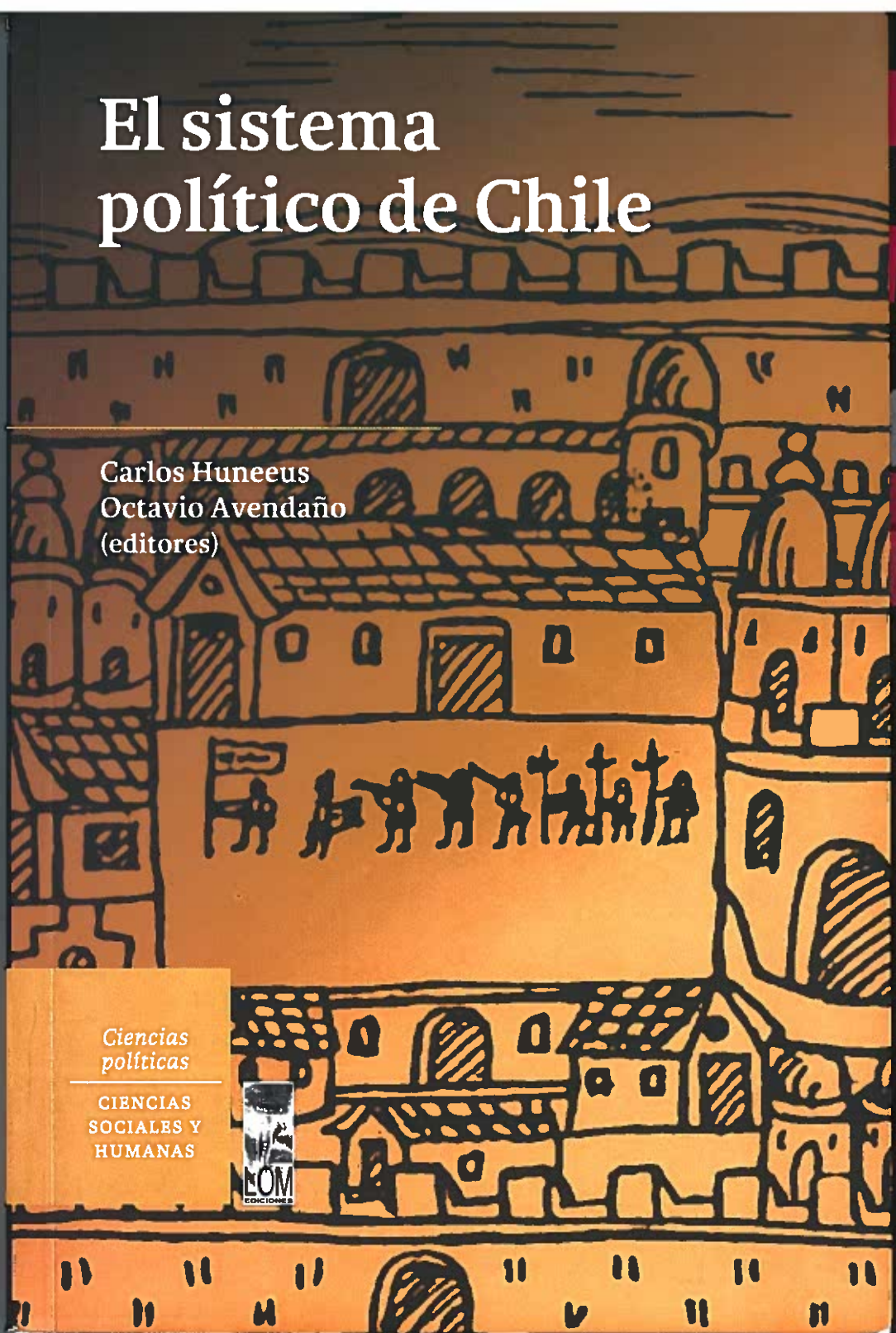


El sistema político de Chile

Carlos Huneeus
Octavio Avendaño
(editores)

Ciencias
políticas

CIENCIAS
SOCIALES Y
HUMANAS



CAPÍTULO 9 Formulación de políticas públicas en Chile

CECILIA OSORIO GONNET

Introducción

En este capítulo se abordan los aspectos esenciales del proceso de formulación de las políticas públicas en Chile durante los gobiernos democráticos desde el término de la dictadura y hasta el presente, de 1990 a 2017. Se pone especial énfasis en la reflexión sobre quiénes son los actores que definen las políticas públicas en el país y sus diversos grados de influencia.

