

Comentario sobre el proceso de reforma del Estado en Chile en el período 1999-2009

Mauricio Bravo Rojas
Ernesto Silva Méndez

Facultad de Gobierno
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

1. Introducción

Las sociedades democráticas enfrentan el complejo desafío de generar, por una parte, estabilidad y consistencia en las normas a lo largo del tiempo, y, por otra parte, de disponer de la capacidad de adecuarse a los cambios que la sociedad va reflejando y manifestando a través de los años.

Para ello, el derecho se constituye como uno de los instrumentos más relevantes y significativos, pues regula la generación de normas jurídicas, su mantención, su modificación y aplicación a lo largo del tiempo.

Nuestro país ha enfrentado una etapa muy especial de desarrollo jurídico en las últimas décadas. A partir del gobierno militar se inicia una etapa de características muy especiales en la generación de normas jurídicas, tanto por los órganos llamados a crearlas, como por el contenido y profundidad de las reformas que han sido abordadas desde los años setenta.

Uno de los ámbitos desarrollados con profundidad desde esa época ha sido la forma y organización del Estado, pues se ha considerado que su adecuada definición y regulación es fundamental para el desarrollo de la sociedad.

A partir de los años noventa comienza a ponerse en movimiento de forma sistemática la institucionalidad creada en las décadas de los setenta y ochenta, estructurada principalmente a partir del texto de la Constitución Política del Estado de 1980.

Ya en los gobiernos de Aylwin y Frei se inicia lo que se ha denominado como un período de transición democrática que permitió observar con mayor detalle el funcionamiento de las instituciones diseñadas y creadas en los setenta y ochenta.

Así, se empezó a acumular experiencia en la capacidad de las instituciones de responder a los desafíos que la sociedad enfrentaba, planteándose la necesidad de adecuar ciertas instituciones de la organización del Estado para proveer de forma más eficiente los bienes y servicios que corresponde al aparato público proveer.

La década 1999-2009, que cubre los diez años de publicación de la Revista Actualidad Jurídica, corresponde a un período fructífero de modificaciones y reformas jurídicas que inciden en la organización del Estado y del aparato público en general. En este decenio, tres presidentes han conducido al país: Eduardo Frei Ruiz-Tagle hasta marzo de 2000, Ricardo Lagos entre 2000 y 2006, y Michelle Bachelet entre 2006 y la actualidad.

El presente comentario se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se especifica el alcance del concepto de reforma del Estado como una especie de reforma jurídica. Luego, se analizan las reformas jurídicas que han incidido en la organización y modernización del Estado, presentando el contexto en el cual surgen y describiendo los principales contenidos de las mismas. A continuación, se plantean algunos de los desafíos futuros del proceso de reforma y modernización del Estado, para ofrecer finalmente algunas conclusiones acerca de lo sucedido en esta última década.

2. Reformas jurídicas con énfasis en las reformas del Estado

En Chile, desde 1999 a la fecha, se han realizado más de 750 reformas jurídicas con el objeto de construir un marco legal más eficiente en el respeto de los derechos y libertades, tanto comunes como individuales. Por ejemplo, las reformas al Código Civil, la reforma procesal penal o la reforma de responsabilidad penal juvenil, entre muchas otras, fueron desarrolladas con la finalidad de perfeccionar la anterior legislación con miras a alcanzar un mejor funcionamiento de las instituciones ante un nuevo contexto y desarrollo social.

Todo cambio institucional debe realizarse dentro del marco jurídico del país. En ciertos casos bastarán las capacidades reglamentarias de la autoridad ejecutiva. En otros casos –la mayoría– se requerirá legislación para implementar modificaciones.

Una de las dimensiones interesantes de analizar dentro de las reformas jurídicas son las reformas que buscan la modernización de la estructura y organización del Estado. Ese es el foco de este trabajo, consistente en analizar algunas de las principales reformas jurídicas que afectan la organización del Estado en la última década.

Para un correcto análisis de estos cambios, es necesario precisar y caracterizar con mayor profundidad aquellas reformas orientadas a modernizar la administración de la burocracia estatal. Debemos entender, por ejemplo, qué significa reforma del Estado y qué enfoques teóricos existen para analizar estos cambios.

Se distinguen al menos dos tipos de reformas del Estado. Existen, por una parte, las denominadas reformas institucionales y, por otra parte, las denominadas reformas sustanciales. Las reformas institucionales se refieren a la organización de las instituciones públicas, mientras que las reformas sustanciales se refieren al contenido de la acción del Estado.

Echevarría (2000) focaliza su análisis en las reformas institucionales, es decir, aquellas que se relacionan con la organización de las instituciones. Son este tipo de reformas las que más propiamente pueden considerarse como reformas del Estado. Echevarría divide estas reformas institucionales, a su vez, en dos clases de reformas. En primer lugar identifica las denominadas reformas políticas, y en segundo lugar identifica las denominadas reformas administrativas. La reforma política tiene por objeto transformaciones en la asignación del poder político a través de las instituciones, es decir, consisten en mecanismos para modificar la forma en que las autoridades son electas, el poder de las autoridades y, en general, la distribución del poder político entre los distintos grupos interesados del sistema. En el caso chileno serían materia de reforma política las modificaciones al sistema electoral binominal, la modificación de la integración y composición del Congreso, la modificación del régimen presidencial y su eventual sustitución por otro, etc.

La reforma administrativa, por su parte, consiste en cambios en la administración pública orientados generalmente a un mejor funcionamiento del aparato público. En este tipo de reforma no está en juego una nueva distribución de fuerzas entre los actores políticos del sistema, sino modificaciones a la estructura y organización del Estado para perseguir nuevos fines, normalmente asociados a la eficiencia y calidad en la prestación de servicios a las personas.

Para efectos de este comentario, el proceso analizado corresponde principalmente a las reformas administrativas que surgen del proceso de reforma y modernización del Estado que ha tenido lugar en la última década y que fue impulsado con más fuerza a partir del año 2003. Esto implica que –siguiendo

la clasificación de Echevarría– no son parte del análisis central de este trabajo las reformas sustanciales, ni las reformas institucionales de carácter político.

En materia de reforma administrativa propiamente tal, existen distintas definiciones. Pollitt y Bouckaert (2004) señalan que la reforma administrativa (*public management reform*) consiste en “cambios deliberados a las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de hacerlas funcionar mejor en algún sentido”.

