

HISTORIA 396
ISSN 0719-0719
E-ISSN 0719-7969
VOL 12
N°1 - 2022
[253-286]

LOS DISCURSOS DE LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO CHILENO DURANTE LA PRESIDENCIA DE PATRICIO AYLWIN 1990-1994*

DISCOURSES ABOUT THE REFORMS TO THE ADMINISTRATION
OF THE CHILEAN STATE DURING THE PRESIDENCY OF PATRICIO
AYLWIN 1990-1994

Marcelo Valenzuela Cáceres

Facultad de Comunicaciones y Artes
Universidad de Las Américas, Chile
mvalenzuela@udla.cl

Felipe Tello-Navarro

Universidad Santo Tomás, Chile
ftellon@santotomas.cl

Resumen

El objetivo de esta investigación es comprender los discursos sobre la modernización del Estado chileno que desarrollaron actores políticos durante el gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994). El mandato de Aylwin fue el primer gobierno de la restauración democrática. Sobre su gobierno se cernían fuertes expectativas de cambio y de búsqueda de justicia social que la dictadura militar (1973-1990) les había negado a los ciudadanos. En este contexto se producen las primeras modernizaciones del Estado en el Chile postdictadura. Las fuentes de información utilizadas en esta investigación son los discursos oficiales y entrevistas a actores claves del primer gobierno de la restauración democrática en Chile. El análisis presenta dos tipos de modernización del Estado: la primera vía parlamento, que crea una institucionalidad al interior del Poder Ejecutivo; la segunda, que evita la discusión legislativa y que introduce una lógica de eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Palabras clave: Modernización, administración del Estado, gobierno, Concertación y Patricio Aylwin.

* Agradecemos a los revisores anónimos por sus comentarios y sugerencias.

Abstract

This research seeks to understand the discourses about the modernization of the Chilean State developed by political actors during the government of Patricio Aylwin Azócar (1990-1994). Aylwin's administration was the first democratically elected government after 17 years of military rule (1973-1990) and took office amidst strong expectations of change and search for the social justice that the military dictatorship had denied to the citizens. In this context the first process of State modernization in post-dictatorship Chile took place. The sources of information used in this research were official speeches and interviews to key actors in Aylwin's administration. The analysis shows two types of modernization of the State a) The first one going through Congress, which created an institutional framework within the Executive. b) A second one that avoided legislative discussion and introduced a logic of efficiency in the provision of public services.

Keywords: Modernization, State administration, government, Concertación and Patricio Aylwin.

INTRODUCCIÓN

El propósito central del presente estudio es analizar los discursos, propuestas y planteamientos sobre la modernización del Estado chileno pronunciados por actores políticos relevantes -principalmente del Poder Ejecutivo-, durante el gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994). Aylwin fue el primer presidente de la restauración democrática. Sobre su gobierno se cernían fuertes expectativas de cambio y de justicia social que la Dictadura Militar (1973-1990) les había negado a los ciudadanos. En este contexto, se producen las primeras modernizaciones del Estado en el Chile de postdictadura.

Este artículo se enfocará en los argumentos de los actores políticos a través de sus testimonios en los discursos oficiales y en entrevistas personales. Los actores políticos por medio del entramado de sus planteamientos y percepciones develan una serie de propuestas e ideas que propugnan una modernización en la gestión de la administración del Estado durante la restauración democrática. Algunas de las primeras modernizaciones pasaron desapercibidas debido al contexto político de la época, y otras fueron discutidas en el Congreso Nacional, por ejemplo, la creación de nuevos ministerios y servicios.

Este texto busca aportar a la historiografía en torno a la modernización de la administración pública en Chile por medio del análisis de los discursos de actores que participaron en el Poder Ejecutivo durante el gobierno de

Aylwin. El objetivo es contribuir a la construcción de una historia política de la administración pública del Estado chileno a fines del siglo XX.

En efecto, la historia política ha adoptado múltiples formas a lo largo de su dilatada hegemonía a lo largos de los siglos¹. Sin embargo, con el ascenso fulgurante del materialismo histórico y la *École des Annales*, se quebró el control temático de la historia política². Durante el siglo XX, la historia política cumplió una función de simple comparsa en el ámbito de la producción histórica universitaria, siendo acusada de positivismo: preocupación por el detalle irrelevante y olvido de las estructuras de la sociedad³. La producción de investigaciones históricas a lo largo del siglo XX estuvo dominada por la idea que los problemas de investigación hegemónicos provenían de la historia social⁴. Sin embargo, desde 1980, las investigaciones históricas desarrollaron un retorno a la política, lo que permitió una renovación en los objetos de estudio y de las propuestas metodológicas que parecían obsoletas (biografía y la prosopografía)⁵. En la actualidad, la historia política desarrolla una perspectiva pluridisciplinar y cultural⁶ fuertemente renovada, que analiza las relaciones complejas y variables que establecen los seres humanos en relación con el poder⁷.

La historiografía política del período de la postdictadura es extensa⁸. Se suman a ella los estudios provenientes de la sociología política y de la ciencia política, y los diversos testimonios escritos de los actores políticos de la época⁹. Desde la historia, las áreas de preocupación del tiempo histórico estudiado

-
- 1 Bourdéd, Guy y Hervé, Martín. *Las escuelas históricas*. Madrid, Akal, 1992, p. 154.
 - 2 Aurell, Jaume. *Tendencias historiográficas del siglo XX*. Santiago, Globo Editores, 2007; Burke, Peter (dir.). *Formar de hacer Historia*. Madrid, Alianza Editorial, 2001, p. 16.
 - 3 Moyano, Cristina. "La historia política en el Bicentenario: entre la historia del presente y la historia conceptual. Reflexiones sobre la nueva historia política". *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Vol. 15, N° 1, 2011, pp. 227-245.
 - 4 Hernández, Elena. *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*. Madrid, Akal, 2004, p. 427.
 - 5 Stone, Laurence. *El Pasado y el Presente*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 61-94; Hernández, "Tendencias historiográficas actuales".
 - 6 Aurell, "Tendencias historiográficas", p. 156.
 - 7 Pinto, Julio. *La historiografía chilena durante el siglo XX*. Valparaíso, América en Movimiento, 2016, p. 97.
 - 8 Collier, Simón y Sater, William. *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid, Cambridge University Press, 1999; Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. *Historia contemporánea de Chile*. Vol. I. Santiago, Lom, 1999; Jocelyn-Holt, Alfredo. *El Chile perplejo. Del avanzar sin trazar al trazar sin parar*. Santiago, Planeta, 1998.
 - 9 Arancibia, Patricia y Cáceres, Carlos. *La transición a la democracia 1988-1990*. Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo; Aylwin, Patricio. *El reencuentro de los demócratas. De la dictadura a la democracia*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2018; Lagos, Ricardo. *Mi vida. Memorias II. Gobernar para la democracia*. Santiago, Debate, 2020; Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Andrés Bello, 1997; Cavallo, Ascanio y Serrano, Margarita. *El poder de la paradoja. 14 lecciones políticas de la vida de Patricio Aylwin*. Santiago, Uqbar, 2014.

corresponden a la caracterización de los sectores de derecha e izquierda, el clientelismo político y la transición a la democracia¹⁰. Por su parte, en la sociología política y en la ciencia política chilena¹¹ existe un interés investigativo que se centra en los actores políticos institucionales y no institucionales, las relaciones cívico-militares, los enclaves autoritarios, la democratización, la gestión del Poder Ejecutivo y la administración del Estado.

En tanto, los estudios históricos sobre la administración del Estado se han expresado en ciertos trabajos que amplían la historia política, a través de, por ejemplo, las clases medias y los funcionarios públicos, así como la estructura interna de las instituciones públicas. Enrique Fernández, por ejemplo, investigó en un escrito del año 2001 las formas y la gestión del Estado durante el periodo de la “cuestión social”, lo que permitió visualizar el funcionamiento de los ministerios, los servicios y la expansión de la cantidad de los funcionarios¹². La obra de Azún Candina profundizó en las representaciones de la clase media,

-
- 10 Valdivia, Verónica. *Nacionales y gremialistas. El parto de la nueva derecha política chilena*. Santiago, Lom, 2008; Mella, Marcelo, “Los intelectuales de los centros académicos independientes y el surgimiento del Concertacionismo”. *Revista de Historia social y las Mentalidades*, Vol. 12, N° 1, 2008, pp. 83-121; Pérez, Aníbal. “Clientelismo político, neoliberalismo y la Concertación: el guatón Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996”. *Divergencia*, N° 3, 2013, pp. 89-113; Pérez, Aníbal. “¿Una democracia sin política? Municipios, alcaldes y mediadores políticos durante la transición (1992-2004)”. *Notas Históricas y Geográficas*, N° 24, 2020, pp. 413-452.
- 11 Garretón, Manuel Antonio. *La posibilidad democrática en Chile. Dilemas de transición y consolidación*. Santiago, Documento de Trabajo FLACSO-Chile N° 394, 1988; Huneus, Carlos. *El Régimen de Pinochet*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2009; Foxley, Alejandro. *Experimentos neoliberales en América Latina*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1988; Egaña, Rodrigo. “Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos”. Bascuñán, Carlos; Correa, Germán; Maldonado, Jorge y Sánchez, Vicente. *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile*. Vol. 2. Santiago, Lom, 2009, pp. 280-310; Moulian, Tomás. *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el “lavinismo”*. Santiago, Lom, 2004; Moulian, Tomás. *Chile actual: la anatomía de un mito*. Santiago, Lom, 1997; Tironi, Eugenio (ed.). *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década censos 1992-2002*. Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión Bicentenario, Presidencia de la República, 2003; Dávila, Mireya; Olivares, Alejandro y Avendaño, Octavio. “Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)”. *América Latina Hoy*, N° 64, 2013, pp. 67-94; Dávila, Mireya y Avendaño, Octavio. “Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010”. *Política*, Vol. 50, N° 2, pp. 63-84; Avendaño, Octavio. “La oposición política en Chile durante el período 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica”. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 8, 2011, pp. 147-186; Joignant, Alfredo. *La Caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*. Santiago, Planeta-Ariel, 1999; Gómez, Giovana y Navarrete, Bernardo. *El rol de los centros de pensamiento en el PDC chileno*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires, 2010; Egaña, Rodrigo y Chateau, Jorge. “El Centro de gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). Estado, Gobierno, Gestión Pública”. *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 17, 2011, pp. 137-191; Egaña, Rodrigo. “Reforma del Estado 3.0: Desafíos para el tiempo presente”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 31, 2018, pp. 5-41; Silva, Patricio. “Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet”. *Revista de Sociología*, N° 21, 2007, pp. 79-105; Silva, Patricio. “Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 2, 2006, pp. 175-190; Silva, Patricio. “Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, N° 1, 1992, pp. 139-166.
- 12 Fernández, Enrique. *Estado y Sociedad en Chile, 1891-1931*. Santiago, Lom, 2003.