Al respecto, se observa que en este proceso participa un número acotado de actores, en cuya relación se genera tensión –y en ciertos momentos un claro desequilibrio– entre las perspectivas técnica y política de su diseño¹. Esta es una disyuntiva esencial para los sistemas políticos, que deben asegurar un equilibrio adecuado entre ambas. Las políticas públicas requieren de una combinación virtuosa entre las lógicas política y técnica, a fin de eludir tanto el exceso de política sin acción como el de decisiones técnicas sin sensibilidad por los aspectos políticos.

Durante los gobiernos democráticos se han apreciado aspectos en el proceso de toma de decisiones que reflejan un predominio de lo técnico por sobre lo político, en especial en determinados ámbitos de las políticas. Por ejemplo, la centralidad decisoria del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos (Dipres), que otorga un énfasis financiero en la etapa de diseño, más que una lógica sectorial. Asimismo, el debilitamiento de los partidos políticos y de «lo político» en su amplia acepción ha configurado un escenario en

1 La discusión se concentra en el momento de toma de decisión y diseño de las políticas públicas, más que en su etapa de aplicación. Esta última se examinará en forma sucinta.

que el papel de estos en la discusión de las políticas ha disminuido. Por último, la inclusión de otros actores –tales como organismos internacionales, centros de estudios y expertos– interviene en esta tensión integrando visiones diversas en este acotado espacio de toma de decisión.

Este capítulo se ha estructurado en cuatro secciones. En el primer apartado se examinan los diversos actores que inciden en el proceso de formulación de las políticas públicas en Chile, tales como el Presidente de la República, los asesores de la presidencia, el gabinete ministerial, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, expertos, académicos y centros de estudio, comisiones asesoras, organismos internacionales y el congreso. En la segunda sección se aborda la tensión entre la preeminencia de los componentes técnicos y políticos en la toma de decisiones de los últimos años. En el tercer apartado se analizan cuatro casos de políticas públicas que ilustran las características del proceso de formulación de estas en el país y la variación que ocurre según los sectores de políticas. Las políticas examinadas son la modernización de la gestión pública, el inicio del plan AUGE, el Transantiago en su diseño e implementación inicial, y el caso de Chile Solidario. En la conclusión se presentan las reflexiones finales del capítulo.

1. Los actores centrales en el diseño de las políticas

Las características fundamentales del proceso de formulación de políticas públicas en Chile son la existencia de un número acotado de actores, su interacción repetida y sistemática (Aninat et al., 2011) y la preeminencia de unos sobre otros.

Presidente de la República

Resalta en primer lugar la enorme incidencia del Presidente de la República. La presidencia controla casi por completo la agenda legislativa frente a un congreso más bien reactivo. Administra las urgencias para los proyectos de ley –un poder relativo porque se renuevan–, tiene exclusividad para presentar iniciativas legislativas relacionadas con el gasto público y un poder de veto efectivo en temas presupuestarios (Siavelis, 2014). El presidente es acompañado en su función por un conjunto de actores e instituciones, como la

Secretaría General de la Presidencia (Segpres), la Secretaría General de Gobierno (Seggob), los ministerios del Interior y de Hacienda, y los asesores presidenciales. En el proceso de formulación de políticas las variaciones entre las distintas administraciones reflejan la debilidad del centro de gobierno. La incidencia de cada actor ha dependido de los énfasis que cada presidente ha definido. Lo anterior torna frágil el proceso de formulación de políticas públicas, dado que puede concentrarse un poder excesivo en un grupo limitado de actores y se dificultan la acumulación de conocimiento, la sistematización de información, el análisis de experiencias comparadas, la evaluación de políticas y el traspaso de esa información entre una administración y otra (con independencia de la coalición política que gobierna). Si bien existe un alto grado de institucionalización en la formación de políticas públicas (BID, 2006), no se observa una manera única y establecida de llevar a cabo este proceso. De esta forma, según el estilo de liderazgo presidencial predominante pueden generarse diversas prácticas, redes informales y circuitos extrainstitucionales que posibilitan la entrada de otros actores al proceso.