De la definición de Pollit y Bouckaert surgen diversos elementos para el análisis. El primero es que se trata de cambios deliberados, es decir, generados con una intención en particular, orientados por un objetivo en la acción. En segundo lugar, estos cambios afectan tanto a las estructuras como a los procesos, siendo susceptible de análisis la creación o modificación de instituciones, como la modificación de los procesos que las instituciones realicen, aun cuando éstas se mantengan intactas en su forma y estructura. En tercer lugar, para ser consideradas reformas administrativas, se requiere que afecten a organizaciones del sector público. En cuarto, y último lugar, estas reformas se realizan con el objetivo de hacer funcionar las instituciones de mejor forma en algún sentido.

Esta búsqueda de mejor funcionamiento “en algún sentido” admite la presencia de distintos enfoques y objetivos al plantear una modificación en una organización pública. Esa diversidad puede implicar que en un gobierno se efectúen ciertas modificaciones en una organización inspiradas en un determinado objetivo, y que en el siguiente gobierno vuelva a ser modificada, pero ahora inspirada en un objetivo diferente.

Dada esta complejidad, y dada la diversidad de enfoques esgrimidos para modificar y reformar el Estado desde su estructura administrativa, es necesario identificar las principales ideas que inspiran las reformas tendientes a mejorar la Administración Pública. Peters (2001) sistematiza las distintas visiones en cuatro enfoques principales: ideas de mercado, ideas de participación, ideas de desregulación e ideas de flexibilidad del gobierno. A continuación se describe cada una de ellas.

- a) Ideas de Mercado: La creencia que el Estado puede ser más eficiente y eficaz si adopta criterios de mercado ha sido pilar de procesos de reforma administrativa como los desarrollados en Inglaterra bajo el gobierno de Margaret Thatcher. La apuesta de este enfoque es introducir en los procesos del Estado incentivos y estructuras que recreen ambientes de mercado, dado que en ellos el desempeño de los individuos –y por tanto de sus organizaciones– debiera ser mejor.¹

¹ Ver Horn (1995), entre otros.

- b) Ideas de Participación: Principalmente, se argumenta que el gobierno no da espacios suficientes de participación, tanto al interior de las organizaciones públicas como a los ciudadanos que interactúan con ellas. Así, sus impulsores estiman que las organizaciones del sector público tendrán un mejor desempeño en la medida que quienes trabajan en ellas puedan tener un rol más activo en las decisiones acerca del funcionamiento de dicho organismo y, más aún, en las decisiones que los involucran a ellos mismos.
- c) Ideas de Desregulación: Los impulsores de la desregulación administrativa, señalan que el principal problema de la Administración del Estado es la excesiva regulación que existe en el sector público, ya sea como resultado de procesos sucesivos y no siempre consistentes de reformas o bien por la acumulación de normas y procesos que afectan y previenen el actuar eficiente y efectivo de los directivos públicos. Así, se estima que una forma de contribuir a mejorar el desempeño de la Administración consiste en eliminar normas dando libertad al directivo o gerente público para identificar aquellos ámbitos que requieren flexibilizarse y desregularse de normas.
- d) Ideas de Gobierno Flexible: Se señala que la estabilidad del gobierno puede atentar contra la eficiencia en la gestión, dado que dicha estabilidad conduce a la construcción de patrones de comportamiento y procesos que no siempre son capaces de adaptarse a los entornos cambiantes. Así se construyen organizaciones que por aprendizaje y cultura se transforman en aparatos rígidos, no adecuados para enfrentar los cambios.

Identificadas ya las ideas que inspiran un proceso de cambio en la administración del Estado, es necesario también entender los instrumentos que suelen utilizarse para traducir esas ideas en cambios concretos. El mismo Peters aporta una buena síntesis de los principales vehículos de reforma y sus contenidos específicos:

- a) Desconcentración y creación de agencias o servicios públicos: En muchos casos un mismo organismo público reúne tareas de definición de políticas públicas y al mismo tiempo dispone de tareas de implementación de planes y programas. Con la finalidad de garantizar decisiones técnicas, no influenciadas por elementos políticos, se ha decidido separar ambas funciones, asignando a organismos diferentes las tareas respectivas. Así, una institución tiene la tarea de definir la política, mientras que otra tiene el rol de implementarla. Nueva Zelanda e Inglaterra serían ejemplos de este tipo de reformas.
- b) Gestión del personal: En la literatura moderna sobre gestión pública, la gestión de las personas ocupa un lugar fundamental, pues un marco adecuado de selección y desarrollo del personal puede conducir a las organizaciones a

altos niveles de desempeño. En ese sentido, existen reformas conducentes a introducir pagos por desempeño, a otorgar más flexibilidad a los directivos, a incluir lógicas de gestión de recursos humanos en los procesos de toma de decisiones en las organizaciones, entre otras iniciativas. Este tipo de modificaciones suelen enfrentar el dilema de otorgar flexibilidad en la gestión, por una parte, y no arriesgar la protección del empleo público, por la otra.

- c) Acercar el Gobierno a los consumidores: El "ciudadano-consumidor" es uno de los disputados conceptos que han surgido en las últimas décadas. Este nuevo concepto demanda al Estado buscar formas de organización y servicio que permitan "atender" y "satisfacer" adecuadamente las necesidades de los ciudadanos. En las últimas décadas las personas han ido recogiendo más información sobre sus derechos, sobre el rol del Estado, y sobre la calidad esperada de los servicios que la autoridad pública se ha comprometido a proveer. Por ello, las personas han ido adoptando hacia el Estado una actitud más cercana al rol de un consumidor que a la de un ciudadano, exigiendo estándares de servicio, velocidad en la atención, entre otros requerimientos. Esto ha ido acompañado también de un cambio en el enfoque por parte de ciertas autoridades públicas, quienes han asumido un rol de atención al ciudadano en esquemas de mayor preocupación y transparencia.

Así, existen iniciativas que buscan entregar mayor participación al ciudadano, por ejemplo, en los procesos de toma de decisiones. En el caso de Chile, existen distintos enfoques para concretar esta idea. Un ejemplo que destaca es el trabajo desarrollado en la última década por la Municipalidad de Providencia, que ha puesto al ciudadano-cliente en el centro de su tarea, desarrollando procesos de certificación de calidad ISO, consultas ciudadanas, entre muchas otras iniciativas.