trabajando con la figura del empleado público que, por su ámbito social y cultural, no pertenece a la clase obrera y tampoco a la oligarquía, y que por ello ostenta una identidad y pertenencia ambigua¹³. En los últimos años ha sido el historiador Diego Barría quien ha desarrollado una línea de investigación en torno a la administración pública del Estado y de las empresas estatales. Sus estudios se circunscriben principalmente en la administración del régimen republicano en el siglo XIX, la creación de ministerios, y los funcionarios públicos¹⁴. Por otro lado, los estudios de Mauricio Olavarría en conjunto con Verónica Figueroa y Bernardo Navarrete¹⁵ investigan la gestión de la administración pública en los tiempos de los gobiernos concertacionistas¹⁶. Todos estos estudios demuestran el renovado interés por la investigación en torno a la administración del Estado en Chile, permitiendo una mejor comprensión del funcionamiento del sistema político nacional.

Las fuentes primarias recolectadas y seleccionadas para este estudio se remiten a dos clases. En primer lugar, corresponden a la documentación oficial del proceso de reforma y modernización del Estado y la gestión pública en Chile, extraída de los siguientes repositorios digitales: Biblioteca del Congreso Nacional, Archivo Presidencial Patricio Aylwin y Fundación Patricio Aylwin. Así, gracias al desarrollo de las humanidades digitales hemos podido acceder a un abundante acervo documental en estos años de pandemia, en los cuales las bibliotecas y archivos físicos se encuentran cerrados por las imposiciones sanitarias. En segundo lugar, se entrevistó a una serie de actores políticos de la época que nos entregaron su perspectivas y planteamientos sobre los conceptos que se utilizaban y las metas de cambios administrativos

13 Candina, Azún. *Por una vida digna y decorosa. Clase media y empleados públicos en el siglo XX chileno*. Santiago, Universidad de Chile, 2009.

14 Barría, Diego. "Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa", *Historia*, Vol. 41, N°1, 2008, pp. 5-42; Barría, Diego. "Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880", *Historia Crítica*, N° 56, 2015, pp. 61-84; Barría, Diego. "Empleados públicos y clase media, 1880-1920: un análisis exploratorio a partir de cifras oficiales", *Revista de Historia y Geografía*, N° 32, 2015, pp. 77-100; Barría, Diego. "En busca del mérito. La discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920", *Estudios Ibero-Americanos*, Vol. 35, N° 2, 2009, pp. 148-165; Barría, Diego y Araya Moreno, nombre. "Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006", *Buen Gobierno*, N° 5, 2008, pp. 80-101.

15 Navarrete, Bernardo. "La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)", *Revista Enfoques*, Vol. VI, N° 9, 2008, pp. 79-101.

16 Figueroa, Verónica; Olavarría, Mauricio y Navarrete, Bernardo. "Política de modernización de la gestión pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 18, N° 57, 2011, pp. 61-99; Olavarría, Mauricio; Bernardo Navarrete y Figueroa, Verónica. "¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un caso de estudio", *Política y Gobierno*, Vol. XVIII, N° 1, 2011, pp. 109-154; Olavarría, Mauricio. "Efectividad en la gestión pública chilena", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, N° 52, 2010, pp. 11-36; Olavarría, Mauricio; Moyano, Cristina; Araya, Juan Pablo y Rivas, Javier. "Trayectoria de la tecnocracia en Chile, 1870-1970", *Historia 396*, Vol. 9, N°1, 2019, pp. 255-290.

que circularon en la época. Estas entrevistas se efectuaron en el marco de una tesis para el grado de Magister en Ciencia política en la Universidad de Chile¹⁷. Respecto a la última fuente de información, el trabajo de recolección de entrevistas fue realizado el año 2009, y la muestra de los entrevistados corresponde a una serie de personeros, políticos y tecnócratas ligados a la Concertación (se adjunta una lista al final).

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Tras una serie de largas y dificultosas gestiones, los opositores al régimen cívico-militar en Chile fundaron la Concertación de Partidos por el NO el 2 de febrero de 1988. El conglomerado lo componía dieciséis partidos y movimientos políticos comprometidos a trabajar unidos por el triunfo de la opción "No" para el plebiscito del 5 de octubre de 1988¹⁸. Dicho plebiscito correspondía a un itinerario institucional consignado en la Constitución de 1980 y señalaba que el Jefe de Estado en ejercicio, Augusto Pinochet, podía postular a un nuevo mandato presidencial que correspondería a ocho años más en el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, la opción "Sí" correspondía a la mantención de Pinochet en la Jefatura de Estado y la opción "No" señalaba que su mandato debía expirar¹⁹.

En ese entonces, la Concertación fue un conglomerado que se operacionalizó a través de un consejo directivo de presidentes de las colectividades que lo integraban: Patricio Aylwin, Partido Demócrata Cristiano (PDC); Clodomiro Almeyda, Partido Socialista (PS); Fernando Ávila, Movimiento de Acción Popular Unitaria Obrero Campesino (MAPU-OC); Víctor Barrueto, Movimiento de Acción Popular (MAPU); Juan Gutiérrez, Partido Socialista Histórico (PS Histórico); Andrés Kozizma, Los Verdes; Luis Fernando Luengo, Partido Radical Social Demócrata (PRSD); Luis Maira, Izquierda Cristiana; Víctor Mena, Partido Socialista Mandujano (PS Mandujano); Eugenio Velasco, Social Demócratas (SD); Ricardo Núñez, Partido Socialista (PS); Wolfgang Prieur, Partido Demócrata Nacional (PADENA); José Tomás Sáenz, Partido Humanista (PH); Enrique Silva Cimma, Partido Radical de Chile (PRCH); Ramón Silva, Unión

17 Tello, Felipe. *La Política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública en Chile. Actores y Procesos*. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago, 2009.

18 Etchepeare, Jaime. *Surgimiento y evolución de los partidos políticos en Chile, 1857-2003*. Concepción, Universidad Católica de la Santísima Concepción, 2006, p. 224.

19 *Constitución de la República de Chile*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1981. Disposición Transitoria Vigesimoséptima, p. 92.

Socialista Nacional (USOPO) y Hugo Zepeda Barrios, Partido Liberal (PL)²⁰.

Ricardo Lagos Escobar, ministro de Estado durante los gobiernos de Aylwin y Frei Ruiz-Tagle y uno de los fundadores de la Concertación señala que:

“Las raíces de esta coalición política se hunden en los 17 años de dictadura que sufrió el país entre 1973 y 1990. La ruptura del sistema democrático chileno fue responsabilidad prácticamente de todas las fuerzas políticas. El golpe militar marcó una línea divisoria clara y nítida entre los que estaban por volver al sistema democrático, respetar los derechos humanos y establecer un Estado de derecho y aquellos que pensaban que debían seguir apoyando al régimen dictatorial. Es una línea divisoria que marca profundamente al sistema político chileno”²¹.

Para Ricardo Lagos, los imperativos éticos y políticos de los fundadores de la Concertación era la oposición a la dictadura de Pinochet y el restablecimiento del Estado de derecho por las sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos. Por lo tanto, Lagos señala que el nuevo conglomerado significaba un “reencuentro de los demócratas” en aras de oponerse a un régimen ominoso que contaba con el apoyo de los empresarios, las Fuerzas Armadas, los partidarios de la derecha política y diferentes sectores sociales.

Después del triunfo de la opción “No” y las elecciones presidenciales y parlamentarias del 14 de diciembre de 1989, fue elegido Presidente de la República, el candidato de la Concertación: el abogado demócrata cristiano Patricio Aylwin. Con su victoria, no solo finalizaron diecisiete años de autoritarismo cívico-militar, sino que se inició una extensa etapa de cuatro gobiernos consecutivos de una coalición de centro-izquierda en Chile. Estos gobiernos constituyeron experiencias de innovación estratégica y de conservadurismo programático²², contradicción que resultaba comprensible si se reconoce el contexto histórico de restricciones de la acción política durante la primera administración democrática²³.

20 Etchepeare, “Surgimiento y evolución”, pp. 224-226.

21 Lagos, Ricardo. “Concertación de Partidos por la Democracia”. *Quórum*, N° 20, 2008, pp. 30-40.

22 Mella, Marcelo. “Transición y democratización durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1993): la estrategia de las cuerdas separadas”. *Revista Enfoques*, Vol. XII, N° 21, 2014, pp.11-44; Navarrete, “La modernización del Estado”, p. 80.