Asesores de la presidencia

La presidencia y su equipo de asesores –un grupo acotado– ocupan un lugar central en la formulación de políticas. El papel, la forma de trabajo y el grado de incidencia de los asesores varía en cada administración y depende del estilo de organización que define el presidente, porque carecen de línea de mando y su figura no está institucionalizada.

En términos generales², los asesores encargados del seguimiento de políticas públicas acompañan, asisten y orientan la toma de decisión del presidente, participando en reuniones con equipos técnicos o de conducción política. Intervienen en el procesamiento de información, seguimiento y análisis de las políticas, en contacto con Segpres, Dipres y los ministerios. También pueden elaborar estudios y análisis de políticas públicas y trabajos especiales, contribuir en acciones operativas como la coordinación de actividades relevantes e incluso asistir a reuniones o instancias representando al presidente.

2 Existe escasa literatura en Chile y América Latina acerca del papel de los asesores y su funcionamiento (Araña, 2012).

Debe considerarse que los presidentes necesitan recoger información y asegurar su capacidad negociadora de lidiar con diversos actores, para lo que requieren información proveniente de distintas vías a fin de evitar los sesgos (Arana, 2012). Entre el presidente y sus ministros existe asimetría de información, que los asesores intentan equilibrar con este tipo de acciones, proporcionando también visiones alternativas ante determinadas situaciones. Contribuyen además a jerarquizar y centralizar el proceso de toma de decisiones en el ejecutivo al transformarse en actores que pueden desviar las presiones de ministros, legisladores y burócratas que buscan influir en los lineamientos programáticos a su favor (Arana, 2012). Por esta razón es posible que haya tensión entre el peso de los ministros y asesores, dependiendo de si estos son elegidos por el presidente o los partidos políticos³. El papel de los ministros puede ser muy importante en el proceso de formulación de políticas públicas, puesto que formalmente tienen las atribuciones pero pueden quedar relegados a figuras decorativas si el presidente superpone a asesores o subsecretarios. Por tanto, tiene importancia cómo cada presidente organiza a su equipo, lo que puede ser, según Lahera (2008), con un formato competitivo, jerárquico y colegiado⁴.

El papel que desempeñan estos equipos y su lógica de funcionamiento dependen exclusivamente del diseño que emerge desde la presidencia. Esto denota la carencia de una institucionalidad perdurable, más allá de los cambios de administraciones, y reviste de opacidad las labores que realizan, lo que da pie, entre otros factores, a la generación de una suerte de halo, otorgando un carácter mítico y poderoso a este grupo de personas. Tal como un asesor relevante deja entrever

3 Una tipología para clasificar la relación de ministros y asesores, que puede ser de sustitución, complemento, competencia y acomodo, se encuentra en Arana (2012).

4 Según Lahera (2008), en el modelo formalístico, la información fluye jerárquicamente, los roles y áreas están delimitadas y se informa sólo a quien corresponde, sin estimular la comunicación entre unidades, y el presidente no intenta saltar a niveles inferiores. En cambio, en el modelo competitivo, el presidente estimula deliberadamente la competencia y el conflicto entre los jefes ministeriales: hay tareas que se superponen y ambigüedad y poca comunicación entre los asesores, y el presidente puede bajar de niveles y pedir directamente información. Por último, en el modelo colegiado, el presidente actúa como el centro de una rueda que conecta asesores y jefes ministeriales, los cuales actúan no como filtro sino como un equipo de debate, la información se recibe desde puntos bajos de la burocracia y se trabaja en una atmósfera informal con bajos niveles de jerarquía.

en sus memorias (Ottone, 2016), la confianza y lazos previos son factores claves para desempeñar esas labores. En el mismo sentido argumentan Palacios y Jofré (2016) al señalar que una de las variables que explican la permanencia en el llamado centro de gobierno es la participación en el comando de campaña presidencial, lo que refleja la importancia del conocimiento y trabajo anterior con el presidente y, eventualmente, la existencia de una relación de cercanía con este.