- d) *Accountability*: Este término, que no tendría una adecuada traducción a nuestro idioma, es reconocido como el conjunto de iniciativas relacionadas a la actitud de los funcionarios públicos de rendir cuenta de sus actos y de los resultados de sus gestiones. Iniciativas de rendición de cuentas, mayor transparencia y responsabilidad por los resultados son contenidos específicos de reformas que se introducen en la gestión administrativa del Estado. Así, se plantean propuestas que van en la línea de hacer responder a los directivos ante los ciudadanos de la forma en que usan los recursos públicos y los resultados que obtienen en dicho proceso.

En síntesis, las reformas administrativas se fundamentan en ideas tanto de mercado, participación, desregulación, como de flexibilidad del gobierno. Asi-

mismo, en éstas están presentes iniciativas que buscan separar las decisiones políticas de las decisiones técnicas; generar una gestión eficiente de los recursos humanos del sector público; aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y, por último, aumentar los mecanismos de rendición de cuentas, a través de mayor transparencia y responsabilidad por los resultados de la gestión del Estado.

En el siguiente capítulo abordaremos el contexto histórico en el cual comenzó el proceso de Reforma y Modernización del Estado junto con la descripción de las principales normativas que sustentas este procedimiento.

3. Contexto histórico de la reforma del Estado chileno y sus principales leyes

En nuestro país, los primeros esfuerzos concretos por dar mayor eficiencia a la gestión pública comenzaron a desarrollarse a partir de los años setenta, a través de importantes reformas de carácter institucional. La mirada central fue asignar un rol subsidiario al Estado –con menos empresas públicas y más emprendimiento privado– reduciendo la burocracia y fomentando un Estado más eficiente. “La Administración Pública también fue objeto de reformas en el período militar. Se aprobó la escala única de sueldos de los funcionarios; las bases legales de la Administración Pública chilena; el estatuto laboral de los funcionarios públicos; y la descentralización administrativa, “regionalizando” el país. También se inició la modernización emblemática del Servicio de Impuestos Internos. El empleo público se redujo en un 30% de manera radical y brusca” (Waissbluth, 2006).

Estos cambios fueron acompañados de importantes reformas sustanciales, es decir, aquellas relacionadas al contenido mismo de la acción pública.

Habiendo transcurrido algunas décadas de implementación de estos cambios, comienza a surgir la necesidad de revisar los diseños institucionales y las tareas administrativas de las organizaciones públicas. A partir de los años noventa y con la nueva institucionalidad en pleno funcionamiento, se observa una serie de intentos de reformas administrativas y políticas. Por ejemplo, en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se propusieron modificaciones como la elección directa de las autoridades municipales y la dotación de mayor autonomía a las autoridades regionales y comunales, es decir, reformas de carácter principalmente político. Es en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) cuando se inicia una verdadera agenda de modernización del Estado con foco en reformas de carácter administrativo. En este periodo se impulsaron medidas como suscripción de compromisos de modernización por parte de las institu-

ciones, programas de evaluación de proyectos gubernamentales; se incorporaron nuevas tecnologías de información en importantes servicios, entre otras reformas a la Administración (Ramírez, 2002). “Otras reformas transversales, cuyo diseño comenzó con Frei y culminó con Lagos, fueron el Portal Chile Compra, el programa de Oficinas de Información y Reclamos para los usuarios de servicios públicos, OIRS, entre otras” (Waissbluth, 2006).

El gobierno de Eduardo Frei fue seguido por el de Ricardo Lagos (2000-2006) y el de Michelle Bachelet (2006-2010), quienes aseguraron para la Concertación de Partidos por la Democracia veinte años continuos en el poder (1990-2010).

Tras casi dos décadas en el poder, comienzan en estos gobiernos a salir a la luz un conjunto de problemas de probidad al interior de la Administración del Estado. De esta forma, las necesidades de modernización van a surgir ya no sólo de la necesidad estratégica de alcanzar nuevos niveles de eficiencia en la gestión, sino de la necesidad fundamental de controlar los abusos que pueden surgir al interior de la Administración Pública, transformándose en prioritario el deber de controlar con mayor celo y cuidado los recursos públicos.

En este contexto, en el año 2002 se destaparon graves problemas de faltas a la probidad que afectaron la credibilidad del gobierno, surgiendo un profundo cuestionamiento a la institucionalidad de la Administración del Estado. Por ejemplo, se acusó al Subsecretario de Transportes de la época y a tres parlamentarios de gobierno de influir indebidamente para beneficiarse de la obtención ilegal de permisos de funcionamiento para plantas de revisión técnica de vehículos y, más aún, de haber recibido pagos indebidos por parte de privados.

Más tarde, fue procesado y detenido Carlos Cruz, quien sucedió a Ricardo Lagos como Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Esta detención y procesamiento surge también de la discusión sobre la forma de asignación y resguardo de los recursos públicos. Durante el proceso de investigación de los diversos hechos, el ex Ministro Cruz habría reconocido que los miembros del gabinete de Ministros recibían mensualmente un complemento informal de su remuneración, lo que ha sido denominado informalmente como “sobresueldo”.

Este dinero generado en forma irregular –pues al parecer sus recursos surgían de fondos de carácter reservado de los ministerios– tenía por objetivo hacerse cargo de las bajas remuneraciones de los altos directivos de la Administración Pública, incluyendo incluso a las más altas autoridades del país.

Estos y otros problemas de probidad generaron hacia fines del año 2002 e inicios del año 2003 un ambiente de inestabilidad política e institucional. Los

partidos políticos, bajo la conducción del Presidente Lagos, acordaron como respuesta a este entorno un conjunto de iniciativas orientadas a modernización del Estado en distintos ámbitos, a través del denominado Acuerdo de Reforma y Modernización del Estado, suscrito por los presidentes de los partidos políticos en La Moneda el 30 de enero del año 2003. Este acuerdo dio lugar a la denominada Agenda Corta de Modernización del Estado, cuyos proyectos emblemáticos debían ser despachados por el Congreso antes del Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2003.

Esta agenda constituye el punto fundamental en el proceso de reforma administrativa de la última década, puesto que muchos de los cambios fundamentales surgen de este paquete de consensos. El acuerdo de modernización estructuró una agenda de cambios en torno a los siguientes ejes fundamentales: Gestión Pública, Gestión de Recursos Humanos, Gestión Financiera, Descentralización y Transparencia.