23 Íd.

El primer gobierno de la Concertación surge en un contexto político marcado por la permanencia de “enclaves autoritarios”²⁴ y de un relativo aislamiento internacional, producto del rechazo que producía el gobierno dictatorial en el extranjero. En ese contexto, la normalización de la democracia y la institucionalidad política fueron los imperativos categóricos de la clase política concertacionista, es decir, los temas de modernización y administración del Estado no eran una preocupación central.

A pesar de lo anterior, en el programa presidencial de la Concertación de 1989 había un apartado sobre la modernización de los servicios públicos, este se titulaba “Un mayor acceso a las oportunidades básicas y modernización de los servicios públicos”²⁵. En aquel apartado se hace referencia al acceso a bienes y servicios de los ciudadanos en ámbitos de seguridad social y educación. Se plantea una ampliación y democratización de la seguridad social y una reforma a las AFP. En el mismo apartado, también se describía las medidas sobre la educación y se indica que el propósito de esta debe ser “la igualdad de oportunidades”²⁶. Además, se planteó con bastante detalle una remodelación del Poder Judicial, el programa se señala que:

“Se reformará la judicatura introduciendo normas que garanticen la auténtica independencia del Poder Judicial dotándole de poderes amplios y suficientes que lo constituyan en un verdadero garante de la vigencia de los derechos humanos y las libertades. Además, se plantea que se establecerán mecanismos ágiles y flexibles en la organización y funcionamiento de los Tribunal y la tecnificación y modernización de los procedimientos, actuaciones y archivos judiciales, incorporando métodos computacionales”²⁷.

Por lo tanto, el concepto de modernización contenido en el programa de gobierno se entiende -en un sentido amplio- en cuanto a la remodelación de los órganos públicos existentes, la creación de nuevas instituciones y el mejoramiento en la gestión y eficiencia de los servicios estatales. Por su parte, en el programa, el presidente Aylwin se compromete vía legislativa a crear instancias de participación social en el presupuesto nacional, e instaurar

24 Garretón, Manuel Antonio. “La posibilidad democrática en Chile. Dilemas de transición y consolidación.” Documento de Trabajo FLACSO-Chile N° 394, 1988; Tello, Felipe. “La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos.” *Universum*, N° 26, Vol. 2, 2011, pp. 245-265.

25 Aylwin, Patricio. *Programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*. Santiago, Editorial Publibey, pp. 26-28.

26 Id.

27 *Ibíd.*, p. 4.

tribunales vecinales (justicia de las causas menores) y un Consejo Nacional de la Justicia, todas iniciativas que jamás prosperaron.

A pesar de esos ímpetus de renovación y transformación, la democracia que se inició el 11 de marzo de 1990 lo hizo sobre las bases institucionales delimitadas por el régimen dictatorial, que estaba sometida a un contexto político-institucional fuertemente determinado por las normas de la dictadura contenidas en la legislación constitucional y orgánica²⁸, verdaderos trajes a la medida para el General Augusto Pinochet y sus partidarios. Gracias a estas disposiciones, Pinochet pudo conservar el cargo de Comandante en Jefe del Ejército por ocho años más (1990-1998), en conjunto con otros miembros de la Junta Militar. Entre ellos, el General de la Fuerza Área, Fernando Matthei (quien se acogió a retiro voluntario el 31 de julio de 1991) y Rodolfo Stange, General Director de Carabineros (quien se retiró el 16 de octubre de 1995)²⁹.

Los diferentes acuerdos políticos suscritos por la oposición democrática con la derecha pinochetista, a partir de 1985, contribuyeron a la generación de un escenario político para la década de 1990 marcado por las insuficiencias sociales e institucionales, cambios estéticos al modelo neoliberal y una clase política civil en extremo cuidadosa en su relación con las Fuerzas Armadas³⁰. Durante la administración de Aylwin se efectuaron tres reformas a la Carta Fundamental, las que no afectaron el diseño pinochetista: una norma transitoria, permitió al Presidente de la República indultar a presos políticos acusados de delitos terroristas durante el periodo 1973-1990, se establecieron las elecciones de alcaldes y concejales y se redujo el periodo presidencial de los ocho años que consideraba el texto original de la Constitución a seis años³¹.

En estas condiciones políticas de una “democracia protegida” o “democracia semisoberana”³², el gobierno estableció cinco objetivos primordiales para desarrollar durante su mandato, que fueron: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social. Por lo tanto, en los primeros años del retorno a la democracia, la prioridad política era velar por la “governabilidad” democrática y evitar una

28 Heiss, Claudia y Szmulewicz, Esteban. “La Constitución política de 1980”. Huneus, Carlos y Avendaño, Octavio (eds.). *El sistema político de Chile*, Santiago, Lom Ediciones, 2018, pp. 57-83.

29 Cavallo, Ascanio. *La historia oculta de la transición. Memoria de una época 1990-1998*. Santiago, Uqbar Editores, 2012.

30 Goicovic, Igor. “Transición y violencia política en Chile (1988-1994)”. *Ayer*, Vol. 79, N° 3, 2010, pp. 59-86, p. 70.

31 Heiss y Szmulewicz, “La Constitución política”, p. 70.

32 Huneus, Carlos. “La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática”. Huneus y Avendaño (eds.), *El sistema político de Chile*, pp.19-53.

regresión autoritaria³³. Se buscaba así reducir la inestabilidad del nuevo régimen democrático, producida en gran parte por la tensa relación cívico-militar existente en el país, cuyas manifestaciones más claras de insubordinación militar al poder civil fueron los denominados “ejercicio de enlace” y el “boinazo”. El primero, un movimiento de tropas, y el segundo, un acuartelamiento, los que buscaron manifestar la molestia del entonces General en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet, con las medidas adoptadas por las autoridades políticas de la época³⁴. Ambos hechos marcaron significativamente la administración de Aylwin.

Este contexto, con la existencia de “enclaves autoritarios” y la permanencia de tres miembros de la Dictadura en la jefatura de las Fuerzas Armadas y de Orden, obligaron a la prudencia y a una relación de maneras cortesanas entre la clase política militar y la civil, la cual eufemísticamente se denominó “la democracia de los acuerdos” o “la democracia de los consensos”. Dichas categorías descriptivas respondían a la lógica de distribución de poder y beneficios entre reformistas y blandos que caracterizó a la transición política chilena³⁵. En la misma línea, el Ministro Secretario de la Presidencia, Edgardo Boeninger, señalaba en 1997 -a modo de recuerdo personal-, que los principales desafíos del gobierno de Aylwin fueron “fortalecer los consensos básicos” y “reconstruir el sistema político”³⁶.

En consecuencia, durante la transición democrática, una política de reforma y modernización del Estado no presentaba ninguna relevancia para los actores políticos. Sin embargo, debido a dos de los objetivos de la época, “crecimiento económico” y “justicia social” -los que buscaban saldar la “deuda social” producida por el proceso de modernización neoliberal implementados durante la Dictadura- se realizaron una serie de medidas en torno al cumplimiento de dichos propósitos. Un actor relevante del periodo señala: “un gobierno que con el mensaje de producir y generar mayores grados de bienestar, directos e indirectos, claramente no tenía ninguna otra alternativa que abrir los espacios de modernización”³⁷.

Las entrevistas y los discursos de los actores políticos legitiman la modernización del Estado realizada durante los gobiernos de la coalición de

33 Boeninger, Edgardo. *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago, CIEPLAN, 2007; Navarrete, “Modernización del Estado”, p. 83.

34 Cavallo, “La historia oculta”, pp. 311-334.

35 Mella, “Transición y democratización”, pp. 11-44.

36 Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad democrática*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997.

37 Entrevista a ex Ministro de Estado, Santiago, 2009.

centro-izquierda. Sin embargo, las voces críticas a este “pago de deuda social” fueron bastante escépticas con los cambios y las transformaciones realizadas por los gobiernos de la post-dictadura. Para una parte de la historiografía, la modernización fue la construcción del Estado neoliberal realizada en Dictadura y en democracia. Lo que devino en 1990 en la denominada modernización del Estado, es la potenciación del rodaje neoliberal que los “mandarines y cortesanos” adictos a la Concertación denominaron una “eficacia operativa”³⁸.

LOS MINISTERIOS Y LOS COMITÉS “INTERMINISTERIALES”

Este viso de “eficacia operativa” al interior de la administración del Estado se consolidó vía legislativa a través de la creación de nuevos ministerios y servicios del Estado, entre los cuales se pueden señalar: el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el Ministerio de Planificación y Cooperación Nacional (MIDEPLAN), ex ODEPLAN, y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En tanto, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República (SEGPRES) fue creado en 1990 bajo el alero de la Ley N°18.993. La cabeza de este ministerio tenía su antecedente previo en el cargo de Jefe de Estado Mayor presidencial creado en 1974 durante la dictadura militar, en la práctica, dicho cargo correspondía al de un ministro de Estado³⁹. En la ley propuesta al parlamento se indicaba que las funciones de este secretario de Estado era la de ser el encargado de coordinación y asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y al conjunto de los Ministerios en sus funciones administrativas y colegisladoras, proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para el mejor desempeño de sus cargos⁴⁰.

El presidente Aylwin deja claro por aquel entonces, por medio del mensaje al parlamento en la discusión de la ley que crea los nuevos ministerios, la fundamentación de esta modernización: “Debo destacar que la creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia consolida un paso importante en la modernización del Estado, y su existencia proveerá a quienes me sucedan en el cargo de Presidente de la República de un instrumento imprescindible para lograr una gestión gubernamental moderna, eficiente, informada y

38 Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. *Historia contemporánea de Chile*. Vol. I. Santiago, Lom, 1999, p. 109.