La variación en la distribución de funciones y estilos de trabajo de los equipos de asesores se ilustra bien cuando se aprecia en gobiernos recientes. Durante las administraciones de los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle los ministros sectoriales realizaron estas funciones y no una unidad específica. A partir del gobierno de Ricardo Lagos se establecieron dos equipos de trabajo que tuvieron un papel más relevante en las funciones descritas, que comenzó a ser llamado el «segundo piso». Integrado por diversos profesionales de las ciencias sociales, uno de los equipos realizaba un seguimiento de la ejecución de las políticas públicas y colaboraba en la redacción de las intervenciones públicas (Ottone, 2016). Observaban la acción de varios ministerios, poniendo atención al cumplimiento de compromisos e instrucciones. El segundo equipo era una unidad de análisis estratégico, menos relacionada al día a día y que hacía un seguimiento de los lineamientos y metas, discursos con contenido estratégico y preparaba la cuenta anual del 21 de mayo de cada año. Estaba compuesto por un grupo pequeño de profesionales estables y algunos que asesoraban en materias específicas. Tenían conversaciones con intelectuales, académicos y equipos de centros de estudios. Durante los dos períodos de gobierno de Michelle Bachelet y en el de Sebastián Piñera también han existido equipos que cumplen estas labores, aunque cada administración los ha organizado de diversa forma y su grado de incidencia también ha variado acorde a lo definido por cada presidente. «En verdad la única legitimidad de los asesores estaba dada por la utilidad que prestaban al presidente, único portador de la legitimidad soberana en el ejecutivo. Era él quien debía definir su existencia basándose ni más ni menos que en su buen juicio» (Ottone, 2016: 93).

Cabinete ministerial

Otro actor que acompaña al presidente es el gabinete ministerial, que encabeza este e integran todos los ministros. Se trata del órgano principal y colectivo del poder ejecutivo, aunque no constituye un órgano coordinador en sí mismo. Tal como cada presidente ha organizado sus equipos de asesores de distinta forma, ha ocurrido algo análogo en materia de coordinación ministerial. Por ejemplo, durante la administración de Aylwin prevaleció la vinculación entre Segpres y Hacienda, y el trabajo a través de comités interministeriales y comisiones bipartitas ejecutivo-legislativo, así como sectoriales con autoridades, asesores y parlamentarios (Boeninger, 2007). Se observa un papel central de los ministerios de Interior, Segpres y Hacienda (el llamado comité político) junto con los asesores en esta labor de coordinación y apoyo entre ministerios. No obstante, ciertas carteras operan de una manera algo desconectada del conjunto –como el Ministerio de Relaciones Exteriores– o se aprecia escasa coordinación de áreas claves –educación y salud– (Boeninger, 2007). Si bien la coordinación de programas sociales corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, sus capacidades siguen pareciendo insuficientes y posee un papel menor frente a otros ministerios.

La Secretaría General de la Presidencia tiene un papel central en la vinculación de los poderes ejecutivo y legislativo y por tanto podría incidir de manera importante en el diseño final de las políticas públicas, considerando el margen de modificaciones que ocurren en la discusión parlamentaria. Entre sus tareas destaca la de liderar la iniciativa de legislar y guiar la agenda legislativa, llevar a cabo el procesamiento administrativo de los decretos supremos, y en el ámbito de estudios, realizar informes de estrategia, coyuntura, documentos e investigaciones. También tiene una función en cuanto a la coordinación interministerial, sosteniendo comités interministeriales y comisiones, junto con el diseño y evaluación de metas ministeriales. Su capacidad de incidencia depende en gran medida de los ministros a cargo y de la organización que les dé el presidente a estos equipos.

Ministerio de Hacienda y Dipres

Un actor que desempeña un papel significativo en el proceso de formulación de políticas es el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres). El ministerio tiene entre sus funciones elaborar el proyecto de ley del presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución, así como administrar los recursos financieros del Estado, entre otras. Cualquier gasto que se realice pasa por su aprobación. Estas disposiciones legales le confieren un papel central en las políticas públicas, pero también ha sido la práctica de los procesos de formulación donde mantiene esta preeminencia e incluso hegemonía frente a los ministerios sectoriales (Silva, 2010b; Pribble, 2013). Su carácter técnico ha prevalecido frente a otros ministerios, como los de Salud, Trabajo, Desarrollo Social y Educación, los cuales son percibidos como más políticos. Así, la preeminencia de lo técnico por sobre lo político durante los gobiernos democráticos ha fortalecido el papel de este actor en el proceso.