A partir del documento de acuerdo de modernización, surgen cuarenta y nueve iniciativas destinadas a perfeccionar la gestión y administración del Estado. Así, en el área llamada Gestión Pública se acordó, entre otras iniciativas, unificar los programas contra la extrema pobreza, avance materializado indirectamente a través del primer programa integral y coordinado con las distintas reparticiones públicas, el Chile Solidario.²

En esta misma área, se propuso simplificar los procedimientos administrativos, iniciativa que se plasmó a través de la Ley 19.880, publicada el 29 de mayo de 2003, que estableció plazos más breves para la tramitación de los actos administrativos y los derechos de los ciudadanos en su relación con los órganos de la Administración del Estado.

Por otra parte, el acuerdo de modernización en su área de Gestión de Recursos Humanos, estableció diversas iniciativas, destacando el nivel de concreción y desarrollo de este ámbito del proceso modernizador de la Administración Pública. En el mes de junio del año 2003 se publicó la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública, la cual crea un nuevo sistema de selección y gestión de los altos directivos públicos (el Sistema de Alta Dirección Pública o SADP) y una unidad especializada en la gestión de los recursos humanos al interior de la Administración Central del Estado (la Dirección Nacional del Servicio Civil).

El SADP separa de las normas tradicionales de la Administración del Estado a un grupo selecto de directivos públicos, cuyas labores se relacionan principalmente

² Esta reforma pertenece a la categoría de las reformas sustanciales.

con la implementación de las políticas públicas decididas en otros niveles de autoridad. Se establece que los directivos de los servicios públicos que implementan políticas serán elegidos por concurso a través del SADP, mientras que los directivos de servicios que definen políticas seguirán siendo designados directamente por la autoridad política, sin utilizar el mecanismo de concurso. De esta forma se separan los directivos entre aquellos que participan en la definición de políticas y aquellos que implementan y ejecutan las políticas decididas por otros. Se considera que los primeros son cargos de carácter político, y por lo tanto su designación y remoción debe responder a ese criterio. Los segundos son funcionarios técnicos, cuyo rol amerita una selección en base al mérito y no a consideraciones de carácter político.

Adicionalmente se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil, con la finalidad de contar con un organismo que coordine y supervise los recursos humanos del sector público con altos estándares de transparencia, objetividad y eficiencia.

En síntesis, este nuevo marco legal define procesos de selección y nombramiento de directivos bajo criterios objetivos y transparentes sobre la base del mérito y no de sus contactos políticos. Además, se crean e implementan Convenios de Desempeño que regulan las metas y objetivos a alcanzar por parte de los directivos, los indicadores de desempeño y los criterios de evaluación de la gestión realizada mientras está en el cargo.

Dado que las remuneraciones habían demostrado en años recientes ser un problema de difícil solución para la Alta Administración, se incorpora un nuevo elemento a la remuneración. En efecto, los directivos pertenecientes al SADP recibirán un incremento en sus salarios, ya que percibirán una *Asignación de Alta Dirección Pública*. Tal componente puede llegar a alcanzar hasta un 100% del salario fijado por la Escala Única y su porcentaje dependerá del logro que alcance respecto de las metas establecidas en su convenio de desempeño anual.

Otro cambio importante que se estableció con esta nueva legislación es que los directivos de tercer nivel (Jefes de Departamento) dejan de pertenecer a la categoría de exclusiva confianza presidencial y pasan a ser funcionarios de carrera. Con esto se reduce la influencia política o pago de favores electorales en la designación de los cargos. Cabe hacer presente que esta modificación fue una concesión política que las coaliciones hicieron para lograr la adhesión de los funcionarios públicos a la creación de la nueva institucionalidad de la Alta Dirección Pública. La incorporación del tercer nivel a la carrera funcionaria constituyó un triunfo político para los funcionarios públicos organizados, y un retroceso para los objetivos de una gestión autónoma y por mérito al interior del Estado central.

En lo relativo a la Gestión Financiera, se han desarrollado dos iniciativas de gran importancia para la administración eficiente del Estado. Por una parte, se promulgó la Ley 19.886 sobre Compras Públicas, y, por otra parte, la Ley 19.875, que otorga el carácter de permanente a la comisión especial mixta de presupuestos. La primera de estas leyes establece las bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios al Estado, estipulando que todas las contrataciones que superen las mil unidades tributarias mensuales deberán ser sujeto de licitación pública. Se espera que esta nueva normativa logre un uso eficiente de los recursos, compras de mejor calidad, ahorros presupuestarios y mayor transparencia en los actos del Estado, lo que contribuiría a prevenir faltas a la probidad y abusos en la gestión de los recursos públicos.

Por su parte, la Ley 19.875 modifica el artículo 19 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Se establece "...que esta comisión podrá seguir funcionando para el solo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos". Esta modificación permitirá contar con toda la información relevante para evaluar los resultados y avances de la gestión financiera del Estado. Así, se avanza en implementar una cultura de evaluación permanente y trabajo constante en la planificación y ejecución de los recursos públicos, facilitando la toma de decisiones informadas por parte de los parlamentarios dedicados a la tarea de aprobación del presupuesto anual del sector público.

La Descentralización Administrativa es otra de las áreas desarrolladas en el Acuerdo de Modernización del Estado. En ésta se propone rediseñar el Fondo Común Municipal, Modernizar los Gobiernos Regionales, Descentralizar la Ejecución de los Programas Sociales, Modernizar la Gestión Administrativa y de Recursos Humanos en el sector Municipal y, por último, Modernizar el Financiamiento Municipal y las Remuneraciones de los Alcaldes.

Algunas de las materias antes mencionadas se materializaron a través de la Ley 20.033 o de Rentas Municipales II, que modificó diversas normas para aumentar los recursos económicos de los municipios, permitiéndoles realizar una gestión más eficiente. Esta nueva ley aumentó en \$ 56.000 millones los recursos del Fondo Común Municipal para distribuir en los 345 municipios que lo integran. El Estado también realizará un aporte permanente de 218.000 UTM al Fondo Común Municipal para atender de mejor forma los problemas que sufren y enfrentan los gobiernos locales. Por otra parte, se estableció que la información y documentos municipales deberán ser públicos y estar disponibles para todas las personas que lo requieran. Más tarde, la Ley 20.237, publicada a fines de

2007, rediseñó el Fondo Común Municipal estableciendo nuevos criterios de distribución de recursos.

