institucionales se buscaba el rediseño de algunos cambios funcionales -institucionalidad cultural, infraestructura y gestión del territorio, entre otras (SEGPRES, 2006: 21).

Respecto a la gestión pública el PRYME se enfocaba en la eficiencia, la participación ciudadana en la gestión de los servicios y la transparencia de la actividad estatal, a la vez que se abocaba, de manera transversal, a la modernización de la gestión, la incorporación de tecnologías de información y comunicación. En éste nivel se identificaron tres dimensiones básicas:

1) Recursos humanos (directivos y planta de funcionarios);

2) Materias referidas a la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía, con énfasis en establecer iniciativas dirigidas a reconocer los derechos que los ciudadanos pueden ejercer sobre las instituciones públicas; y

3) El perfeccionamiento de los instrumentos de gestión generados a partir de las experiencias exitosas previas (SEGPRES, 2006: 21).

Paralelamente, desde el año 2000, junto con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), el gobierno desarrolló actividades en torno a incluir,

de manera participativa, a ésta instancia gremial en el proceso de modernización de la gestión. Sin embargo, ésta hoja de ruta, convenida entre el gobierno y la ANEF, se rompe en enero de 2003 en el marco de los Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento.

Crisis como ventana de oportunidad

Como se planteó más arriba, el proceso de las políticas no se divide nítidamente en fases secuenciales, sino que se explica a partir de tres corrientes independientes que fluyen en el sistema, capaces de acoplarse cuando se abre una "ventana de oportunidad" haciendo posible el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema determinado.

Si bien Kingdon identifica a los *focusing event*, en este caso una crisis, como un elemento que influye en el reconocimiento social de un problema, al ponerlo en relieve y captar la atención de las personas dentro y fuera del gobierno, el autor no define qué puede ser considerado como crisis. Según Pasquino (1998), el concepto de crisis se refiere a aquel momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, que se caracteriza por su carácter instantáneo o impredecible, que tiene una duración limitada e incide en el funcionamiento del sistema. Las crisis rompen la continuidad de un sistema. Cuando éstas han sido superadas, el sistema puede recobrar, de manera precaria, el equilibrio anterior o alcanzar un nuevo equilibro. Las crisis tienen diferencias cualitativas y cuantitativas, que se pueden distinguir por sus alcances e intensidades (Borja, 1997). Las crisis pueden ser internas cuando surgen por el contraste entre los componentes o externas cuando el estímulo proviene desde afuera. Pueden ser genéticas cuando se presentan en el mismo momento en que un sistema comienza a existir, y funcionales cuando se producen en el curso del funcionamiento del mismo. Fisiológicas cuando afectan el funcionamiento del sistema y provocan su adaptación o patológicas cuando afectan la estructura del sistema y provocan su mutación (Pasquino, 1998).

Las crisis para Kingdon, no son un detonante suficiente para el reconocimiento de un problema, sino que éstas se deben apoyar sobre la experiencia personal de los actores, las percepciones preexistentes e indicadores. En este caso, es posible identificar al conjunto de denuncias, surgidas en ciertos medios de comunicación escritos -referidas actos de corrupción que involucraban a autoridades e instituciones del Estado- como el hito que marca el reconocimiento social del problema y que determina un punto de inflexión en el proceso de reformas administrativas.

Reconocimiento del problema

Frecuentemente los medios de comunicación son retratados como poderosos establecedores de agendas. Para ciertos autores, el rol de los medios en el proceso de establecimiento de la agenda es un factor importante en la construcción de problemas. Desde el enfoque constructivista los medios tienen un impacto sobre los problemas sociales dada su capacidad de "poner etiquetas", "sensibilizar" y "masificar" los contenidos (Parsons, 2007). Sin embargo, Kingdon relativiza el poder de los medios sobre la agenda política, afirmando que la tendencia de la prensa a cubrir historias por un corto período diluye el potencial impacto que una noticia podría tener. No obstante, reconoce que los medios de comunicación ayudan a dar visibilidad, organizar y acelerar el desarrollo de un problema. Hay que considerar que, a diferencia de Chile, donde que existe un duopolio en el mercado de la prensa escrita, en Estados Unidos, país en que surge y se desarrolla el modelo establecido por Kingdon, existe mayor competencia entre los medios de comunicación escrita, situación que puede explicar el menor impacto de la prensa sobre el público.

Según un destacado académico, miembro del CEP, durante el año 2002, dentro del contexto de la agudización de la competencia en el mercado de la prensa escrita, específicamente entre La Tercera y El Mercurio, empiezan a aparecer una serie continuada de denuncias de hechos irregulares y escándalos, que implicaban a autoridades y a instituciones del Estado chileno.

La primera publicación en informar esta noticia fue la revista *Qué Pasa* que en su edición del 18 de Octubre de 2002 publicó "El escándalo mejor guardado de la Concertación", en el que se denunció la existencia de una red de contactos encabezada por el, en esa época, subsecretario de Transportes, Patricio Tombolini, y el vicepresidente del PPD, diputado Víctor Manuel Rebolledo. Esta publicación derivó en el denominado "Caso Coimas" o "Caso Plantas de Revisión Técnica" que reveló la falsificación de certificados de revisión técnica en una planta en Rancagua que "operaban con el consentimiento del subsecretario de Transportes, Patricio Tombolini" (LyD, 2007: 57).

En este caso, se puede afirmar que el rol de los medios de comunicación sirvió para darle visibilidad al tema de la corrupción dentro de instituciones del Poder Ejecutivo, pero además influyó en que el Poder Judicial tomara parte en la investigación de estas irregularidades, dando origen a la llamada "judicialización de la política" en Chile. En este contexto, el concepto busca describir el involucramiento de las cortes de justicia en la persecución de los casos de corrupción política (Couso, 2004). Del reportaje de la revista surgieron a dos investigaciones independientes, pero relacionadas en su origen (Navia, 2004): el *Caso Coimas* o *Caso Plantas de Revisión Técnica* y el *Caso Gate*.