39 Biblioteca del Congreso Nacional. “Historia de la Ley N°18.993, Crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República”, Valparaíso, 1990, pp. 3-6.

40 Íd.

coherente”⁴¹.

Con la naciente democracia, las relaciones entre los poderes del Estado se tornan más complejas debido a la conformación de la agenda legislativa, los proyectos de ley, la discusión de los presupuestos y los exigentes quórum que requiere la Constitución de Pinochet. En palabras del primer mandatario, la creación de la nueva secretaría de Estado se justifica porque era un instrumento que permitiría una mejor eficiencia gubernamental, la cual busca un mayor éxito en la gestión de las discusiones del gobierno con las cámaras legislativas.

Además, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) adquiere gran importancia en aquel entonces, tomando un rol de liderazgo en el proceso de reforma y modernización del Estado en Chile. Para un número importante de entrevistados, los actores institucionales más importantes del proceso de reforma y modernización de la Estado en el país son la SEGPRES y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, la Secretaría General de la Presidencia tiene un papel central en la vinculación de los poderes ejecutivo y legislativo, pudiendo incidir de manera importante en el diseño final de las políticas públicas y las normativas legislativas, lo que considera el margen de modificaciones que ocurre durante la discusión en el Congreso Nacional⁴².

El otro actor institucional clave en el diseño de políticas públicas fue el Ministerio de Planificación, creado bajo la Ley N° 18.989 publicada el 19 de julio de 1990. Este transformaba la anterior Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en una institución con rango ministerial que le permite contar con los mecanismos que facilitarán la distribución de los recursos disponibles en forma rápida, equitativa y eficiente para la entrega de beneficios sociales y la superación de la pobreza. La ODEPLAN fue, durante la Dictadura militar, una instancia de gestión e implementación de las políticas de focalización y subsidiaridad.

La creación del Ministerio de Planificación durante la primera administración democrática buscó dotar de efectividad y dar un barniz de legitimidad democrática a las medidas de políticas públicas. En el artículo uno de la legislación que reconfigura a este actor político, se señala que:

41 Aylwin, Patricio. “Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República a S.E. el Presidente de la Honorable Cámara de Diputados. Mensaje en Sesión 17, Legislatura 319. 8 de mayo de 1990”. En: Biblioteca del Congreso Nacional, “Historia de la Ley N°18.993, Crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República”, Valparaíso, 1990, pp.3-6.

42 Osorio, Cecilia. “Formulación de políticas públicas en Chile”. Avendaño, Octavio y Huneus, Carlos (eds.). *El sistema político de Chile*, Santiago, Lom, 2018, pp. 301-332.

“Las funciones del Ministerio de Planificación y Cooperación está encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas del desarrollo nacional, de colaborar con los Intendentes Regionales en el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo regional, de proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado y de armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminados a erradicar la pobreza”⁴³.

Las modernizaciones en los ministerios de los subsectores políticos y sociales, evidencian una cierta necesidad de pavimentar un camino a reformar el Estado y sus servicios. Según Mario Drago⁴⁴, los principales estrategias del presidente Aylwin, Edgardo Boeninger (PDC) Enrique Correa (PS) y Alejandro Foxley (PDC), previendo el auge de demandas sociales largamente reprimidas⁴⁵, observan la necesidad de construir mecanismos de coordinación intersectorial al interior del gobierno con la finalidad de conseguir una gestión exitosa. Respecto a la necesidad de una gestión exitosa del primer gobierno democrático para conseguir “la estabilidad” del sistema político, Boeninger señala lo siguiente:

“Sin perjuicio de la realidad y, justamente por ello, para cumplir su tarea histórica principal debía concebir un conjunto de objetivos generales, es decir, poseer una visión estratégica y políticamente viable del país que se proponía construir. La auto-exigencia fundamental que se debió imponer fue la de tener éxito, para lo cual resultaba vital dar con un juicio certero acerca de cómo evaluaría la ciudadanía el éxito o fracaso del primer gobierno de la Concertación a fines de 1993”⁴⁶.

De esta forma, con la finalidad de crear una instancia de coordinación intersectorial e intergubernamental:

“El gobierno del Presidente Aylwin se planteó la creación de una nueva instancia, de carácter ministerial, que desempeñara la tarea de

43 Artículo 1, Decreto Ley N° 18.899 del 19 de julio de 1990.

44 Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Lom, 2002.

45 Algunos datos señalan que en Chile hacia 1990, existía un 12,9% de personas caracterizada como indigente, mientras el número de pobres no indigentes era de 25,7%. De esta forma, hacia 1990 el 38.6% de los chilenos se encontraba bajo la línea de la pobreza. Consultar en Serrano, Claudia y Raczynsky, Dagmar. “Derechos Sociales Básicos. Superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad”. Santiago, Asesorías para el desarrollo, mayo, 2003.

46 Boeninger, “Políticas públicas”, p. 33.

servir como staff asesor y Secretaría del Presidente de la República, coordinando la labor de los Comités de Ministros y del conjunto del gobierno. Esta instancia debía estar ubicada en el Palacio Presidencial y dotada de atribuciones para obtener información del conjunto del gobierno, coordinar la elaboración de políticas públicas por parte de dos o más ministerios, velar por las prioridades programáticas definidas por el Presidente, definir la agenda legislativa, revisar y pronunciarse sobre cada una de las iniciativas legislativas propuestas por los diversos ministerios, evaluar la marcha del gobierno, informar adecuadamente al Presidente y participar del proceso presupuestario⁴⁷.

Este organismo fue la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).

“Los cargos de la SEGPRES fueron llenados con profesionales y analistas provenientes o cercanos a los distintos partidos de la coalición gobernante, caracterizados por contar con una sólida formación y experiencia técnica así como por una visión político-técnica de los problemas de política pública, los cuales fueron seleccionados cuidadosamente por el ingeniero Edgardo Boeninger, el principal estratega y figura intelectual del primer gobierno de la Concertación, y quien encabezaría la SEGPRES como Ministro durante los cuatro años de la administración del Presidente Aylwin (1990-1994)”⁴⁸.

Una de las funciones de la SEGPRES fue dirigir los Comités Interministeriales. Este fue el espacio donde este ministerio jugó un rol trascendental al coordinar el futuro Comité Interministerial de Reforma y Modernización del Estado, creado durante el segundo gobierno Concertación (1994-2000). Por otra parte, existió también una estrecha relación entre la SEGPRES, dirigida por un demócratacristiano, la Secretaría General de Gobierno: cuyo secretario de Estado era de militancia socialista, y Hacienda, también en mano de un DC, lo que le otorga un carácter transversal, esencial para la coalición de gobierno⁴⁹.

El Presidente Aylwin señala la importancia de los comités y trabajos interministeriales en un discurso del denominado “Proyecto Chile” en septiembre de 1993:

47 Tomassini y Armijo, “Reforma y modernización”, 2002, p. 71.

48 *Ibid.*, p. 73.

49 Boeninger, “Políticas públicas”.

“A fin de establecer con precisión estas prioridades, asegurar su seguimiento y lograr la adecuada coordinación entre los distintos órganos que tienen competencia en una misma materia o en asuntos vinculados o interdependientes, mi gobierno ha establecido, por la vía meramente administrativa, dos mecanismos que han resultado, en mi concepto, bastante eficaces: la fijación de “metas ministeriales”, como conjunto de tareas o planes prioritarios para un período determinado, cuyo seguimiento y evaluación se hacen periódicamente -en el hecho, lo hemos hecho cada seis meses-, y la constitución de “comités o grupos de trabajo interministeriales”, para cautelar la coherencia en la acción gubernativa, coordinando la implementación de los programas y políticas. Para el efecto, han funcionado entre nosotros Comités en las siguientes áreas: política, económica, económica-social, infraestructura, desarrollo productivo y, últimamente, política económica internacional. Esta experiencia, que en mi concepto ha sido buena, permite sostener dos criterios en lo que respecta a la modernización del Estado: primero, que ésta es una tarea que ha de emprenderse a partir de lo existente, sin pretender reestructurarlo todo volviendo a fojas cero; y segundo, que no toda modernización exige leyes, sino que es posible efectuar importantes avances por la vía administrativa, que tiene la ventaja de permitir ensayos en el camino de una mayor perfectibilidad, antes de rigidizar las fórmulas por la vía legal”⁵⁰.

El presidente argumenta que las formas y los procedimientos en la gestión y la administración ministerial requieren de la creación de un trabajo relacional y circular entre las diferentes secretarías de Estado que compartan temas en común. Lo interesante en el discurso, es que Aylwin (que había sido profesor de derecho administrativo en la Universidad de Chile), no describe la implementación de las coordinaciones ministeriales a través de leyes, decretos y reglamentos, sino que plantea una panorámica en el que se establece un procedimiento que surge en la práctica, a través de la reunión de diferentes carteras ministeriales con la finalidad de gestionar y transformar diferentes áreas del Estado.

En otro pasaje del discurso, Aylwin plantea la nueva ideología presente en la esfera pública:

50 Aylwin, Patricio, “Discurso Proceso Modernización del Estado.” Proyecto Chile, Santiago, 27 de septiembre de 1993 en <http://fundacionaylwin.cl/ideas-y-discursos/>.