La Dipres, dependiente del Ministerio de Hacienda, incide también en la discusión presupuestaria, participando en la discusión vinculada de forma directa al ejecutivo y a la presidencia y obteniendo un papel prevaleciente frente a otros ministerios. Por tanto, influye en las discusiones sobre el diseño y es una contraparte ante los ministerios sectoriales. Asimismo, concentra la mayor cantidad y variedad de actividades de evaluación de políticas públicas en Chile. Estas acciones se han ordenado en torno al ciclo presupuestario, lo que implica que cada uno de los aspectos operativos está asociada a las fechas establecidas por la Ley de Presupuesto. Destacan cuatro componentes en ese sentido: la evaluación de programas gubernamentales (con base en la metodología de marco lógico, realizada por evaluadores externos y vigente desde 1997), la evaluación de impacto (desde 2001), la evaluación de programas nuevos (2009) y la evaluación comprehensiva del gasto que se realiza a nivel institucional (desde 2002) (www.dipres.gob.cl).

A pesar de la contribución y buen desempeño del sistema descrito de evaluación, este presenta limitaciones. Las evaluaciones se concentran en algunos sectores como educación, planificación, economía y salud. Desde el punto de vista del gasto que representan esos programas sociales, es un 89,6% versus el 8,7% del gasto

involucrado en los sectores económicos (Olavarría, 2010: 49). Las evaluaciones son selectivas, sólo para algunos programas, y sus efectos en mejoría de la calidad de las políticas públicas han sido limitados. Mayoritariamente se trata de evaluaciones de marco lógico, y en menor medida evaluaciones de impacto.

Existe un amplio ámbito de otro tipo de evaluaciones posibles que podrían complementar la información para el diseño y modificación de las políticas. También contribuiría al proceso que esta función fuera compartida con otros organismos o designada a una agencia autónoma. Sobre lo primero, el Ministerio de Desarrollo Social contribuye con otro énfasis al hacer un análisis de los proyectos para medir su rentabilidad social. Esto tiene el objetivo de aportar a una acción evaluativa más completa, integrada y coherente con respecto a los programas sociales. También realiza una evaluación *ex ante* que consiste en evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que requieran reformularse significativamente, propuestos por los ministerios o servicios públicos (Ley 20.530). Esta información busca evaluar la consistencia, coherencia y atinencia de tales programas sociales, y dicho análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto. Asimismo, los ministerios y organismos realizan algunos tipos de evaluaciones de modo interno o a través de terceros. Sin embargo, tales acciones no son sistemáticas ni se encuentran centralizadas, lo que dificulta el acceso a estas por parte del resto de los actores políticos y sociales, la transparencia y uniformidad de criterios para el análisis. Por último, en teoría, dada la información disponible en línea acerca de las evaluaciones que realiza la Dirección de Presupuesto, la ciudadanía tiene un espacio de participación. No obstante, los ciudadanos, más allá de tener acceso a la información que publica la Dipres en su sitio web, no cuenta con canales para ser parte de este proceso. En ese sentido, es posible generar instancias de evaluación participativas que complementen lo realizado por los diversos organismos, y que pudieran entregar relevante información, sobre todo a nivel local y regional⁵.

5 A nivel latinoamericano, se observa un debate acerca de la necesidad de crear organismos que puedan coordinar a nivel intersectorial las políticas y programas sociales a través

Propuesta de evaluación por una agencia independiente

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de mayor articulación, institucionalización y estabilización de la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos en Chile, lo que podría configurarse a través de una agencia independiente que dirija este proceso, sistematice la información y provea de los insumos necesarios para su diseño. En el presente, el papel excesivamente preeminente de la Dipres se debe a su capacidad de decisión en la asignación de los recursos, así como en la evaluación de las políticas (de la cual también depende, en teoría, dicha asignación). Si se recoge además lo ya analizado, en cuanto a los matices que cada administración puede dar a los ministerios y al peso de los asesores, se aprecia una cierta fragilidad institucional en el proceso de formulación y evaluación de políticas.