El Caso Coimas, ocurrido entre noviembre de 2001 y diciembre de 2002 en la ciudad de Rancagua, fue seguido por el juez Carlos Aránguiz, se desaforó a cinco diputados y se procesó al subsecretario de Transportes (Peñailillo, 2004) siendo la primera gran investigación por corrupción durante los gobiernos de la Concertación. La segunda investigación derivada de este escándalo es el "Caso Gate", que quedó en manos de la jueza Gloria Ana Chevesich, quien se centró en la investigación por el pago por parte del Ministerio de Obras Públicas a la empresa Gestión Ambiental y Territorial SA (GATE), del ex seremi de Transportes Héctor Peña, por servicios cuya total provisión no se acreditó. En este caso, se cuestionaba el real destino de los recursos, "utilizados para pago de sobresueldos en el mismo ministerio o para fines políticos" (Ibid: 6), las indagaciones dieron como resultado un defraude al Fisco por 1.253 millones de pesos por la sobrevaloración de contratos, ocultamiento de costos y la triangulación de dineros para el pago de sobresueldos (La Tercera, 28.10.08).

En éste contexto, aparecieron serie de denuncias sobre falta de transparencia y probidad (Peñailillo, 2004 y LyD, 2007):

–Caso sobresueldos: pago adicional del sueldo, exento de impuestos, a funcionarios, directivos y ministros de Estado, especialmente en Obras Públicas. Se cuestionaba la legalidad de ellos, y el Ejecutivo las justificaba en atención a las rigideces y la inadecuación del tradicional sistema de remuneración público.

–Caso Banco Central: sustracción de información privilegiada del Banco Central. Se acusaba la sustracción de información por parte de una funcionaria para beneficio de las operaciones de una empresa de inversiones (Inverlink). Se inició investigación de los tribunales de Justicia, y se produjo posteriormente la renuncia del Presidente del Banco Central.

–Caso Corfo-Inverlink: el "presidente de Inverlink, Eduardo Monasterio trató de salvar la empresa realizando actos ilícitos", se registra el robo de instrumentos financieros de CORFO, que fueron traspasados al holding sin autorización y gracias a la complicidad del jefe de la tesorería de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), por el equivalente de 107 millones de dólares. Se inició una investigación judicial y se procesó a miembros del directorio de la empresa, presentando su renuncia el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación.

Estos *focusing events*, pusieron de manifiesto un problema que estaba afectando el funcionamiento del Poder Ejecutivo. Además, el oficialismo estaba a punto de perder la mayoría en la Cámara de Diputados (enero de 2003), por causa del desafuero de cinco diputados con el *Caso Coimas*. Con éste hecho la Concertación pasó de 62 a 57 diputados, equiparando la cantidad de legisladores de la oposición.

A medida que las investigaciones avanzaban y que personas cercanas al presidente estaban siendo procesados por el caso GATE, el costo político del gobierno se incrementaba (Navia, 2004: 5).

En este sentido, el problema central que emana de estas crisis de corrupción se relaciona con las prácticas llevadas a cabo por los actores que se encuentran dentro del Gobierno en que se pagaban sueldos adicionales a altos funcionarios de servicios y ministerios, justificándose a partir de la existencia de una estructura organizacional y un sistema de remuneraciones insuficiente para una dotación de recursos humanos profesionales, en altos escalafones del sector público. Además se plantea la existencia de la desviación de fondos públicos para fines políticos, específicamente para el financiamiento de campañas electorales (Peñailillo, 2004). A ello se suman las habituales prácticas de la Administración Pública chilena, que tradicionalmente se ha caracterizado por un alto grado de politización de los cuadros directivos, o dicho en otras palabras, por la inexistencia de cuadros directivos de carrera, dado el sistema de cuoteo entre partidos (Iacoviello y Zuvanic, 2006: 147).

Las soluciones buscan problemas.

En el modelo de Kingdon los problemas no necesariamente preceden a las soluciones, sino que en ocasiones, las soluciones buscan problemas, y los temas y valores buscan contextos para la toma de decisiones en los cuales puedan ser aplicados (Cohen, March y Olsen, 1972; en: Kingdon, 1995: 85). Kingdon plantea que los actores promotores de una idea, con sus soluciones y alternativas, están a la espera de problemas que flotan en el ambiente, con el objetivo de acoplar estas alternativas con una corriente política favorable al cambio, reduciendo, de esta manera, las potenciales restricciones.

En esta elaboración de alternativas, es posible identificar a distintos actores, aquellos dentro y fuera del gobierno, actores visibles y aquellos ocultos, como comunidades de expertos y empresarios políticos cuya participación se expresa de distintas maneras.

En este marco, en gran medida, las alternativas para enfrentar el problema fueron provistas por un actor que se encuentra fuera del gobierno, el Centro de Estudios Públicos (CEP). Desde diciembre de 1997, el CEP, con el apoyo de la Tinker Foundation de Nueva York, desarrolló estudios sobre la materia, conformando una Comisión de Reforma del Estado, integrada por diversas personalidades públicas, empresarios y académicos de variadas tendencias, encabezados por Salvador Valdés. La comisión hizo propuestas concretas respecto a la materia, con el objetivo de “transparentar las reglas del financiamiento político, cautelar la igualdad de oportunidades, y robustecer la autonomía de los candidatos respecto de sus donantes” (Matte, 2003). Así se publicaron dos libros que acopiaban los estudios, las conclusiones y recomendaciones sobre reforma del Estado. El primero sobre

Financiamiento de la política, del año 2000, y el segundo sobre Dirección Pública y Compras Públicas, del año 2001. Sin embargo, según un académico del CEP, éstas recomendaciones no fueron consideradas por el gobierno hasta cuando explotó el escándalo MOP-GATE. Estos documentos sirvieron de base para la discusión de la Ley del Nuevo Trato, cuando se abrió una ventana de oportunidad a raíz de la crisis del MOP GATE (Waissbluth, 2006). Entre otras medidas, el CEP propone un nuevo régimen laboral para los altos directivos, basado en los principios del servicio civil, referido a un sistema laboral especial para quienes dirigen los servicios públicos, cuyo objetivo era alcanzar que éstos logren la máxima eficiencia de las políticas públicas decididas por el nivel político. Esta es considerada por el CEP, como una estrategia opuesta a aquellos intentos de aumentar la eficiencia del Estado por la medio del establecimiento de sistemas de incentivos y control de gestión, "sin detener primero el cuoteo y las remuneraciones informales, que fue la estrategia ensayada por el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle" (Valdés, 2002a: 10). De esta manera se propone la creación de una entidad autónoma y especializada denominada como el Consejo de Dirección Pública.