En el ámbito de la Transparencia Pública, el acuerdo de modernización, resolvió legislar sobre tres grandes temas: a) Financiamiento de la Política, b) Labor Parlamentaria, y c) Institucionalidad y Probidad.

Respecto del Financiamiento de la Política, el 5 de agosto de 2003 se promulgó la Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. Esta ley tiene por objetivos particulares los siguientes:

- Fijar montos máximos de gastos en campañas para garantizar la igualdad de oportunidades económicas de los candidatos y partidos políticos que los postulen.
- Regular el financiamiento privado de las campañas electorales, con el objeto de conocer los orígenes de esos recursos, para garantizar la independencia de quienes ocupen dichos cargos.
- Externalizar la administración de los recursos y gastos electorales, encargando ello a las personas naturales que designen los candidatos y partidos políticos, a fin de establecer claramente las responsabilidades en el cumplimiento de la ley.
- Crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda, disminuyendo los riesgos de corrupción.
- Consagrar un mecanismo de publicidad de los recursos y gastos con el fin de garantizar la necesaria transparencia.

En el área de la Institucionalidad y Probidad se publicó la Ley 20.285 sobre Acceso a Información Pública. Esta ley viene a complementar una serie de esfuerzos anteriores por transparentar los actos de la Administración del Estado. Por ejemplo, la Ley 19.653 (1999), llamada “Ley de Probidad”, y la Ley 19.880, que también se refiere a la publicidad y transparencia en la tramitación de los actos administrativos.

La nueva normativa reconoce el derecho de acceso a la información pública, y establece, por tanto, la obligatoriedad a los órganos del Estado de mantener permanentemente informado al ciudadano, a través de sus páginas web, respecto de diversos temas como planta profesional, honorarios, contratos con el sector privado, entre muchos otros elementos.

Junto con lo anterior, se crea el Consejo para la Transparencia, una nueva institucionalidad autónoma respecto del gobierno de turno y que está conformada por expertos que tendrán la facultad de fiscalizar y sancionar el incumplimiento de la ley.

Como se puede observar, este nuevo marco legal crea los mecanismos y herramientas para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a la información relativa a los actos y procedimientos del Estado. Sin duda, esta ley es un avance significativo, y abre un nuevo escenario de información disponible para el control ciudadano y de la opinión pública acerca del actuar del Estado.

Adicionalmente, y complementando la probidad con estándares de comportamiento esperado para los funcionarios públicos, se aprueba en abril de 2009 la Ley 20.341, con el objetivo principal de sancionar el cohecho en el sector público, introduciendo para ello modificaciones al Código Penal. Por ejemplo, establece que los funcionarios que defrauden al Fisco arriesgan penas de presidio menor en sus grados medio y máximo. Asimismo, la pena aumenta conforme aumente el monto defraudado, es decir, si el monto es superior a las 400 UTM, se aplicará la pena de presidio mayor en su grado mínimo.

Además, quienes estafen al Fisco arriesgan penas pecuniarias entre el 10% y el 50% del perjuicio causado e inhabilitación absoluta o temporal para el ejercicio de cargos públicos. Estas mismas sanciones junto con reclusión menor en su grado medio se aplicarían cuando un funcionario público o municipal interviene en razón de su cargo en procesos de contratos con privados.

Es importante destacar que esta ley no sólo castiga al funcionario público que incurra en cohecho, sino también a quien ofrece o promete a éste un beneficio por una gestión favorable a sus intereses.

Por último, se publicó la Ley 20.205, de Protección al Funcionario, que denuncia Irregularidades con la finalidad de entregar un canal seguro por el cual un empleado público o municipal pueda denunciar y proporcionar pruebas de falta a la probidad administrativa, tales como uso ineficaz de fondos, abuso de autoridad, entre otros. Los funcionarios que ejerzan las acciones a que se refiere el párrafo anterior tendrán los siguientes derechos:

- a) No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, mientras dure la investigación sumaria.
- b) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente.

- c) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente la solicitare el denunciante.

La normativa establece que podrán ser secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia.

Este nuevo marco legal es un complemento al Proceso de Reforma y Modernización del Estado, ya que contribuirá a fomentar la ética funcionaria a través de mecanismos de fiscalización en poder de los propios funcionarios públicos.

En síntesis, a la fecha el Proceso de Reforma y Modernización del Estado ha logrado avances significativos con la Ley de Financiamiento de la Política, de Transparencia y Acceso a la Información Pública o de Compras Públicas, entre muchas otras. No obstante, están pendientes en el Congreso algunas leyes tales como "el Defensor ciudadano", "Regulación del lobby", "Fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra pobreza", la "Adecuación de Ministerios y Subsecretarías", la "Reformulación rol Consejo de Defensa del Estado", etc. (Brahm, 2006).

4. Reflexiones sobre la complejidad de los procesos de reforma y desafíos futuros para la modernización del Estado³

Al revisar las reformas jurídicas que se han aprobado en nuestro país en la última década, es posible extraer algunas conclusiones sobre las características y particularidades de este proceso, las cuales pueden ser de utilidad para entender fenómenos futuros de cambio en la Administración del Estado.

1. *La modernización del Estado es un proceso continuo.* En primer lugar, el análisis del proceso de reforma del Estado en Chile nos muestra que se trata de un proceso desarrollado desde distintas fuentes, y por muchos años.

En ese sentido, podría decirse que la modernización del Estado a través de reformas administrativas es un proceso continuo de aprendizaje y mejora, dado que los problemas que enfrenta la sociedad van evolucionando y cambiando a lo largo del tiempo.

³ En esta sección se recogen los argumentos del trabajo de Kingdon (1995) sobre el surgimiento y cambio de las políticas públicas, a través de lo que se ha denominado el enfoque de las *corrientes múltiples* o *multiple policy streams*.

En efecto, uno de los aspectos interesantes de los procesos de modernización del Estado es identificar la capacidad que las sociedades tengan para entender los nuevos problemas que enfrentan los Estados, y ser capaces al mismo tiempo de construir respuestas adecuadas para dichos problemas, a través de reformas jurídicas que den forma y contenido a la acción pública que se requiere.