Frente al panorama descrito, propuestas como una agencia de evaluación de políticas públicas podrían incorporar en sus funciones todas la gama de evaluaciones que ya realizan diversos actores (Olavarría y Figueroa, 2010). Esta agencia podría abordar aspectos políticos y técnicos de la elaboración e implementación de políticas, y en términos de su organización cumplir un papel alimentador para la toma de decisiones de políticas, a través de informes que se orienten al debate público y político. Asimismo, podría cumplir un rol de construcción de capacidades profesionales orientadas a retroalimentar la formulación y puesta en vigor de políticas públicas. Por último, también podría abordar la evaluación *ex-post* y desvinculada de quienes realizan los trabajos de evaluación *ex-ante* e implementación (Olavarría y Figueroa, 2010: 71)⁶.

de la figura de organismos nacionales de planificación, ministerios coordinadores de lo social o gabinetes sociales (Franco y Székely, 2010; Székely, 2006).

6 Un caso emblemático de agencia de evaluación es el alemán, donde existen dos organismos de evaluación. Uno de ellos es el Tribunal Federal de Cuentas —dependiente del ejecutivo— y que goza de autonomía jurídica. Es independiente en sus acciones y en la planeación de sus actividades, e informa al parlamento acerca de sus conclusiones. Bajo esta lógica, es el órgano encargado de realizar el control del gobierno federal y de los organismos subordinados en su función financiera, por lo que se concentra en aspectos financieros de las políticas de cada organismo público. Para esto cuenta con nueve departamentos y un total de 49 divisiones de fiscalización (Olavarría y Figueroa, 2010: 90). Por otra parte, el *Gesellschaft für Evaluation o Degeval*, es una asociación sin fines de lucro, inscrita en el registro de asociaciones, y que se encuentra fuera del aparato público. El Degeval persigue la profesionalización e institucionalización de la

Expertos, académicos y centros de estudios

Otros actores que acompañan las labores del ejecutivo en el diseño de políticas públicas han sido los expertos, académicos y centros de estudios (*think tanks*)⁷. En algunos casos estos pueden tener un lugar importante, aunque todavía poco claro y preciso en relación con los mecanismos de influencia y relaciones que utilizan para incidir en la agenda y en las medidas de políticas (Moreno, 2013). Se trata de aquellas instituciones de investigación no gubernamentales y organizaciones privadas, sin fines de lucro, orientadas a la investigación en temas públicos y/o promoción de políticas públicas con el fin de influir sobre su proceso de formulación e implementación (Moreno, 2013). Pueden poseer una afiliación ideológica explícita o ser independientes, un punto relevante al analizar quiénes participan y ejercen influencia en el proceso de políticas públicas. Un supuesto es que si se plantean aislados de una posición podrán desarrollar su trabajo de manera más eficaz, en lugares donde se aplica el pensamiento científico e interdisciplinario dedicado a la mejora de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, como un puente principal entre el poder y el conocimiento (Moreno, 2013). Los *think tanks* buscan no sólo generar conocimiento, sino que difundirlo e influir para que su visión incida en el gobierno, en el congreso, asesores, ministros, entre otros. Para ello utilizan los medios de comunicación, a través de los que canalizan sus ideas para luego cristalizarlas en orientaciones de política pública.

7 evaluación de políticas, y para eso se compone por 465 profesionales independientes y por 84 miembros institucionales (Olavarría y Figueroa, 2010: 90). La labor del Develgal es mejorar y ayudar en las diversas etapas de las políticas, así como también promover intercambio de experiencias con otros países y agencias de evaluación. Sin embargo, los resultados de sus evaluaciones no son vinculantes, y si bien son solicitados regularmente por el ejecutivo, solo tienen carácter consultivo (Olavarría y Figueroa, 2010: 90-91).

8 Algunos de los centros que destacan en Chile son Centro de Estudios Públicos (CEP), Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Fundación Chile 21 (Chile), Libertad y Desarrollo (LyD) (Chile), Fundación Jaime Guzmán (FG) (Chile), Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), entre otros (McGann, 2017). Pueden ser clasificados, según sus características, en cuatro tipos ideales: a) centros de investigación privados, b) centros académicos, c) fundaciones políticas y d) grupos de *advocacy*. Estas categorías no son mutuamente excluyentes (Uña, Lupica y Strazza, 2009).