Entre los actores dentro del Gobierno, identificamos a la SEGPRES, la que por medio del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) y anteriormente con el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública había avanzado en relación a una propuesta de Alta Dirección Pública, cuyo diseño fue realizado durante el gobierno de Frei. En materia de Recursos Humanos, se plantearon proyectos dirigidos a potenciar la gerencia pública, mejorar el sistema de selección y convenios por desempeño, pero este tipo de proyectos no prosperó, ya sea por el poco de interés de las "cúpulas políticas" (Waissbluth, 2006: 41), o porque en la última parte del gobierno de Frei, quedó fuera de prioridad. Sin embargo, según un ex sub-director de racionalización de la DIPRES, cuando el tema resurgió en el gobierno de Lagos, "lo que resucitaron fue ese proyecto".

En esta materia, la propuesta del CEP distaba de la propuesta emanada del gobierno, especialmente en lo que respecta al grado de autonomía que tendrían las autoridades del Servicio Civil, los procesos bajo los cuales se produciría la contratación de los nuevos funcionarios de carrera de este servicio y la cantidad de puestos que habrían de ser traspasados al Servicio Civil (Navia, 2003). Específicamente, las propuestas del CEP implicaban el establecimiento de un modelo en que el Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, se autonomizaba del poder político, mientras que el gobierno propugnaba un sistema dirigido a perfeccionar la selección de los altos cargos, además de la realización de concursos públicos, pero donde el Presidente de la República fuera "quien domina" (ex-subdirector de racionalización de la DIPRES, 2008).

Otro actor que se encuentra fuera del Gobierno es la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), principal organización sindical de los funcionarios públicos. Desde el año 2000, el gobierno empezó a consensuar la firma del Protocolo de Acuerdos sobre el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado

con la ANEF. En este documento se hace manifiesto el compromiso de formar una mesa de trabajo entre ambas entidades con el objetivo de trabajar en conjunto y consensuar los "lineamientos y programas del proyecto de rediseño y reorganización del aparato del Estado y de la modernización de la gestión pública" (PRYME, 2001: 3). El acuerdo del año 2000, y el acuerdo complementario de junio de 2001, dieron origen al Acuerdo sobre el Nuevo Trato Laboral entre el Gobierno y la ANEF de diciembre de 2001 que acordaba una carrera funcionaria basada en contratos de trabajo estables (De la Puente, 2003). Para Libertad y Desarrollo (LyD) este acuerdo buscaba evitar el conflicto laboral en un contexto previo a elecciones parlamentarias. El acuerdo reducía sustancialmente la "posibilidad de modernizar la gestión del personal en el sector público" ya que hacía menos flexible la contratación y reducía los "estímulos al buen desempeño", lo que era considerado por LyD como "un profundo revés en el objetivo de tener un Estado moderno, eficiente y con orientación al cliente" (LyD, 2001: 7).

Respecto al grupo de participantes relativamente ocultos, que si bien no tienen tanta visibilidad como los actores institucionales, su intervención es crucial para la especificación de alternativas, es posible identificar a:

Eleodoro Matte, presidente del CEP, quien es un empresario de la política (policy entrepreneur), ya que invierte recursos -tiempo, energía, reputación y dinero- con el objetivo que las propuestas emanadas del CEP sean aprobadas. Matte llevó a cabo un proceso de ablandamiento (softening up) de las comunidades políticas, haciendo explícito su interés por "avanzar en una verdadera Reforma del Estado" promoviendo las propuestas elaboradas por el CEP respecto a alta dirección y financiamiento de la política (Matte, 2002).

Otro empresario influyente fue Juan Claro, en esa época, presidente de la Sociedad de Fomento Fabril y de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), quien se mostró partidario de sortear la crisis por la vía de una reforma al Estado, aprovechando de impulsar una agenda país que contenía temas pro crecimiento, de probidad y de modernización del Estado (Diario Estrategia, 2003).

En este contexto, esta crisis puso de relieve aspectos de fondo que afectaban el funcionamiento de la Administración Pública y los problemas que implicaba para la misma la rigidez laboral y salarial del sector público, lo que llevó al gobierno a negociar con la oposición una serie reformas con el objetivo de superar "las que se entendían como las causas de dicha crisis." (Lardone, 2007).

Al contrario del modelo de Kingdon, donde las ideas y alternativas, planteadas por las comunidades académicas, sufren un proceso selección similar a la selección natural, o sea que algunas ideas perduran, unas cambian, otras sobreviven y prosperan y el resto desaparecen, donde sólo aquellas ideas que superan el sistema natural de la selección son las que perduran y son consideradas en la arena política. En este caso, es posible observar que solamente las alternativas propuestas por el CEP, promovidas por Matte y Claro, fueron consideradas en la arena política. En

este sentido, en enero de 2003, Juan Claro, Joaquín Lavín (ex candidato presidencial) y Pablo Longueira sostuvieron, al menos dos reuniones en la sede de la Sofofa, donde evaluaron tres posibles escenarios respecto del Gobierno del Presidente Lagos. El primero, era negociar un período presidencial más corto a cambio de inmunidad del Presidente, evitando, de esta manera, una acusación constitucional. El segundo, el ingreso de independientes al gabinete, y el tercero, una reforma global del Estado que suprimiera los sobresueldos y el financiamiento de campañas con dinero público, entre otras prácticas (La Tercera, 2005). Es ésta última opción la que es privilegiada. Sin embargo, el hecho que las alternativas consideradas por los actores sólo sean aquellas propuestas por el CEP, desafía el modelo formulado por Kingdon, ya que no se privilegian los criterios de selección de ideas propuestos por el modelo (factibilidad técnica, valores aceptables y viabilidad financiera), sino más bien, con la selección de las alternativas del CEP se busca evitar el posible conflicto político que viene relacionado con la crisis de probidad y transparencia.