“Superadas en nuestros días las ideologías totalitarias -comunismo, fascismo, nazismo- que tanta influencia tuvieron en el curso del siglo que termina, hoy está de moda preconizar como panacea el achicamiento del Estado. Su modernización consistiría en reducir el número de ministerios, eliminar servicios públicos, disminuir personal administrativo y privatizar actividades tradicionalmente realizadas por el Estado”⁵¹.

En este pasaje, el primer mandatario analiza las diferentes ideologías del siglo XX y cómo estas han entendido la relación del Estado con los ciudadanos, además de esbozar la última modernización realizada en nuestro país, en que el dogma neoliberal promovía la disminución de las funciones y el tamaño del Estado. Sin embargo, Aylwin señala: “El problema, a mi juicio, no es de tamaño; es de calidad y eficiencia. Modernizar no es lograr un Estado pequeño, es conseguir un Estado capaz, eficiente, que cumpla bien sus tareas y sirva eficazmente a la Nación y a su gente”⁵². En este punto se expresa con claridad que, para el Jefe de Estado, no es importante el tamaño y las atribuciones del Estado, sino que este sea capaz de estar al servicio de los ciudadanos.

Para Aylwin, la modernización corresponde a una transformación en las relaciones entre la sociedad, los ciudadanos y el Estado. En este sentido, se expresa que:

“La modernización, en esta materia, consiste en mejorar y agilizar los medios de comunicación recíproca entre los órganos del Estado y la sociedad, de modo que ésta y, especialmente, los sectores interesados, puedan expresar sus aspiraciones, exponer sus puntos de vista y aportar sus sugerencias a quienes deban tomar decisiones públicas, y éstos, a su vez, puedan mantener permanentemente informados a esos sectores en particular y, en general, a la opinión pública, sobre el fundamento o razón de ser de lo que hacen o resuelven. La práctica de escuchar a las organizaciones representativas de la comunidad, dialogar con ellas, procurar acuerdos entre los grupos con intereses divergentes, es un camino que puede ser muy útil en este sentido”⁵³.

El argumento matriz del Presidente, al momento de fundamentar una modernización del Estado, es que los ciudadanos y la administración del Estado

51 Íd.

52 Íd.

53 Íd.

deben tener una relación dialógica que sea eficiente. Por consiguiente, Aylwin señala que el propósito del Estado es escuchar a los cuerpos intermedios de la sociedad sobre las problemáticas y los conflictos que la aquejan. En este punto, Aylwin realiza una convocatoria a la sociedad organizada para que se incluya en los debates sobre cómo mejorar el Estado. El primer mandatario plantea los esfuerzos y los desafíos que el Estado debe asumir en esta etapa:

“Pero sin duda los aspectos en que la tarea de modernización del Estado, en el ámbito administrativo, requiere mayores esfuerzos, son los relativos a la agilización de la Administración, los sistemas de control, la descentralización y, sobre todo, la política del personal, con el fin de dignificar la función pública, promover la iniciativa y responsabilidad de los funcionarios, mejorar su capacitación y establecer mecanismos que impulsen su eficiencia y eliminen la rutina y cualquier atisbo de corrupción [...] Pero, en mi concepto, donde hay más que hacer para la modernización del Estado en el ámbito de la Administración, es en lo que podríamos llamar la “política del personal”. Hay que dignificar la función pública, para sustituir la imagen desacreditada del “burócrata” por la respetada del “servidor público”⁵⁴.

Este discurso presidencial fue una hoja de ruta para señalar los desafíos que la administración del Estado chileno debía afrontar para alcanzar mejoras en su gestión. No debemos olvidar que cuando Aylwin enuncia su discurso sobre la modernización del Estado, este se encuentra al final de su periodo como Jefe de Estado. Por lo tanto, los cambios que pregona, necesariamente, los debería implementar un nuevo gobierno. El primer mandatario, también se refiere en su argumentación, a iniciar un proceso de dignificación del funcionario público. En este punto, lo que se busca es que las personas distingan a los empleados del Estado no como unos burócratas sino como trabajadores que están en función de lo público. En definitiva, para el primer mandatario, la administración pública no era un servicio cualquiera, sino que su labor poseía una importante función para la sociedad y la democracia.

En las postrimerías del gobierno de Patricio Aylwin, el Ministro Secretario General de Gobierno, Enrique Correa, realizó un discurso sobre las transformaciones que requiere la administración del Estado y la participación ciudadana en el marco de un Seminario de la División de Organizaciones Sociales (DOS). Esta orgánica depende del Ministerio Secretaría General de

54 Íd.

Gobierno y es un puente de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil. Entre sus propósitos se encuentra la promoción de la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas⁵⁵.

En su discurso, Correa señala su punto de vista sobre la modernización del Estado a través del mejoramiento de la eficiencia en el accionar de los actores públicos ⁵⁶. El ministro, en su intervención describe aquello que los ciudadanos solicitan: servicios públicos eficientes y gasto transparente, identificando un problema en la relación entre la sociedad y la administración del Estado. Según Correa, la ineficiencia en la atención de los servicios y el despilfarro de los recursos estatales son un indicador de desprestigio para el Estado de derecho y el sistema político.

Correa plantea unas orientaciones para la transformación y gestión de la administración pública:

“En primer lugar por la vía de la orientación al usuario. Se trata de reformular la administración pública asumiéndola como una institución prestadora de servicios a la comunidad en todas sus dimensiones. En segundo lugar, con la aplicación de conceptos modernos de gestión en el funcionamiento del Estado. Todos los discursos de participación se pueden hacer trizas cuando el usuario, ciudadano normal, se enfrenta a una ventanilla donde recibe un trato burocrático y tramitador. La participación que la gente quiere no son reuniones para hablar, para conversar. La participación que la gente quiere es que efectivamente el Estado se demuestre ante el usuario como un patrimonio común de todos, y desde ese punto de vista, la mejoría del trato a los usuarios de los servicios del Estado es sin duda un punto clave”⁵⁷.

Las paradojas de la transición a la democracia pusieron en boca de un militante del Partido Socialista toda una retórica empresarial sobre la forma de gestionar y administrar los servicios públicos. Correa introduce una lógica en que los ciudadanos se transforman en usuarios que reciben servicios por parte del Estado, el cual debe entregar una prestación de igual calidad que cualquier

55 Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 19.032: Reorganiza el Ministerio Secretaría General de Gobierno, Valparaíso, 1990.

56 Archivo Presidencial Patricio Aylwin Azocar (1990-1994). Intervención del Ministro Secretario General de Gobierno. Sr. Enrique Correa Ríos, en el Seminario de la D.O.S. “El desafío de la participación social: ampliación de la democracia y modernización del Estado”. 21 de enero de 1994. Caja PA 55,12 páginas.

57 Íd.

otro servicio privado. Desde la perspectiva de Correa, lo que necesitan los ciudadanos chilenos es que reciban una buena atención de los servicios públicos.

El punto de vista del ministro es cercano al New Public Management (NPM), el cual fue un modelo de reforma adoptado en casi todo el mundo para mejorar los resultados alcanzados por los gobiernos. Esta perspectiva de administración está inspirada en la teoría de la elección pública, adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios de gobierno, y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones desarrolladas en el ámbito estatal⁵⁸. El NPM asume que para mejorar la gestión es necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y altos directivos (gerencialismo).

Este enfoque ideológico alentó a los gobiernos a implementar medidas en busca del uso eficiente de los recursos⁵⁹. Esta modernización que en definitiva consiste en implementar lógicas de las empresa privada en la administración y gestión pública, se puede sintetizar en los siguientes puntos: a) esfuerzos por disminuir o contener el crecimiento del gobierno en lo referente a personal y gasto público, b) cambio hacia la subcontratación o externalización, con renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios públicos, y c) el desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos⁶⁰.

LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS

Una característica importante en la gestión del primer gobierno de la restauración democrática fue el rediseño de la institucionalidad social, lo que implicó la creación de agencias especializadas y de programas de desarrollo. Estas medidas reflejaron la evaluación respecto a que el Estado contaba con

58 Morales, Marjorie. "Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efecto." *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, N° 2, 2014, pp. 417-438.

59 Guarda, Claudio. "Política criminal y gerencia pública: conceptos, características y relaciones." *Cuestiones Criminales*, Vol. 3, N° 5, 2020, pp. 8-34; Goldfinch, Shaun y Wallis, Joe (eds.). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2009, pp. 16-17.

60 Íd.

una institucionalidad insuficiente para afrontar su accionar en materia social⁶¹. En consecuencia, se crearon nuevas instituciones en los primeros años de la transición, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI). Todos estos organismos serán coordinados por un nuevo ministerio, el de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)⁶².

Por su parte, con la finalidad de cumplir algunos de los requerimientos del primer gobierno democrático, ciertos servicios públicos emprenden procesos de reestructuración, implementación tecnológica y cambios en la gestión. Un ejemplo de ello es el Servicio de Impuestos Internos (SII). Como señala un ex subsecretario del gobierno de Aylwin: “a inicios de los noventa era muy importante incrementar los ingresos fiscales, y ahí se hizo una modernización muy importante, modélica, que es la de SII”⁶³. Este servicio, hacia 1990, tenía un servidor central y no más de treinta terminales (computadoras)⁶⁴, lo cual hacía imposible, con la organización y los recursos que presentaba, emprender exitosamente la reforma tributaria promulgada por el presidente Aylwin. De este modo, dada la urgencia planteada por la política de “Crecimiento con Equidad” de la Concertación y la reforma tributaria promulgada en su primer gobierno⁶⁵, el SII tuvo la necesidad de modernizarse, para lo cual la introducción de tecnologías de la información fue un elemento clave⁶⁶.