Entender el Proceso de Modernización del Estado como un proceso continuo es fundamental para el éxito de las reformas, por diferentes razones. En primer término, la continuidad está dada –como se ha dicho– por los permanentes cambios que la sociedad enfrenta, fruto de las tecnologías de la información, de nuevas tendencias sociales, de cambios de enfoque sobre el rol del Estado, de la globalización, entre otras causas. En segundo lugar, se trata de un proceso continuo, puesto que las reformas que se aprueban y se traducen en nuevas instituciones que demandan a su vez nuevas normas en el futuro, una vez que se inicia el proceso de implementación de las mismas. A modo de ejemplo, luego de la aprobación inicial de la legislación sobre financiamiento de la política, ha sido necesario perfeccionar la normativa en sucesivas oportunidades. De igual forma, luego de algunos años de implementación del SADP, existe consenso en la necesidad de perfeccionarlo y complementarlo, para lo que se ha enviado al Congreso Nacional un proyecto de ley al efecto. En general, podría decirse que es normal que la aprobación de ciertas iniciativas reformadoras conduzca a la demanda social y política por nuevas etapas de desarrollo del proceso de modernización en la materia, demandando alcanzar un nuevo nivel de desarrollo o complejidad en las materias. En tercer lugar, el proceso de reforma administrativa es un proceso continuo porque no todo diseño normativo que se aprueba cumple a cabalidad con los objetivos planteados. Así, por ejemplo, cuando se diseña y aprueba una normativa en particular, se suele asumir y esperar un determinado comportamiento de las personas. En la práctica, sin embargo, sucede que muchas veces el comportamiento de las personas difiere de lo esperado al diseñar la norma, generándose problemas de inconsistencia entre la conducta esperada y la conducta que tiene lugar efectivamente.

Esto genera la necesidad de revisar el diseño original de las normas y adecuarlas a la realidad que efectivamente se enfrentan. Tal vez un ejemplo de este tipo de problema se observa en materia de compras públicas, donde a pesar del gran avance que se ha alcanzado en materia de transparencia en la asignación y contratación de recursos públicos, el comportamiento tanto de los demandantes de servicios (unidades del Estado) como los oferentes (proveedores) dista en muchos casos de lo esperado a partir de la norma. En efecto, suelen observarse bases de licitación que han sido diseñadas con criterios muy restrictivos, muy difíciles de cumplir, y que parecieran destinados a un proveedor determinado. Lo mismo sucede con los mecanismos de publicidad, donde suele observarse el cumplimiento de los mínimos de difusión y publicidad para asegurar que los proveedores preferidos tengan mejores opciones de postular en breve plazo a

procesos de licitación más complejos. En todos estos casos lo que se observa es que el diseño de las normas no es capaz de hacerse cargo adecuadamente de diseñar los incentivos que conduzcan a un comportamiento esperado de los individuos, siendo necesario por tanto adecuar las normas.

Un cuarto argumento para entender que el proceso de reforma administrativa es un proceso continuo surge del debate político propiamente tal. La modernización del Estado suele ser un argumento de discusión política para las coaliciones, especialmente para aquella que cumple el rol de oposición en algún momento del tiempo. Se argumenta que parte de los problemas del Estado está en la forma en que está enfrentando la prestación de servicios y bienes públicos para la sociedad. Por ello, se aprecia como un continuo en el discurso político la generación de propuestas e iniciativas para modernizar la gestión del Estado.

En síntesis, por diversos argumentos, nos parece que un buen entendimiento del proceso de desarrollo del Estado debe entender al proceso de reforma como un proceso de desarrollo continuo.

2. A pesar de ser un proceso continuo, su avance suele estar vinculado a hitos o eventos críticos. Se ha dicho en las líneas anteriores que el proceso de reforma es un proceso continuo en el tiempo, caracterizado por una suerte de evolución y desarrollo de los problemas.

Sin embargo, aun cuando se desarrolle un proceso continuo, es normal que los procesos de modernización y reforma suelen estar vinculados en momentos importantes a hitos emblemáticos. En materia de modernización del Estado, estos eventos están asociados –en muchos casos– a problemas de corrupción o probidad que ponen en riesgo a la coalición en el poder.

Es de especial interés entender este punto, dado que las autoridades que ejercen el poder en un determinado momento suelen concretar sus acciones en la búsqueda de mantener control sobre el poder estatal en la mayor medida de lo posible. En muchos de los casos, las reformas administrativas van asociadas a una pérdida de control sobre el aparato público por parte del poder político, dejando muchas decisiones ahora en manos de técnicos y expertos. Este hecho genera sin duda reticencia en la autoridad política a hacer concesiones de reforma y modernización de los aparatos estatales que controla.

Por ello, y para que quienes detentan el poder se vean interesados y urgidos a aprobar o impulsar cambios en la Administración, suele ser necesario la existencia de fenómenos exógenos que alteren la escala de preferencias de los actores políticos involucrados en los procesos.

En la última década en Chile se aprecian dos momentos fundamentales en el proceso de modernización estatal. El primero de ellos –que ya fue descrito en la sección sobre contexto histórico– fueron los conflictos que amenazaron la gobernabilidad del Presidente Lagos y que surgieron del denominado caso MOP-Gate, y que aún es materia de litigios en nuestros tribunales.

Este primer evento generó un clima único en nuestro país, tanto así que forzó la suscripción de un acuerdo político de especial trascendencia, entre el líder de la Oposición de la época y el Ministro del Interior del Presidente Lagos.

A partir de este evento particular se concreta el paquete más importante de reformas administrativas que se haya aprobado en nuestro país en las últimas décadas. Nos parece que su relevancia y alcance podrán ser analizados detenidamente sólo en los próximos años, una vez que ya existan efectos concretos de las distintas normas en un período relevante de años.

El segundo hito de importancia en el proceso de reforma del Estado de la última década tuvo lugar durante el año 2006, cuando surgen nuevos problemas de probidad asociados, en este caso, a programas especiales de empleo público, a la asignación de recursos a través del Instituto Nacional del Deporte, a la gestión de los recursos de ciertas empresas públicas, entre otros ámbitos.

Los conflictos provocaron cambios en las autoridades de ciertas reparticiones, y procesos administrativos y penales de diversa índole.

Como consecuencia de este problema en particular, la Presidenta de la República convocó a un grupo de expertos para generar un conjunto de propuestas de modernización y transparencia. A diferencia del conflicto del año 2003, que demandó un acuerdo Gobierno-Oposición, en este caso el nivel de conflicto no hizo necesario esta clase de consenso, bastando la acción directa de la autoridad pública al efecto.