La corriente política

El clima político incide en la receptividad y acogida que pueda alcanzar una propuesta, puede operar como estímulo o freno para un cambio de política. En este sentido, Kingdon (1995) plantea que los acontecimientos coyunturales, como crisis o desastres, llaman la atención de actores dentro y fuera del Estado, demandando acción inmediata. Frente a ello, Lagos, en su posición de ex ministro de Obras Públicas, optó por buscar una solución al escándalo, y empezó a abrirse a acuerdos con la Alianza, especialmente con el líder de la UDI, Pablo Longueira, en ese entonces, presidente este partido principal fuerza de la oposición, quien se convierte en el interlocutor que "ofrece una salida a la crisis" (Navia, 2003). Así, es posible observar, que actores fuera del gobierno juegan un rol central, tanto en el reconocimiento del problema, en la propuesta de alternativas, como en la generación de un ambiente político favorable para la implementación de las reformas.

Así, Pablo Longueira y el Presidente Lagos, consensuaron un paquete legislativo que buscaba evitar las situaciones que desencadenaron los casos Coimas y GATE, y que transparentara y regularizara, al menos parcialmente, "el oscuro mundo del financiamiento de la política en Chile" (Navia, 2004: 6), ya que según Longueira un Estado moderno "incluye el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos" (Emol, 2003). La discusión sobre el financiamiento de la actividad política surge porque el Estado estaba siendo una fuente de recursos para la coalición de gobierno (académico del CEP, 2008), ya que según la experiencia comparada "las reformas del Estado no ocurren si producen un desmedro a los políticos y partidos titulares del poder" (Valdés, 2002b: 4).

Por otra parte, Kingdon plantea que las crisis pueden promover aquellos temas del programa de Gobierno que pueden haber estado debilitados (1995: 96), a los que se suman aquellos intereses que pueden estar organizados en torno a un tema de política. Estos pueden influir de manera positiva en el ambiente político, funcionando como estímulos para el cambio. En este caso, la reunión Lagos-Longueira permitió impulsar un tema que había sido considerado en la agenda de gobierno como "algo importante, pero no necesariamente como algo urgente" (Marcel, 2006: 225) y que además había generado preocupación en centros de pensamiento independientes, de la Concertación y de la oposición (Navia, 2004: 6), lo que permitió convertir una crisis en una oportunidad.

En este sentido, es posible identificar a Pablo Longueira, como un actor promotor de las propuestas del CEP y representante de los intereses organizados en torno ésta alternativa, pero además fue un actor facilitador, al "proveerle una suerte de salvavidas al gobierno, en lugar de tratar de empujarlo al precipicio" (Waissbluth, 2006: 25). De esta manera, Longueira "no sólo tomaba estatura de estadista", sino que también "certificaba la vocación democrática de la UDI y daba garantías de gobernabilidad en un eventual mandato de Lavín" (La Tercera, 2005). Por otra parte, si las iniciativas acordadas entre Longueira y Lagos fracasaban, el oficialismo, tenía más que perder que la Alianza, al dejar a Lavín, el potencial presidente, inmune de esta maniobra (Navia, 2003).

Por su parte, la ANEF en su posición de representantes de los trabajadores fiscales, era renuente al cambio del sistema de selección y remuneraciones, por lo cual éste actor colectivo puede ser identificado como un obstaculizador de las medidas negociadas entre el gobierno y la oposición, ya que contravenían los acuerdos y negociaciones llevadas a cabo entre la ANEF y el Gobierno. Para un ex director ejecutivo del PRYME la ANEF, y los sindicatos públicos en general, son actores hostiles a los procesos de modernización, ya que el concepto de reforma lleva una "connotación implícita que puede significar pérdidas de puestos de trabajo", además, según un subsecretario del SEGPRES las "banderas históricas" de la ANEF apuntan a principios de "inamovilidad (…) la estabilidad laboral de su propia gente" lo que es incompatible "con una lógica de premios y castigos e incentivos".

Acoplamiento y ventanas de oportunidad

Es posible decir que a lo largo del período analizado (2002-2003), hay varios momentos en los que se abrieron ventanas de oportunidad. Siguiendo a Kingdon (1995) las ventanas de oportunidad pueden abrirse en la corriente de problemas, debido a la presión del mismo, o en la corriente política, a causa de los cambios en el entorno político.

En este caso la ventana de oportunidad se abrió en la corriente de problemas, ya que la presión que significó para el gobierno ésta crisis, permitió el acoplamiento de

las alternativas desarrolladas en el CEP, defendidas por el líder de la oposición, Pablo Longueira, y por empresarios políticos como Eleodoro Matte y Juan Claro que invirtieron diversos recursos, lo que implicó un proceso de ablandamiento de las comunidades políticas resistentes al cambio, ya que ésta materia afectaba directamente a los políticos y partidos titulares del poder. La convergencia de estos elementos permitió que cuando surgió la oportunidad para impulsar sus alternativas, hubo receptividad entre las comunidades políticas.

A partir de ello, esta crisis empieza a ser vista como un "incentivo poderoso" (ex director ejecutivo del PRYME), "un gran impulso" (Marcel, 2006: 225), que abrió una "ventana de oportunidad" (Lardone, 2007) para el restablecimiento de la agenda sobre reformas administrativas.

Fruto de la Comisión Presidencial surgieron las propuestas que formaron parte de los *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*, firmados el 30 de enero de 2003, con la presencia de los dirigentes de todos los partidos con representación parlamentaria. Esta agenda es considerada como la "más ambiciosa de reformas transversales del Estado, tal vez de toda la historia chilena" (Waissbluth, 2005: 43).

Éste documento contenía tres agendas, las cuales se subdividían en un conjunto de temas:

a)Agenda de Modernización del Estado: que contenía 7 iniciativas sobre Gestión Pública; 4 iniciativas de Gestión de Recursos Humanos; 7 sobre Gestión Financiera y 5 de descentralización.

b)Agenda de Transparencia: ésta abarcaba 6 iniciativas sobre el financiamiento de la política y 13 medidas sobre transparencia.

c)Agenda de Promoción del Crecimiento que contenía siete medidas al respecto.