Es bajo este contexto que algunos jefes de servicios, entre los que podemos destacar a Javier Etcheverry, del SII, Marcos Lima, del Instituto Normalización Previsional (INP), Berta Belmar, del Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCI), y Cesar Oyarzo, del Fondo Nacional de Salud (FONASA)⁶⁷, emprenden procesos de modernización de la gestión en sus respectivas reparticiones. Estos jefes de servicios se hacen cargo, por una parte, de los objetivos planteados por el nuevo gobierno democrático y, por otra, del malestar de los ciudadanos.

61 Pressacco, Carlos y Salvat, Pablo. “Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile, 1990-2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?”. *Papeles Políticos*, Vol. 17, N° 1, 2012, pp. 85-118.

62 Tello, “La política de reforma”

63 Entrevista a ex Subsecretario, Santiago, 2009.

64 Olavarría, Mauricio. *Efectividad en la gestión de servicios públicos chilenos*. Santiago, Documento de Trabajo, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), 2008.

65 Íd.

66 Para la evolución del sistema de gestión del SII ver: Olavarría, “Efectividad en la gestión”

67 Esta lista no es exhaustiva, ni pretende serlo. Se nombra a estos servicios y sus directores por la relevancia que tuvieron en la implementación de la modernización en la administración pública durante la transición y sus repercusiones posteriores.

En este último sentido, un miembro del gobierno de Aylwin señala lo siguiente: “Yo creo que los organismos públicos no respondían adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos... la ampliación de la democracia es muy importante, el ciudadano tiene menos temor, temor reverencial digamos, tienen menos inhibiciones para acercarse a reclamar por sus derechos o sus demandas”⁶⁸. Un relato de las dificultades que enfrentan los servicios públicos en la atención al usuario durante el periodo lo realiza la directora del Servicio de Registro Civil e Identificación, Berta Belmar. Señala: “el SRCI tenía colas que daban tres veces vuelta a la manzana, la gente debía pedir un día administrativo para sacar un documento, las colas eran tremendas”⁶⁹.

Es importante destacar que parte importante de los primeros servicios reformados durante el primer gobierno de la Concertación eran de cobertura nacional y con atención directa al usuario, lo cual hace relevante una pregunta recurrente de la época, clave para la gobernabilidad democrática: ¿puede la democracia mejorar la calidad de vida de las personas? El que los servicios modernizados a principio de los noventa, y dentro de ellos, los más emblemáticos, sean aquellos de nivel nacional y con atención al público, no quiere decir que la modernización de los servicios se inicie por una demanda ciudadana. Claudio Orrego, militante demócrata cristiano, afirmaba que no existía una demanda ciudadana por modernizar el Estado⁷⁰. Esta falta de sentido de urgencia se señala como una de las principales trabas para reformar la gestión pública.

Las reformas emprendidas por los jefes de servicio fueron una demostración que entregar servicios públicos de calidad y con alta eficiencia era posible -y además deseable-, ya que esto implicaba un aporte a la legitimidad democrática del país. Así lo ratifica un personero de la época: “la crisis de legitimidad del Estado amenazaba la posibilidad de consolidar la democracia y el aseguramiento de la gobernabilidad. Ello obligó a reformas”⁷¹. Por su parte, algunos de los entrevistados indican que el contexto político de la época permitió que los jefes de servicio tuvieran la libertad de acción necesaria para efectuar reformas al interior de sus reparticiones. Lo anterior, por supuesto, respetando siempre una premisa fundamental de la época, la de no alterar

68 Entrevista a ex ministro Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), Santiago, 2009.

69 Olavarría, “Efectividad en la gestión”, p. 21, nota 10.

70 Orrego, Claudio. “La Modernización de la gestión pública en Chile: avances y desafíos” Seminario Internacional A reforma gerencial do Estado, Brasilia, 17-18 noviembre, 1998 (Ponencia).

71 Entrevista a ex ministro Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 2009.

el orden social, ya que esto podía poner en riesgo la frágil institucionalidad política de aquel entonces. Así lo señala un actor directamente involucrado:

“La prioridad, como tu bien lo decías, del primer gobierno, fue la transición, era la estabilidad democrática y sin duda que eso era. Nadie negaba que esas eran las prioridades, de hecho, el presidente nos dijo, cuando conversamos estos temas con él [reforma y modernización de los servicios], nos dijo, sigan ustedes adelante, pero la prioridad sigue siendo ésta [...]”⁷².

Otro de los entrevistados manifiesta una opinión similar:

“Las autoridades políticas y la ciudadanía percibieron que no bastaba con recuperar la democracia en la década de los ‘90, sino que [había que] intervenir fuertemente sobre cómo lo hacía el aparato estatal [...]. La modernización del Estado surge primero como imperativo de la transición política, gobierno de Aylwin, pues era preciso asegurar la capacidad de aquel para sustentar la, entonces, aún vulnerable gobernabilidad democrática”⁷³.

Varios de los problemas de la gestión pública durante aquella época se produjeron debido a que el aparato administrativo del Estado debía hacerse cargo de las nuevas prioridades de los gobiernos democráticos. De esta forma, se pueden señalar cuatro grandes problemas de la administración pública durante el periodo: 1) falta de coordinación intergubernamental; 2) escasa capacidad tecnológica; 3) criterios organizacionales obsoletos; y 4) recursos humanos y financieros reducidos. La primera dificultad hace referencia a la superposición de tareas entre organismos públicos, a la falta de coordinación para enfocar tareas comunes y a la ausencia de un órgano de coordinación central de los servicios. El segundo de los problemas apunta a la escasa capacidad tecnológica de los servicios, debido a la falta de inversión durante el gobierno militar. La tercera dificultad, por su parte, se refiere a un sistema organizacional de estilo “weberiano” que prioriza la estandarización de labores y el control por sobre el logro de objetivos. El último de los problemas es producto de las nuevas prioridades del primer gobierno democrático, el cual requería de una serie de nuevos recursos humanos y financieros para ser implementados⁷⁴.

72 Entrevista a ex ministro de Estado, Santiago, 2009.

73 Entrevista a ex ministro de Estado, Santiago, 2009.

74 Tello, “La política de reforma”.

Durante el gobierno de Aylwin, los jefes de servicio anteriormente mencionados, junto a otros funcionarios públicos como Claudio Orrego, Juan Villarzú y Rodrigo Egaña, entre otros, se reúnen para compartir experiencias y puntos de vista comunes referente a los temas de modernización de la gestión pública. Este grupo de “tecnócratas” crean una serie de propuestas en torno a la modernización del Estado en espera de una “ventana de oportunidad” para instalar el tema en la agenda de decisiones. Es importante señalar que un primer logro de estos altos funcionarios fue el reconocimiento de los problemas de la administración del Estado que realiza Patricio Aylwin durante el Mensaje Presidencial dirigido la nación, el 21 de mayo de 1993 ante el Congreso Pleno. En este, el primer mandatario señala:

“Es indudable que el aparato administrativo de nuestro Estado requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es esta tarea fácil, ni se cumpliría anunciando ‘reformas’ más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi Gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que puedan legar al futuro Régimen un aporte útil en esta importante y delicada materia”⁷⁵.

En este sentido, el Primer Mandatario argumenta y parece elegir realizar un trabajo más discreto. En efecto, evita enunciar un programa de reformas grandilocuente. Esto significa que la agilidad, la eficiencia y la rapidez en la relación Estado y sociedad se debe demostrar más que enunciar. En términos generales, lo que se buscaba era agilizar los trámites y servicios que el Estado le entrega a los ciudadanos. Por otro parte, Aylwin problematiza la relación entre la gestión y la probidad pública:

“Tengo la convicción de que la Administración Pública chilena es honesta y proba. Podrá tildársela de lenta, de engorrosa, de tramitadora a veces, y aún, en muchos casos, de ineficiente; pero no de falta de honradez. Sus funcionarios, generalmente

75 Aylwin, Patricio. “Mensaje presidencial viernes 21 de mayo de 1993” Sesión del Congreso Pleno, Legislatura 326ª, ordinaria. Valparaíso, 1993.

mal remunerados, que a menudo deben intervenir en asuntos en que hay comprometidos cuantiosos intereses, observan una honorabilidad, con frecuencia reconocida en el exterior, que debe ser justo motivo de satisfacción nacional. Es propio de la condición humana cometer errores e incurrir en faltas. La eficiencia y el prestigio de la Administración del Estado exigen especial celo para esclarecer y sancionar las imputaciones a sus funcionarios. Nuestro ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos para ello. Se ejerce un legítimo derecho al exigir el funcionamiento de esos mecanismos para esclarecer la verdad y sancionar a quienes resulten responsables; pero se lesiona el honor de las personas y se perjudica el necesario prestigio de la Administración cuando, con caracteres de escándalo, se anticipan juicios condenatorios y se generalizan situaciones excepcionales”⁷⁶.

En este sentido, Aylwin entrega su respaldo político a los funcionarios públicos que manejan los resortes de la administración del Estado. En el discurso se indica explícitamente la diferencia entre las faltas a la probidad versus los problemas de gestión y eficacia de los servicios del Estado. El Jefe de Estado, al diferenciar entre probidad y gestión, plantea que la ineficiencia y lentitud de los servicios del Estado corresponde a un problema de administración de los recursos y no a actos de deshonestidad y corrupción de los personeros que trabajan en el aparato estatal.