Comisiones asesoras

También pueden ser convocados de manera individual para consultas o discusiones puntuales, o a través de instancias colectivas como las comisiones asesoras presidenciales. Estas últimas instancias contribuyen a ampliar el número de actores y a recoger información especializada para el diseño de políticas. Junto con ello, pueden contribuir a facilitar acuerdos legislativos, cuando reflejan las mismas posiciones ideológicas del congreso (Varas, 2012).

No obstante, se observan algunas debilidades. Por ejemplo, implican participación y deliberación en el proceso inicial de la formulación cuando son invitados a comisiones presidenciales o a discusiones al interior de los equipos ministeriales, pero no necesariamente hay una continuidad de esta instancia en momentos posteriores al ciclo de la política. Asimismo, «no existe normativa respecto a su constitución o funcionamiento, no se encuentran institucionalizadas, por lo que el nombramiento de los integrantes es de completa discrecionalidad del Presidente de la República, constituyendo así otra expresión del carácter fuertemente presidencialista del sistema político chileno» (Varas, 2012: 161). En ese sentido, estas comisiones –conformadas en mayor número durante la primera administración de Bachelet y que ha continuado en las siguientes– tienen una amplitud ideológica limitada, en coherencia y equilibrio con quienes convocan (Aguilera, 2009).

Organismos internacionales

Los organismos internacionales⁸ también constituyen un actor incidente en las políticas públicas, que demuestra que estas no son diseñadas exclusivamente por los actores nacionales. Pueden incidir en la toma de decisiones al disponer la capacidad de impulsar propuestas, ofrecer asesoramiento en capacidades técnicas, y especialmente en algunos casos, tener disponibles los recursos, en forma de créditos o cooperación técnica. Son entidades autónomas que desempeñan un papel en el escenario internacional más allá del mandato recibido por los Estados, administran una amplia gama de niveles, recursos

8 Han tenido un papel en ese sentido el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa para el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras.

monetarios y técnicos, y producen información relevante sobre diferentes áreas de las políticas públicas. Estos organismos influyen a través de diversos medios. Uno de los más evidentes son los préstamos monetarios y la asistencia técnica. También es posible identificar actividades mediadoras, vinculadas a la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y las políticas nacionales. Esto, ya que «funcionan como espacios donde todo tipo de experiencias pueden ser transmitidas y comparadas, donde las ideas se generan y comparten, y donde las formas de acciones se discuten» (Jacobsson, 2006: 208). Por último, también actividades de exhortación, cuando se busca generar cambio de políticas en los ámbitos domésticos. Mediante documentos, informes y otros formatos, se empaquetan las ideas y enseñanzas de las etapas de mediación en planes de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento e impulsar políticas específicas (Bradford, 2009)⁹, que luego son difundidos a través de los medios de comunicación especializados de forma intensa.

El grado de influencia o de participación directa de estos actores depende de cada sector de políticas públicas y también de las características de cada administración. Pese a ello, es posible generalizar que, en los últimos años en Chile, dadas las altas capacidades técnicas y conocimiento acumulado de los organismos nacionales, este papel de asesoría e incidencia en cuanto a ideas o modelos se ejerce en una relación más bien horizontal y dialogante, menos vertical e coercitiva que en otros países latinoamericanos.

Papel del congreso

Cerrando el análisis de los actores del proceso de formulación de políticas, fuera del ejecutivo el papel del congreso es menor, dadas sus escasas atribuciones para iniciar políticas significativas. Además, «las elites y el presidente evitaron incorporar a los parlamentarios, para alcanzar acuerdos legislativos con los importantes actores poseedores de veto antes de que las leyes fueran finalmente presentadas al congreso. Este fue un mecanismo estabilizador, pero mantuvo al

9 Definiciones de actividades mediadoras y exhortativas tomadas de Bradford (2009), porque ellas permiten ilustrar adecuadamente las actividades de los organismos internacionales en un caso de difusión de políticas.