El acuerdo que abordó estas temáticas requirió de distintas velocidades para su despacho al Congreso, lo que dio como resultado la creación de una agenda corta y una agenda larga (Verdugo, 2003), ya que se priorizaron medidas que fueron consideradas de carácter urgente, para su aprobación legislativa antes del 21 de mayo de ese año (Valdés, 2003: 2). La Agenda Corta contemplaba materias de funciones públicas, financiamiento de los partidos y las campañas electorales (Estrategia, 2003).

Cuadro N° 3:
Agenda corta de los Acuerdos Político-Legislativos

Agenda	Materia	Tema
Agenda de Modernización del Estado	Gestión Pública	Simplificación de procedimientos administrativos
	Gestión de Recursos Humanos	Profesionalización del servicio público
		Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil
		Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública
	Gestión Financiera	Consolidación de la legislación sobre gestión financiera y difusión de programas y servicios públicos
		Compras públicas
		Funcionamiento permanente de Comisión Especial de Presupuestos
		Regular contenido de informes financieros de los proyectos de ley
Agenda de transparencia	Financiamiento de la Política	Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos
	Labor Parlamentaria	Perfeccionamiento del fuero parlamentario
		Adecuación de las inhabilidades parlamentarias y causales de cesación cargos parlamentarios.
		Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria

Fuente: Elaboración propia en base a LyD, 2003.

De esta manera, es posible caracterizar la reforma llevada a cabo en el periodo de Lagos, distinguiéndola de las reformas llevadas a cabo en las administraciones anteriores. Mientras que en los gobiernos de Aylwin y de Frei se privilegia la potestad administrativa, en el gobierno de Ricardo Lagos, la coyuntura crítica fue determinante para "reponer el programa de reforma del Estado" (Díaz-Tendero, 2004: 6) a partir del establecimiento de una agenda consensuada entre el Gobierno y la Oposición, que se materializó finalmente en la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato, iniciativa que prioriza un modelo de Servicio Civil.

Producto de la crisis además cambia el énfasis en materia de reformas pasando de tipo gerencialistas (énfasis en los resultados y pago por desempeño) a reformas que buscan introducir el servicio civil de carrera. Esta última característica también dista de las iniciativas de los gobiernos previos, ya que la reforma de 2003 logró establecer el consenso con los actores de la oposición, los cuales pudieron

introducir su agenda, especialmente en materia de financiamiento de la actividad política.

A partir de la dicotomía crisis/ no crisis, es posible plantear que el contexto en el que surge y es reconocido el problema influye en el tipo de reforma implementada. El diagnóstico de "crisis", marcó un punto de inflexión respecto al proceso de reformas administrativas. A diferencia de las administraciones anteriores, los gobiernos no enfrentaban situaciones críticas, el diagnóstico que predominaba era de una administración pública ineficiente, privilegiando la potestad administrativa para la implementación de reformas dentro del Estado. En éste caso, debido al predominio del concepto de "crisis" por problemas de probidad y transparencia en la administración pública, se dio pie a la necesidad de implementar medidas drásticas y a la generación de consensos con actores fuera del gobierno, lo que fue determinante para la inclusión de actores de oposición en la discusión de las alternativas a implementar. En esta inclusión de actores y en la necesidad de legitimación de la potestad legislativa, adaptando la tipología de Sánchez (1998), es posible identificar como una reforma participativa o de consenso, a diferencia de las administraciones anteriores, en que se privilegió las reformas de gabinete.

A partir de lo anterior, se puede caracterizar las reformas llevadas a cabo entre 1990 y el 2006 de la siguiente forma.

Cuadro N° 4:
Reformas Administrativas en Chile

Gobierno	**Aylwin**	**Frei**	**Lagos**
Surgimiento del problema	No crisis	No crisis	Crisis
Medio por el cual se implementa	Potestad administrativa	Potestad administrativa	Potestad Legislativa (2003)
Diagnóstico	Administración pública ineficiente	Administración pública ineficiente	Administración pública corrupta
Modelo que se implementa	Gerencialista	Gerencialista	Servicio Civil
Tipo de reforma	Micro reforma (Planes pilotos)	Macro Reforma	Macro Reforma
	Eficacista	Eficacista	Eficacista
	De gabinete	De gabinete	Participativo o de consenso (acuerdo con la oposición)

Fuente: Elaboración propia en base a Sánchez (1998) y Schneider y Heredia (2003).

Consideraciones finales

A lo largo de este artículo se pudo dar cuenta de cómo una coyuntura crítica, que se inició a partir de denuncias sobre corrupción y mal uso de recursos públicos, hizo surgir la preocupación de actores dentro y fuera del Gobierno sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado. Esto permitió el acoplamiento de las propuestas generadas por comunidades de expertos (Centro de Estudios Públicos) que elaboraron las medidas y propuestas para avanzar en la reforma de la administración y del Estado, lo que, junto a actores promotores de estas alternativas (Matte y Claro), posibilitó un *ablandamiento* de las comunidades políticas. A su vez, esto se acopló con dos actores que en la corriente política, asumieron el liderazgo y procedieron como facilitadores de consensos: Ricardo Lagos como líder de la Concertación y Pablo Longueira por parte de la oposición. La conjunción de estos elementos: problema reconocido, actores facilitadotes y soluciones disponibles, permitió abrir una ventana de oportunidad para introducir una serie de cambios que no estaban considerados como prioritarios dentro del gobierno y menos en la agenda compartida con la Asociación de Empleados Fiscales (ANEF). Esta convergencia de actores y propuestas dio lugar al compromiso que permitió un cambio muy difícil de lograr, cual fue limitar a las cuotas de poder de los partidos políticos en el gobierno de turno.