El grupo de académicos y directivos públicos revisó la situación de avance del proceso de reforma impulsado desde el año 2003 e incluyó nuevos desafíos de modernización. Sus propuestas fueron concretadas en un documento presentado a la Presidenta y cuyo foco era el diseño de un conjunto de medidas para favorecer la probidad y la transparencia.

De este proceso en particular, hay una iniciativa que destaca especialmente. Se trata de la normativa sobre Transparencia y Acceso a la Información, la cual no sólo genera un estándar de información y transparencia, sino que genera una nueva institucionalidad para promover la transparencia activa y para asegurar el acceso a la información por parte de los ciudadanos y de la opinión pública.

Nos parece, en síntesis, que los procesos de modernización en general, y el caso chileno de la última década en particular, han sido el resultado de un proceso continuo de reflexión y modernización, que ha estado vinculado, sin embargo, a hitos o eventos especiales que han acelerado las reformas, alternados con los incentivos políticos que enfrentan los actores llamados a pronunciarse sobre estas reformas.

3. *¿Cómo surgen los acuerdos y consensos para avanzar en las reformas?* Se ha señalado hasta aquí que el proceso de modernización se caracteriza por un desarrollo continuo a través del tiempo, pero que se ve acelerado por hitos o momentos puntuales que generan condiciones y oportunidades para el cambio.

¿Es posible asumir entonces que el avance gradual de los procesos de desarrollo del Estado, sumados a crisis puntuales generará reformas inmediatas? Al parecer la respuesta es no, puesto que para lograr que se aprueben cambios en la Administración del Estado se requiere la generación de consensos políticos y técnicos en torno a las materias a reformar.

Normalmente los conflictos generan las condiciones para el surgimiento del consenso político, pero no necesariamente generan los elementos necesarios para el contenido técnico de las reformas.

En efecto, si se piensa en las principales reformas administrativas de la última década, como el Sistema de Compras Públicas, el Sistema de Alta Dirección Pública o el Consejo para la Transparencia, se trata de instituciones y sistemas de alta complejidad, cuya formulación y definición requirió la opinión experta de académicos y consultores nacionales e internacionales.

Como es de esperar, los expertos enfocan los problemas desde diferentes paradigmas o perspectivas, muchas de ellas vinculadas también a enfoques políticos. Por ello, además del debate político sobre la conveniencia de introducir reformas, existe un importante debate sobre el contenido sustantivo de las reformas administrativas.

Este debate es de alta complejidad y requiere de un proceso de estudio, elaboración y síntesis que muchas veces no calza con los tiempos políticos. Así, para que una propuesta de reforma sea viable, debe estar consensuada técnicamente antes de que se produzca un evento político que active un proceso de reforma del Estado.

Si se piensa en la dinámica de los procesos de reforma, se reconoce que los hitos o eventos políticos son catalizadores de una inquietud social presente. En esos

momentos, el contexto político demanda respuestas y soluciones rápidas que permitan a los actores políticos dar señal de cambio y respuesta ante el conflicto que enfrentaban. Por ello, son de utilidad en esos momentos las propuestas de carácter técnico que ya han sido elaboradas y desarrolladas en profundidad, y están en condiciones de traducirse en una iniciativa legal concreta.

En cambio, si al momento de activarse un problema político que facilita las reformas no están disponibles las soluciones técnicas consensuadas, es probable que la reforma finalmente no se concrete y materialice.

Para entender este punto con mayor claridad, es útil revisar los dos grandes hitos mencionados en la sección anterior y las consecuencias que a partir de ellos surgen para el proceso de reforma del Estado chileno.

Al producirse los eventos que generaron el acuerdo político del año 2003, existían dos instancias de trabajo sistemático en torno a los contenidos de la agenda modernizadora. La primera instancia estaba dada por el rol que el Comité Interministerial creado en el gobierno del Presidente Frei había desarrollado durante años, y que fue continuado después por el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, programa público relevante en el gobierno del Presidente Lagos. La segunda instancia –y tal vez la más relevante– fue la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, que integró a un panel transversal de expertos para consensuar un conjunto de iniciativas y reformas a la Administración del Estado.

Esta comisión fue capaz de generar una serie de propuestas contenidas en dos volúmenes publicados durante el año 2002, y que trataban temas como el financiamiento de la política, la selección de los directivos públicos, las compras públicas, entre otras materias. Estos textos fueron la base fundamental para dar contenido al paquete de reformas acordadas y aprobadas durante el año 2003. Podría afirmarse, incluso, que de no haber existido los consensos técnicos del Centro de Estudios Públicos, no se habrían aprobado las reformas que hoy nos rigen y que han demostrado ser relevantes para el desarrollo del país.

El año 2006, en cambio, cuando surgen los conflictos de probidad que se han mencionado anteriormente, no existe en el país un consenso técnico específico sobre las diversas materias a abordar. Eso podría explicar por qué son menos las iniciativas aprobadas en el paquete de reformas que se propuso en ese entonces. Sin duda destaca en este período la aprobación de la institucionalidad y normativa sobre la transparencia. Lo interesante de este punto es que sí existía consenso y conocimiento experto en la materia disponible para ser traducido en un proyecto de ley. Así, mientras el año 2002 el Centro de Estudios Públicos generaba las propuestas, ahora era Chile Transparente, capítulo chileno de

Transparencia Internacional, quien había generado el conocimiento y sustrato técnico para la aprobación del proyecto de reforma, el cual recoge la experiencia internacional en la materia y la adapta a la realidad nacional.

Por ello, puede sugerirse que la existencia de consensos técnicos y soluciones disponibles para el caso que surjan conflictos es una estrategia que los partidarios de la reforma a la Administración del Estado deben reconocer y promover.

Una de las preguntas que ha surgido a raíz de este enfoque consiste en determinar si nuestro país cuenta con la institucionalidad adecuada para enfrentar los procesos de reforma del Estado, que se caracterizan –como se ha dicho– por ser procesos de desarrollo gradual y continuo, que se activan por situaciones o conflictos puntuales, y que demandan soluciones técnicas disponibles y consensuadas. La respuesta preliminar es que nuestro país no dispone del marco institucional adecuado para este desafío, al menos desde la institucionalidad del sector público.

Ante esta supuesta carencia, han sido los privados quienes nuevamente han reaccionado ante el desafío. Así, durante el año 2008 se creó un Consorcio de Reforma del Estado, que agrupa a algunos centros de estudio, universidades, funcionarios públicos e investigadores de distintos ámbitos.⁴

Todos ellos han estado trabajando el último año en la generación de los consensos y los contenidos técnicos para facilitar las reformas cuando existan los consensos políticos para ello.