Por último, mientras algunos autores⁷⁷ señalan que el “liderazgo” de los altos funcionarios fue un factor clave de la modernización de los servicios, se debe señalar también que el contexto político de la época jugó un rol preponderante. Si bien los altos funcionarios que emprenden procesos de modernización de sus servicios no reciben un mandato explícito, sí contaron con la sintonía del Presidente Aylwin y especialmente del Ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger. Por su parte, que la prioridad política de la época estuviera puesta en la gobernabilidad, posibilitó la actuación de estos altos funcionarios. Como uno entrevistado señala: “si esto se hubiera discutido políticamente no habiéramos avanzado nada, lo más probable es que estaríamos todavía discutiendo”⁷⁸.

76 Íd.

77 Orrego, “La modernización de la gestión”; Olavarría, “Efectividad en la gestión”.

78 Entrevista a Exministro de Estado, Santiago, 2009.

CONCLUSIONES

El retorno a la democracia no solo implicó el fin de diecisiete años de dictadura y el cambio del régimen político, sino que también desafió a la estrenada clase política civil a hacer frente a demandas largamente postergadas de justicia y bienestar de la población chilena. Estas demandas debieron ser enfrentadas en un contexto marcado por la permanencia de “enclaves autoritarios”, con la presencia del general Augusto Pinochet como Comandante en Jefe el Ejército, y un fuerte temor a una regresión autoritaria. Ello hizo que la prioridad política de la época estuviera enfocada en la estabilidad y la consolidación de la naciente democracia chilena.

Por su parte, el programa de la coalición de centro-izquierda y del presidente Patricio Aylwin, enunciaban modernizaciones en la administración del Estado. Algunas de estas transformaciones, especialmente aquellas relacionadas con el Poder Judicial, no llegaron a implementarse. Otras en cambio, si se llevaron adelante, como la creación de ministerios y reparticiones públicas y la instauración de “comités interministeriales”, los cuales tenían por objetivo coordinar las funciones de la administración frente a temas específicos. Estos cambios fueron relevantes durante el periodo, pero también con posterioridad, pues ellos modelaron la estructura administrativa del Estado y la relación entre sus poderes. La mayoría de estas medidas tuvieron discusión política-legislativa y manifiestan las prioridades de los actores políticos de la época.

Por otra parte, existe, a su vez, un segundo tipo de modernizaciones. Estas son emprendidas por jefes de servicio que, mediante la potestad administrativa, buscan mejorar la gestión de sus reparticiones adoptando una lógica organizacional privada en los servicios públicos. Estas transformaciones, desapercibidas dentro del contexto de la época, tienen especial relevancia para la relación entre el Estado y sus ciudadanos, aportando a la legitimidad democrática de la época. Si bien varias de estas transformaciones pasaron por un lado de la discusión legislativa, esto no implica que ellas se encuentren libres de intereses políticos. Sin embargo, el éxito de estas modernizaciones aportó a instalar una retórica de la eficiencia, la eficacia y el liderazgo, lo que ayudó a posicionar al “tecnócrata” como un actor relevante de la década de los noventa.

FUENTES

- Archivo Presidencial Patricio Aylwin (1990-1994). Intervención del Ministro Secretario General de Gobierno. Sr. Enrique Correa Ríos, en el Seminario de la D.O.S. "El desafío de la participación social: ampliación de la democracia y modernización del Estado". 21 de enero de 1994. Caja PA 55, 12 páginas.
- Aylwin, Patricio. Mensaje presidencial viernes 21 de mayo de 1993 (de 15:10 a 18:20), Sesión del Congreso Pleno, Legislatura 326ª, ordinaria, Valparaíso, 1993.
- Aylwin, Patricio. "Discurso Proceso Modernización del Estado". Proyecto Chile, Santiago, 27 de septiembre de 1993 en <http://fundacionaylwin.cl/ideas-y-discursos/>.
- Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 19.032: Reorganiza el Ministerio Secretaría General de Gobierno, Valparaíso, 1990 en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7390/HLD_7390_37a6259cc0c1dae299a786648.
- Biblioteca del Congreso Nacional. "Historia de la Ley N° 18.993, Crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República", Valparaíso, 1990. en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7418/HLD_7418_37a6259cc.
- Constitución Política de la República de Chile. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1981.

BIBLIOGRAFÍA

- Arancibia, Patricia y Cáceres, Carlos. *La transición a la democracia 1988-1990*. Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo, 2014.
- Aurell, Jaume. *Tendencias historiográficas del siglo XX*. Santiago, Globo Editores, 2018.
- Avendaño, Octavio. "La oposición política en Chile durante el período 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica". *Revista de Ciencias Sociales*, N° 8, 2011, pp. 147-186.
- Aylwin, Patricio. *Programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia*. Santiago, Editorial Publibey, 1989.
- Aylwin, Patricio. *El reencuentro de los demócratas. De la dictadura a la democracia*. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Barría, Diego. "Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de

ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa". *Historia*, Vol. 41, N°1, 2008, pp. 5-42.

Barría, Diego. "Rasgos burocráticos en las reformas administrativas en el Chile de la década de 1880". *Historia Crítica*, N° 56, 2015, pp. 61-84.

Barría, Diego. "Empleados públicos y clase media, 1880-1920: un análisis exploratorio a partir de cifras oficiales". *Revista de Historia y Geografía*, N° 32, 2015, pp. 77-100.

Barría, Diego. "En busca del mérito. La discusión académica en torno a los empleados Públicos en Chile, 1884-1920". *Estudios Ibero-Americanos*, Vol. 35, N° 2, 2009, pp. 148-165.

Barría, Diego y Araya Moreno nombre. "Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006". *Buen Gobierno*, N° 5, 2008, pp. 80-101.

Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Andrés Bello, 1997.

Boeninger, Edgardo. *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago, CIEPLAN, 2007.

Bourdé, Guy y Hervé, Martín. *Las escuelas históricas*. Madrid, Akal, 1992.

Burke, Peter (dir.). *Formas de hacer Historia*. Madrid, Alianza Editorial, 2001.

Candina, Azún. *Por una vida digna y decorosa. Clase media y empleados públicos en el siglo XX chileno*. Santiago, Universidad de Chile, 2009.

Cavallo, Ascanio. *La historia oculta de la transición. Memoria de una época 1990-1998*. Santiago, Uqbar Editores, 2012.

Cavallo, Ascanio y Serrano, Margarita. *El poder de la paradoja. 14 lecciones políticas de la vida de Patricio Aylwin*. Santiago, Uqbar, 2014.

Collier, Simón y Sater, William. *Historia de Chile 1808-1994*. Madrid, Cambridge University Press, 1999.

Dávila, Mireya; Olivares, Alejandro y Avendaño, Octavio. "Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)". *América Latina Hoy*, N° 64, 2013, pp. 67-94.

Dávila, Mireya y Avendaño, Octavio. "Rotación ministerial y estabilidad

- coalicional en Chile, 1990-2010". *Política*, Vol. 50, N° 2, pp. 63-84.
- Egaña, Rodrigo. "Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos". Bascuñán, Carlos; Correa, Germán; Maldonado, Jorge y Sánchez, Vicente. *Más acá de los sueños, más allá de lo posible. La Concertación en Chile*. Vol. 2. Santiago, Lom Ediciones, 2009.
- Egaña, Rodrigo y Chateau, Jorge. "El Centro de gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). Estado, Gobierno, Gestión Pública". *Revista Chilena de Administración Pública*, Vol. 17, 2011, pp. 137-191.
- Egaña, Rodrigo. "Reforma del Estado 3.0: Desafíos para el tiempo presente". *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, Vol. 31, 2018, pp. 5-41.
- Etchepeare, Jaime. *Surgimiento y evolución de los partidos políticos en Chile, 1857-2003*. Concepción, Universidad Católica de la Santísima Concepción, 2006.
- Figueroa, Verónica; Olavarría, Mauricio y Navarrete, Bernardo. "Política de modernización de la gestión pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 18, N° 57, 2011, pp. 61-99.
- Fernández, Enrique. *Estado y Sociedad en Chile, 1891-1931*. Santiago, Lom Ediciones, 2003.
- Foxley, Alejandro. *Experimentos neoliberales en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Garretón, Manuel Antonio. *La posibilidad democrática en Chile. Dilemas de transición y consolidación*. Santiago, Documento de Trabajo FLACSO-Chile N° 394, 1988.
- Guarda, Claudio. "Política criminal y gerencia pública: conceptos, características y relaciones". *Cuestiones Criminales*, Vol. 3, N° 5, 2020, pp. 8-34.
- Goicovic, Igor. "Transición y violencia política en Chile (1988-1994)". *Ayer*, Vol. 79, N° 3, 2010, pp. 59-86.
- Gómez, Giovanna y Navarrete, Bernardo. *El rol de los centros de pensamiento en el PDC chileno*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

- Goldfinch, Shaun y Wallis, Joe (eds.). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2009.
- Hernández, Elena. *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*. Madrid, Akal, 2004.
- Huneus, Carlos. *El Régimen de Pinochet*. Santiago, Editorial Sudamericana, 2009.
- Heiss, Claudia y Szmulewicz, Esteban. "La Constitución Política de 1980". Huneus, Carlos y Avendaño, Octavio (eds.). *El sistema político de Chile*. Santiago, Lom Ediciones, 2018, pp. 57-83.
- Huneus, Carlos. "La democracia semisoberana y la representación política tecnocrática". Huneus, Carlos y Avendaño, Octavio (eds.). *El sistema político de Chile*. Santiago, Lom Ediciones, 2018, pp. 19-53.
- Lagos, Ricardo. *Mi vida. Memorias II. Gobernar para la democracia*. Santiago, Debate, 2020.
- Lagos, Ricardo. "Concertación de Partidos por la Democracia". *Quórum*, N° 20, 2008, pp. 30-40.
- Jocelyn-Holt, Alfredo. *El Chile perplejo. Del avanzar sin trazar al trazar sin parar*. Santiago, Planeta, 1998.
- Joignant, Alfredo. *La Caja de Pandora: el retorno de la transición chilena*. Santiago, Planeta-Ariel, 1999.
- Moulian, Tomás. *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el "lavinismo"*. Santiago, Lom Ediciones, 2004.
- Moulian, Tomás. *Chile actual: la anatomía de un mito*. Santiago, Lom Ediciones, 1997.
- Moyano, Cristina. "La historia política en el Bicentenario: entre la historia del presente y la historia conceptual. Reflexiones sobre la nueva historia política". *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, Vol. 15, N° 1, 2011, pp. 227-245.
- Morales, Marjorie. "Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efecto". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, N° 2, 2014, pp. 417-438.