En este contexto, el modelo de Kingdon parece ser un marco adecuado para el análisis de este proceso de elaboración de política. Sin embargo, es preciso dar cuenta que en este caso, las alternativas consideradas fueron aquellas propuestas por el CEP, hecho que desafía al modelo de Kingdon. En este escenario no se privilegian necesariamente, los criterios de selección planteados por el modelo (factibilidad técnica, valores aceptables y viabilidad financiera), ya que, habiendo más alternativas para ser discutidas, éstas no fueron consideradas. El gobierno optó por consensuar una salida política a la crisis y negociar con Pablo Longueira, quien impuso en la arena política las alternativas propuestas por el CEP; con ello el gobierno evitó el posible conflicto político relacionado con la crisis de probidad y transparencia.

Lo anterior, particulariza de elaboración de las políticas públicas, donde la alternativa implementada no es la más racional, sino la políticamente más conveniente, dentro de un contexto específico que viene determinado por una coyuntura crítica.

Para finalizar, en el texto se pudo observar que el lugar donde surge y es reconocido el problema, determinará el lugar donde se abre la ventana de oportunidad (corriente de problemas o corriente política), lo que a su vez influirá en el medio por el cual se implementaran las políticas y los actores que participaran en el proceso. Cuando el estado de las cosas permanece estable, dentro de un contexto que no parece ser crítico, los cambios provendrán de actores promotores dentro del gobierno; así las reformas implementadas serán de gabinete y el medio privilegiado

para la reforma será el administrativo. En cambio, cuando aparece una coyuntura crítica que rompe la continuidad de un sistema, abre una ventana de oportunidad en la corriente de problemas, llamando la atención de actores dentro y fuera del gobierno e incentivando una toma de decisión participativa, debiendo generar consensos, por lo cual se privilegia la potestad legislativa. Este marco de análisis no considerado previamente hasta 2003, puede ser caracterizado de la siguiente forma:

Cuadro N° 5
Ventana de Oportunidad y tipo de implementación

	Ventana de oportunidad abierta en la corriente política	Ventana de oportunidad abierta en le corriente de problemas
Surgimiento del problema	No crisis	Crisis
Medio por el cual se implementa	Potestad administrativa (1990-1999)	Potestad Legislativa (2003)
Dónde surge la solución	Actores dentro del Gobierno (Tecnocracia)	Actores fuera del Gobierno (Centro de Estudios Públicos)
Promotores	Actores dentro del Gobierno (Presidente Frei, Marcel, Villarzú, otros.)	Actores fuera del Gobierno (Longueira)
Tipo de reforma	De gabinete	Participativo o de consenso (acuerdo con la oposición)

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro, basado en el modelo de Kingdon, al cual hemos incorporado otros elementos de análisis (medio por el cual se implementa y tipo de reforma), nos otorga una nueva forma de observar el proceso de elaboración de políticas públicas en Chile, donde el ámbito en que se reconoce el problema y donde se elaboran las soluciones, viene determinado por el contexto en que éste surge, en función de la dicotomía crisis / no crisis. Esta propuesta abre una nueva avenida de investigación, que debe ser ratificada en posteriores análisis.

Referencias Bibliográficas

Andara, Abraham (2007) "La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina". Provincia, Nº 17, pp. 77-105.

ANEF (2002) "La ANEF y la propuesta del Gobierno de Modernización y Rediseño del Estado". Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, Año 1, N° 1, pp. 138-143.

Angell, Alan y Reig, Cristóbal (2006) "Change or Continuity? The Chilean Elections of 2005/2006" Bulletin of Latin American Research, Vol. 25, N° 4, pp. 481–502.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003) Modernización del Estado. Documento de estrategia. Washington, D.C.

Banco Mundial (1997) Informe Sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación, Indicadores Seleccionados del Desarrollo Mundial, Washington, D.C.

Borja, Rodrigo (1997) Enciclopedia de la política. México: Fondo de Cultura Económica.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y Mecanismos de Control". Desarrollo Económico. Vol. 38 N° 150, pp. 517-550.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) "Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo...", Conferencia Evaluando la nueva gestión pública en el mundo, Río de Janeiro, 13 y 14 de Septiembre.

Brunner, José Joaquín (2003) "La UDI es quien mejor ha entendido la crisis", Entrevista La Tercera, 19 de Enero.

Calvin, Claudia y Velasco, Jesús (1997) "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura". Política y Gobierno, Vol. IV, N°1, pp. 169-188.

Cavallo, Ascanio (2006) "Y terminó su sexenio...", en: La Tercera, Reportajes, 12 de Marzo.

Chadwick, Andrés (2003) "Liderazgo en duda", en: Revista Capital, Edición N° 104, 28 de Marzo al 10 de Abril.

Chanes, José (2006) Política y Administración, Pliego Derecho. México: Universidad de Guanajuato.

Claude, Marcel (2006) El retorno de Fausto. Ricardo Lagos y la Concertación del Poder Económico, Santiago: LOM.

Claude, Marcel (2007) "Manifiesto Ecosocialista". Bases Preliminares para Fundar el EcoSocialismo del Siglo XXI en Chile.

Cortés, Antonio (2000) "Gobierno de Lagos: ¿Proyecto histórico o ceremonia del adiós?", en: Sección: La Transición en Chile: Su devenir y sus temáticas, Centro de Estudios Avances, Nº 37, Agosto, en disponible en la web: http://avancearchivo.com/avance/.

Couso, Javier (2004) "Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política". Revista de Ciencia Política, Vol. 24, N° 2, pp.29-48.

De la Puente, Raúl (2003) "Enfrentamos una dictadura partidaria". Revista Punto Final Edición 544.

Diario El Diario (17/01/2003) Gobierno reacciona ante corrupción y lanza agenda para modernizar el Estado.

Diario Estrategia (31/01/2003) Fruto de la Reunión Lagos-Longueira. Histórico Acuerdo Para Modernizar el Estado

Díaz-Tendero, Eolo (2004) "Segmentación y focalización en la reforma del Estado en Chile: impactos, ventajas y dificultades", en: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Noviembre.

Echebarría, Koldo (2000) Reivindicación de la Reforma Administrativa. Significado y Modelos Conceptuales, Washington DC: División Estado y Sociedad Civil Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fazio, Hugo (2006) Lagos: El Presidente "progresista" de la Concertación. Santiago: Lom.

Filgueiras, (2000) "Los Casos de los Ministerios de Hacienda y de Salud en Chile", en: Proyecto CLAD-BID, La Modernización de la Administración Pública en América Latina y el Caribe. Casos empíricos. Mimeo.