Uno de los aspectos interesantes del trabajo de este consorcio ha sido la definición de áreas prioritarias para la reforma del Estado. En el siguiente punto se mencionan algunos de esos elementos.

4. *Áreas prioritarias para el proceso de reforma del Estado en Chile.* El Consorcio para la Reforma del Estado ha definido cuatro grandes áreas para profundizar el trabajo de modernización del aparato público: Roles e Institucionalidad del Estado, Descentralización y Desarrollo, Las Personas en el Estado, y Planificación, Control y Evaluación en el Estado.

Evidentemente, toda clasificación de áreas estratégicas puede resultar arbitraria e imperfecta, pero el marco seleccionado por el consorcio aporta una estructura para analizar las iniciativas reformadoras.

⁴ Ver sitio web www.reformadelestado.cl

En materia de Roles e Institucionalidad Públicas, las iniciativas principales están relacionadas con la separación entre funciones políticas y ejecutoras de políticas, la coordinación estratégica al interior del Poder Ejecutivo, y la revisión y dependencia de los servicios públicos de los ministerios a los cuales responden hoy.

El diagnóstico fundamental de esta área es que el crecimiento del Estado no ha sido orgánico, y que las estructuras existentes no responden necesariamente a una lógica de gestión, ni se adecuan al tamaño que ha adquirido el Estado a lo largo de los años. Por ello, destacan las iniciativas que buscan fomentar la coordinación entre las múltiples instancias gubernamentales, y las iniciativas destinadas a asignar los servicios públicos a los ministerios que corresponda, lo que no necesariamente sucede en la actualidad.

En materia de Descentralización y Desarrollo –tema que no ha sido tratado en este trabajo– las iniciativas son múltiples, pero los focos son los siguientes: coordinación y reasignación de tareas entre los niveles central y local del Estado, asignación de recursos y fuentes de financiamiento para los gobiernos locales, modernización de la estructura municipal, entre otras materias. Esta es, sin duda, un área de prioridad en el desarrollo integral del país.

El tercer ámbito de preocupación del Consorcio son las personas y su trabajo en el Estado, aunque debiera ser la preocupación prioritaria. La regulación del empleo público en las áreas de educación y salud es prioridad en el análisis. De igual forma, perfeccionamientos al Sistema de Alta Dirección Pública y a la Dirección Nacional del Servicio Civil son parte de la agenda.

Por último, entre los ámbitos materia de análisis por el consorcio está la compleja área de Planificación, Control y Evaluación de la Gestión Pública. La evaluación de impacto de las iniciativas de gobierno, la definición de un modelo explícito de gestión pública, la planificación y la formulación presupuestaria del Estado central, son ejemplos de materias fundamentales para disponer de un Estado moderno.

Estimamos que las materias abarcadas por el Consorcio son una buena síntesis de las materias a abordar en el proceso de reforma y modernización del Estado pensando en el futuro de Chile.

En nuestra opinión, sin embargo, las prioridades específicas son las siguientes: flexibilizar la regulación de los recursos humanos en el área educación, adecuar la estructura de gestión y financiamiento de los gobiernos locales, y, especialmente, mejorar los mecanismos de planificación, control y evaluación de la gestión pública.

5. Conclusiones

Las reformas del Estado son una especie de reforma jurídica que se caracteriza por introducir cambios a la estructura, organización o funcionamiento de la Administración del Estado con el fin de hacer más eficiente la provisión de bienes y servicios.

Entre las reformas del Estado se encuentran las denominadas sustanciales y las denominadas institucionales. En estas últimas, a su vez, pueden distinguirse las reformas políticas y las reformas administrativas. Son las reformas administrativas las reformas que tradicionalmente suelen caracterizar a los esfuerzos por modernizar el Estado central y coinciden con las principales prioridades y avances en Chile.

En la década entre 1999-2009 han tenido lugar importantes reformas jurídicas que inciden en la organización del Estado, destacando la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, el Financiamiento Público de las campañas políticas, el sistema de Compras Públicas, y la Institucionalidad para la Transparencia. Cada una de estas reformas concretadas a través de normas jurídicas.

Si bien el proceso de reforma del Estado se caracteriza por ser un proceso de desarrollo continuo, la modernización del Estado en Chile se ha visto acelerada en los últimos años por problemas de probidad al interior de la Administración de gobierno, lo que demandó la creación consensuada de una agenda de Modernización del Estado el año 2003.

A partir de esta agenda se concretan importantes proyectos cuya implementación está aún en proceso, y habiendo también diversos proyectos pendientes de aprobación y perfeccionamiento.

La evidencia sobre reforma y modernización del Estado en la última década indica que los procesos de reforma se aceleran por hitos o conflictos que generan condiciones especiales para un acuerdo político. La evidencia indicaría, también, que no basta con los eventos o crisis políticas para generar reformas. En efecto, se requiere disponer de soluciones técnicas validadas o concordadas para traducir el acuerdo político en una reforma administrativa concreta.

Los avances que ha demostrado nuestro país en los últimos años en materia de reforma y modernización administrativa del Estado son interesantes, pero no serán relevantes si no van acompañados de nuevas reformas y ajustes que permitan profundizar en la gestión de los respectivos servicios públicos con miras a lograr mayor autonomía en la gestión por parte de los directivos, mayor flexibilidad en la administración financiera, y mayor rendición de cuentas y *accountability* respecto de los recursos asignados.

El área de reforma y modernización del Estado seguirá siendo un área fértil de reformas jurídicas, en este caso, con foco en la mayor eficiencia en el actuar estatal.

6. Bibliografía

BRAHM, María Luisa (2006). *Evaluación del cumplimiento de la Agenda de Modernización del Estado suscrita en enero de 2003*. Serie Informe Especial, Vol. XVII N° 146, Instituto Libertad.

ECHEVARRÍA, Koldo (2000). *Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 18, Caracas, Venezuela.

HORN, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge University Press.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Segunda Edición. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

PETERS, Guy B. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. Quinta Edición. Routledge Publisher.

POLLIT, C., y BOUCKAERT G. (2004). *Public Management Reform, A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford University Press.

RAMÍREZ, Álvaro (2002). *Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena*. Revista Instituciones y Desarrollo, N°12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España.

WAISSBLUTH, Mario (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la confrontación al consenso*. Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.