- Mella, Marcelo. "Transición y democratización durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1993): la estrategia de las cuerdas separadas". *Revista Enfoques*, Vol. XII, N° 21, 2014, pp. 11-44.
- Mella, Marcelo. "Los intelectuales de los centros académicos independientes y el surgimiento del Concertacionismo". *Revista de Historia Social y las Mentalidades*, Vol. 12, N° 1, 2008, pp. 83-121.
- Navarrete, Bernardo. "La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)". *Revista Enfoques*, Vol. VI, N° 9, 2008, pp. 79-101.
- Orrego, Claudio. "La Modernización de la gestión pública en Chile: avances y desafíos". Seminario Internacional A reforma gerencial do Estado, Brasilia, 17-18 noviembre, 1998 (Ponencia).
- Olavarría, Mauricio; Bernardo Navarrete y Figueroa, Verónica. "¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un caso de estudio". *Política y Gobierno*, Vol. XVIII, N° 1, 2011, pp. 109-154.
- Olavarría, Mauricio. "Efectividad en la gestión pública chilena". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, N° 52, 2010, pp. 11-36.
- Olavarría, Mauricio; Moyano, Cristina; Araya, Juan Pablo y Rivas, Javier, "Trayectoria de la tecnocracia en Chile, 1870-1970". *Historia 396*, Vol. 9, N° 1, 2019, pp. 255-290.
- Olavarría, Mauricio. *Efectividad en la gestión de servicios públicos chilenos*. Santiago, Documento de Trabajo, Instituto de Asuntos Públicos (INAP), 2008.
- Osorio, Cecilia. "Formulación de políticas públicas en Chile". Avendaño, Octavio y Huneeus, Carlos (eds.). *El sistema político de Chile*. Santiago, Lom Ediciones, 2018, pp.301-332.
- Pérez, Aníbal. "Clientelismo político, neoliberalismo y la Concertación: el guatón Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996". *Divergencia*, N°3, 2013, pp. 89-113.
- Pérez, Aníbal. "¿Una democracia sin política? Municipios, alcaldes y mediadores políticos durante la transición (1992-2004)". *Notas Históricas y Geográficas*, N° 24, 2020, pp. 413-452.
- Pressacco, Carlos y Salvat, Pablo. "Consideraciones críticas sobre política

pública y social de los gobiernos Concertación: Chile, 1990-2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?": *Papeles Políticos*, Vol. 17, N° 1, 2012, pp. 85-118.

Pinto, Julio. *La historiografía chilena durante el siglo XX*. Valparaíso, América en Movimiento, 2016.

Salazar, Gabriel y Pinto, Julio. *Historia contemporánea de Chile*. Vol. I. Santiago, Lom Ediciones, 1999.

Silva, Patricio. "Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet". *Revista de Sociología*, N° 21, 2007, pp. 79-105.

Silva, Patricio. "Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 2, 2006, pp. 175-190.

Silva, Patricio. "Intelectuales, tecnócratas y cambio social en Chile: pasado, presente y perspectivas futuras". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, N° 1, 1992, pp. 139-166.

Serrano, Claudia y Raczynsky, Dagmar. "Derechos Sociales Básicos. Superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad". Asesorías para el desarrollo, Santiago, mayo, 2003.

Stone, Laurence. *El Pasado y el Presente*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Tello, Felipe. *La Política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública en Chile. Actores y Procesos*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago, 2009.

Tello, Felipe. "La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos". *Universum*, N° 26, Vol. 2, 2011, pp. 245-265.

Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, LOM Ediciones, 2002.

Tironi, Eugenio (ed.). *Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década censos 1992-2002*. Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas, Comisión Bicentenario, Presidencia de la República, 2003.

Valdivia, Verónica. *Nacionales y gremialistas. El parto de la nueva derecha política chilena*. Santiago, Lom Ediciones, 2008.

Nómina de entrevistados (as)

NOMBRE	CARGOS
Armijo, Marianela	Asesora del Ministerio de Hacienda. Coordinadora del Sistema de Información de Experiencias de Gestión Pública del Proyecto de Modernización de la Gestión Pública desde sus inicios (2001-2003).
Aylwin Azócar, Patricio	Presidente de la República (1990-1994).
Arntz, María Eliana	Miembro del Consejo Consultivo del Proyecto Reforma y Modernización del Estado (2001).
Belmar, Berta	Directora del Registro Civil e Identificación (1990-1997).
Boeninger Kausel, Edgardo	Ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994); Senador (1998-2006).
Cañas, Enrique	Asesor Presidencial y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1994-2000).
De la Puente Peña, Raúl	Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).
Del Solar, Felipe	Secretario Ejecutivo del Consejo Transparencia y Probidad (2006).
Dockendorf, Eduardo	Ministro Secretario General de la Presidencia (2004-2006).
Egaña, Rodrigo	Director Ejecutivo del Proyecto Reforma y Modernización del Estado (2000-2002); Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2003-2004).
Etcheverry Celhay, Javier	Director del Servicios de Impuestos Internos (1990-2002); Ministro de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones (2002-2004); Presidente del Banco Estado (2004-2006).
Fanta Ivanovic, Enrique	Miembro del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (1994-2000); Subdirector del Servicio de Impuestos Internos (1991-1995); Director del Servicio Nacional de Aduanas (1995-2000); Subdirector Proyecto Reforma y Modernización del Estado (2000-2002).
Fernández Baeza, Mario	Ministro de Defensa Nacional (2000-2002); Ministro Secretario General de la Presidencia (2002-2003); Miembro del Tribunal Constitucional (2005-2011).

Ferreiro, Alejandro	Superintendente de ISAPRES (1996-2000); Superintendente de la Asociación de Fondos de Pensiones (2000-2003); Superintendente de Valores y Seguros (2003-2006); Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción (2003-2006).
Figueroa González, Ramón	Subdirector de Racionalización, Dirección de Presupuesto (1996-2000).
Figueroa Serrano, Carlos	Ministro del Interior (1994-1998).
Flisfisch, Ángel	Director Ejecutivo del Proyecto Reforma y Modernización del Estado, Jefe de la División Modernización (2002-2003).
Frei Toledo, Jorge	Asesor en Políticas Públicas (gob. de Ricardo Lagos, 2003-2006).
Lahera, Eugenio	Asesor en Políticas Públicas (gob. de Ricardo Lagos, 2003-2006).
Marfán, Manuel	Subsecretario de Hacienda (1994-1999). Ministro de Hacienda (2000).
Martínez Busch, Jorge	Comandante en Jefe de la Armada (1994-1998); Senador (1998-2006).
Martner Fanta, Gonzalo	Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo (1990-1994); subdirector de la Coordinación Interministerial (2000-2002); Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2002-2003).
Moraga, Rodrigo	Presidente Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (gob. de Frei Ruiz-Tagle).
Norambuena Hernández, Jorge	Director del Instituto de Normalización Previsional (1994-2001).
Oyarce, Héctor	Asesor del Comité Interministerial (1995-2000) y del Proyecto Reforma y Modernización del Estado (2000-2002).
Oyarzo, Cesar	Director del Fondo Nacional de Salud (FONASA), 1994-1996.
Palma, Andrés	Diputado (1990-2002); Director del Programa Chile Barrio (2002); Ministro de Planificación (2003-2004); Asesor del Comité Interministerial (1995-2000) y del Proyecto Reforma y Modernización del Estado (2000-2002).
Rosebluth, Jorge	Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1995-1996).
Rubio, Gladys	Asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1990-1994)
Sepúlveda, María Alejandra	Directora del Servicio de Registro Civil e Identificación (1997-2003); Directora ejecutiva del Proyecto Reforma y Modernización del Estado. Jefa de la División Modernización (2003-2008).

Solari, Ricardo	Subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1990-1994); Ministro del Trabajo y Previsión Social (2000-2005)
Téllez, Luis	Secretario Ejecutivo del Consejo de Auditoría interna General de Gobierno (gob. de Frei Ruiz-Tagle).
Valdés, Salvador	Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP)
Valladares, Julio	Subdirector de Racionalización de la Dirección de Presupuestos (2006)
Vallespín, Patricio	Director Regional Metropolitano de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (1999); Director del programa Chile Barrio (2001-2002); Intendente de la Región de Los Lagos (2001-2002); Miembro del Consejo Consultivo del Proyecto Reforma y Modernización del Estado (2001-2002); Diputado (2006-2010).
Waisbluth, Mario	Investigador de la Universidad de Chile (Dpto. Ingeniería Industrial); Consultor del Comité Interministerial.
Villarzú, Juan	Director de Presupuesto (1973-1975); Presidente ejecutivo de CODELCO (1994-1996 y 2000-2006); Ministro Secretario General de la Presidencia (1996-1998).

Recibido el 27 de abril del 2021. Aceptado el 12 de marzo del 2022.