Flores, María de Lourdes (2003) Reforma del Estado y reforma administrativa, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, disponible en: http://www.cddhcu.gob.mx

Fuentes, Claudio (2007) "Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena", Informe de Investigación Junio, Flacso-Chile.

Garretón Manuel Antonio y Espinosa, Malva (1992) "¿Reforma del Estado o cambio en la Matriz Socio-política? El caso chileno". Revista América Latina Hoy, N° 5, pp-7-20.

Gentes, Ingo (2006) "Modernización del Estado y Gestión Pública Participativa en Chile: Alcances, Obstáculos Y Perspectivas", en: América Latina Hoy, N° 42, pp. 61-91.

González, Paulo y Faúndez, Gloria (2002) "El escándalo mejor guardado de la Concertación", en: Revista Qué Pasa, 18 de Octubre.

Goya, Felipe (2002) "Innovación en la gestión pública chilena: dos enfoques alternativos", en: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.

Huneeus, Carlos (2005) "Las coaliciones de partidos: ¿Un nuevo escenario para el sistema partidista chileno?", Revista Política, Vol. 45, pp. 67-86.

Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006) "Síntesis del diagnóstico: Caso de Chile", en: Echebarría, Koldo [Ed.] Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., pp. 147-173.

Kalu, Kalu (2005) "Competing Ideals and The Public Agenda In Medicare Reform. The 'Garbage Can' Model Revisited",Administration & Society, Vol. 37 No. 1, pp. 23-56.

Kingdon, John (1995) *Agendas*, *Alternatives*, and Public Policies. New York.Harper: Collins College Publishers.

La Tercera (2002a) "Las dos visiones que dejó la crisis para enfrentar los tres últimos años de Lagos", en: Reportajes, 17 de Noviembre, disponible en: http://edelect.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255_5714_1569447,00.html.

La Tercera (2002b) La oportunidad del Presidente, 24 de Noviembre, en: http://edelect.latercera.cl/medio/articulo/0,0,3255_5732_1472103,00.html.

La Tercera, (2008) "Chevesich cierra investigación en caso MOP-GATE", 28/10/2008, http://www.latercera.cl/contenido/23_67537_9.shtml

Lagos, Ricardo (1999) Programa de Gobierno: Para Crecer con Igualdad, Gobierno de Chile.

Lardone, Martin (2007) "¿Quién aprende de quién? El Banco Mundial en la reforma del Estado chileno", Coloquio Internacional GRESCH: ¿Chile de país modelado a país modelo? (Santiago, 5 y 6 de septiembre 2007) – Coloquio realizado en la Biblioteca de Santiago de Chile el 5 y 6 de septiembre 2007, en línea: http://nuevomundo.revues.org//index11352.html. Consultado el 27 Julio 2008.

Libertad y Desarrollo (2001) "Acuerdo Gobierno-ANEF: Un Serio Revés a la Modernización del Estado", en: Temas Públicos, N° 559, 14 de Diciembre, pp. 3-7.

Libertad y Desarrollo (2002) "¿Modernización del Estado o Regularización de Sobresueldos?", en: Temas Públicos, Nº 609, 20 de Diciembre, pp. 1-4.

Libertad y Desarrollo (2001) "Acuerdo Gobierno-ANEF: Un Serio Revés a la Modernización del Estado", en: Temas Públicos, N°559, 14 de Diciembre.

Libertad y Desarrollo (2007) "Itinerario de la corrupción 1990-2006", Informe Especial, Vol. XVIII Nº 166, Enero.

Marcel, Mario (2002), "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile", en: Valdés, Salvador [Editor] Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago: Centro de Estudios Públicos,

Marcel, Mario (2006) "Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros", Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 34, pp. 217- 232.

Mardones, Rodrigo (2007) "Chile: todas íbamos a ser reinas", Revista de Ciencia Política, Vol. 27 Núm. especial, pp. 79-96.

Matte, Eliodoro (2002) Reunión CEP con S.E. el Presidente de la República, 23 de Agosto, disponible en: http://www.cepchile.cl.

Matte, Eliodoro (2003) Presentación del Presidente del CEP en Ceremonia Reforma del Estado, 12 de Junio, disponible en: http://www.cepchile.cl.

Navia, Patricio (2003a) "Longueira para presidente", en: La Tercera, Enero 25.

Navia, Patricio (2003b) "Liderazgo en duda", en: Revista Capital, Edición N° 104, 28 de Marzo al 10 de Abril.

Navia, Patricio (2004) "Modernización del Estado y Financiamiento de la Política: Una Crisis que se Transformó en Oportunidad", en: Stefoni, Carolina [Ed.] Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales, FLACSO, Santiago, en: http://homepages.nyu.edu/~pdn200/papers/flacso2004.pdf.

Navia, Patricio (2006a) "Chile: continuidad y cambio", en: Nueva Sociedad, Edición Especial, Marzo.

Navia, Patricio (2006b) "La izquierda de Lagos vs. la izquierda de Chávez", en: Documentos, Año IV N° 52, 2 de Mayo, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).

Navia, Patricio (2007) "Los 50 influyentes 2007", Revista Qué pasa, Edición sábado 21 de julio, disponible en: http://www.quepasa.cl/

Osorio, Claudio (2003) "Modernización del Estado: Un Paso Necesario para el Desarrollo" en: Revista Realidad, Política, N° 71/ Año 8, disponible en: http://www.revistarealidad.cl/2003/n71/politica3.htm.

Oszlak, Oscar (1999) "De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado", en: Nueva Sociedad, N° 160, pp. 81-100.

Ottone, Ernesto (2006) "Lagos terminó por derrotar el Miedo", en: La Tercera, 12 de Marzo.

Paramio, Ludolfo (2004) "Reforma del Estado y reforma política", en: Documento de Trabajo, 04-06, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Ponencia introductoria, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 8 y 9 de Julio.

Parsons, Wayne, et al (2007) Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas. México: FLACSO.

Pasquino, Gianfranco (1998) "Crisis", en: Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores. México.

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, España.

PRYME (2001) "Acuerdo Complementario entre Gobierno y ANEF", en: Informativo PRYME, Junio.

Ramírez, Álvaro Vicente (2001) "Modernización de la Gestión Pública. El Caso Chileno (1994 - 2000)", en: Estudio de Caso, Nº 58, Noviembre, Santiago-Chile.

Rivera, Eugenio (2003) Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado, Editorial Universitaria, FLACSO, Santiago-Chile.

Ruiloba, Juana (2007) "Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelos de las corrientes múltiples de J. W. Kingdon", en: Revista Ciencias Jurídicas y Sociales, N° 2, Abril.

Sánchez, Juan José (1998) Administración Pública y Reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública México, México D.F.

Sartori, Giovani (1994) "Comparación y método comparativo", en: Sartori, Giovani y Morlino, Leonardo [Coord.] La Comparación en las Ciencias, Alianza Editorial, Madrid, pp. 29-50.

Schneider, Ben Ross and Heredia Blanca [eds.] (2003) Reinventing leviathan: the politics of administrative reform in developing countries, North-South Center Press, University of Miami, Miami.

SEGPRES (2006) Reforma del Estado en Chile 1990-2005, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile.

Sigmund, Paul (2006) "Election in Chile, Has Pinochet's ghost been exorcised?", en: Commonweal, 10 de Febrero.

Valdés, Salvador (2002a) "Las Coimas: Las Medidas del Gobierno y las Propuestas del CEP", en: Puntos de Referencia, Nº 264, Centro de Estudios Públicos, Noviembre.

Valdés, Salvador (2002b) "Modernización del Estado: Combatir la Corrupción desde las Instituciones", en: Revista Libertad y Desarrollo, Diciembre, en: http://www.lyd.com/biblioteca/revistas/salvador_valdes.html.

Valdés, Salvador (2003) "Reforma del Estado: ¿Qué Hacer Ahora?", en: Puntos de Referencia, N° 271, Noviembre, Centro de Estudios Públicos.

Verdugo, Teresa (2003) "Una visión proactiva: la agenda modernizadora del Estado chileno" VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Waissbluth Mario (2003) Reforma del Estado en América Latina. Guía Abreviada para Exploradores en la Jungla, Santiago: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública,.

Waissbluth, Mario (2005) "Quince años de profesionalización en la gerencia pública de Chile", en: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.

Waissbluth, Mario (2006) "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso", en: Publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona, PUBLIC, Marzo.

Nómina de entrevistas

Nombre	Relación con Política de Modernización de la Gestión Pública
Armijo, Marianela	Asesora Ministerio de Hacienda. Coordinadora Sistema de Información de Experiencias de Gestión Pública del Proyecto de Modernización de la Gestión Pública desde sus inicios (2001-2003)
Arntz, María Eliana	Miembro Consejo Consultivo Proyecto Reforma y Modernización del Estado (PRYME, 2001-)
Aylwin, Patricio	Presidente de la República (1990-1994)
Belmar, Berta	Directora Registro Civil e Identificación (1990-1997)
Boeninger, Edgardo	Ministro Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES, 1990-1994)
Cañas, Enrique	Asesor Presidencial / SEGPRES (Gob. Frei R-T)
De la Puente, Raúl	Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (Anef).
Del Solar, Felipe	Secretario Ejecutivo Consejo Transparencia y probidad (2006-)
Dockendorff, Eduardo	Ministro SEGPRES (2004-2006)
Egaña, Rodrigo	Director Ejecutivo PRYME (2000-2002) y Subsecretario SEGPRES (2003-2004)
Etcheverry, Javier	Director Servicios de Impuestos Internos (1990-2002) Consejero Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (Gob. Frei R-T)
Fanta, Enrique	Consejero Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (Gob. Frei R-T) Subdirector PRYME (2001 2002) División de Modernización Gestión Pública
Fernández, Mario	Ministro SEGPRES (2002-2003)
Ferreiro, Alejandro	Ministro Economía Fomento y Reconstrucción (2003-2006)
Figueroa, Carlos	Ministro Interior (1994-1998)
Figueroa, Ramón	Sub Director Racionalización Dirección de Presupuesto (1996-2000)
Flisfisch, Ángel	Director Ejecutivo PRYME Jefe División Modernización (2002-2003)
Frei, Jorge	Asesor en Políticas Públicas (Gob. Ricardo Lagos (2003-2006)
Lahera, Eugenio	Asesor en Políticas Públicas (Gob. Ricardo Lagos, 2003-2006)
Marfán, Manuel	Ministro de Hacienda (1999-2000)
Martínez, Jorge	Miembro de la Comisión Especial sobre Reforma del Estado del Senado (2001-2002)
Martner, Gonzalo	Subsecretario SEGPRES (2002-2003)
Moraga , Rodrigo	Presidente Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (Gob. Frei R-T)
Norambuena, Jorge	Director Instituto de Normalización Previsional (INP, 1994 -2001)
Oyarce, Héctor	Asesor Permanente Comité Interministerial (1995-2000) y PRYME (2000-2002)
Oyarzo, Cesar	Director Fondo Nacional de Salud (FONASA, 1994-1996)
Palma, Andrés	Asesor Permanente Comité Interministerial (1995-2000) y PRYME (2000-2002)
Rosembluth, Jorge	Subsecretario SEGPRES (1995-1996)
Rubio, Gladys	Asesora SEGPRES (1990-)
Sepúlveda, María Alejandra	Directora Ejecutiva PRYME Jefa División Modernización (2003-2008)
Solari, Ricardo	Subsecretario SEGPRES (1990-1994)
Téllez, Luis	Secretario Ejecutivo Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (Gob. Frei R-T)
Valdés, Salvador	Investigador Centro de Estudios Públicos (CEP)
Valladares, Julio	Sub Director Racionalización DIPRES (2006 -)
Vallespín, Patricio	Miembro Consejo Consultivo PRYME (2001-2002)
Waisbluth, Mario	Investigador Universidad de Chile (Dpto. Ingeniería Industrial) Consultor Comité Interministerial
Villarzú, Juan	Ministro SEGPRES (1996-1998)