Poder Legislativo y a la ciudadanía en un lugar secundario» (Siavelis, 2014: 52). A pesar de esto, el papel del congreso no es nulo y ha sido creciente en la medida que ha existido un aprendizaje respecto de sus alternativas para incidir. Así, aunque «los presidentes tienen un casi total control sobre el proceso presupuestario (...) [y] los diputados se encuentran fuera del proceso de consulta formal acerca del presupuesto, en la práctica tienen una gran injerencia informal en su etapa de formulación» (Siavelis, 2014: 43). Asimismo, el papel del Senado, los altos quórum necesarios para reformas relevantes en los últimos años y el uso del recurso del Tribunal Constitucional han logrado modificar de manera importante e incluso paralizar componentes de ciertas políticas. En consecuencia, «entre los pesos y contrapesos tradicionales están el congreso bicameral con disposiciones de supermayoría para algunos asuntos legislativos (...) el poder judicial, el Tribunal Constitucional y el contralor general. Estas instituciones son independientes y políticamente aisladas. No juegan ningún papel activo en la legislación, pero son fuertes frenos independientes del ejecutivo» (Aninat *et al.*, 2011: 194).

Influencia de dos leyes recientes

Al concluir este repaso acerca de los diversos actores involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas, es necesario mencionar dos iniciativas legales relativamente recientes y que contribuyen a regular su incidencia. La primera de ellas es la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que define la transparencia activa como la obligación de los órganos del Estado de difundir regularmente información actualizada sin que nadie lo solicite, como una manera de transparentar su gestión. Asimismo, establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración del Estado¹⁰. Posteriormente, se aprobó en 2015 la Ley 20.730 de Lobby, que regula esta actividad y las gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Esta ley establece que es deber de las autoridades y los funcionarios públicos (que tengan la calidad de «sujetos pasivos»),

10 <www.gobiernotransparentechile.gob.cl>. Recuperado el 26 de mayo de 2017.

el registrar y dar publicidad a las reuniones y audiencias solicitadas por lobbistas y gestores de intereses particulares que tengan como finalidad influir en una decisión pública; los viajes que realicen en el ejercicio de sus funciones y los regalos que recibían en cuanto autoridad o funcionario".

2. Lo técnico y lo político en los gobiernos democráticos

Junto con la perspectiva acerca de los actores institucionales que participan en el proceso de formulación de políticas, es relevante profundizar en estos para observar la tensión acerca de lo técnico y lo político, que es tensionada por la preeminencia de profesionales expertos—tecnócratas y *tecnopols*—por sobre los políticos (Huneus, 2014). Los tecnócratas se definen como un grupo de profesionales que se caracteriza por su alto nivel de estudios académicos y de experticia profesional, lo cual es más relevante que su vinculación a partidos políticos nacionales. «Se trata de expertos que poseen a menudo títulos académicos de postgrado obtenidos en universidades extranjeras y que laboran tanto en organismos públicos como privados, y con cierta experiencia laboral en el extranjero» (Silva, 2006: 178). Por otra parte, los *tecnopols* (Williamson, 1994; Domínguez, 1997) se caracterizan porque en ellos confluyen al mismo tiempo dos especies de capital. En primer lugar, recursos técnicos, esto es, credenciales académicas de excelencia en economía, sociología o ciencia política; y en segundo término, recursos políticos, en la «ocupación de posiciones individuales o colectivas de poder partidario antes de alcanzar su primer nombramiento en el gobierno: presidentes, vicepresidentes o secretarios generales de partido o miembro de los órganos colectivos superiores de sus organizaciones (comité central, directiva nacional, etc.). Se trata, entonces, de agentes poderosos tanto en el campo intelectual como en lo político, lo que redundará en una competencia política que los vuelve dominantes en ambos espacios» (Joignant, 2011b: 54).

Durante el régimen militar se produjo una marcada revalorización de la función de la tecnocracia en la formulación y aplicación de las políticas de gobierno. «Al subrayar la necesidad de tecnificar la

sociedad en su conjunto, el gobierno militar pretendía convencer a la población de la incapacidad de la política (y, por tanto, de la democracia) para resolver los grandes problemas del país» (Silva, 2012: 74). Esta tecnocratización de la política se mantuvo en los gobiernos democráticos y generó que los políticos tradicionales y los partidos políticos tuvieran un papel menos monopólico, pero fortaleció el poder de la presidencia (Varas, 2012).

La tensión de su creciente presencia se vincula con el ámbito de la representación política y calidad de las políticas públicas. «Los tecnócratas basan su influencia en su experticia, no cumplen con el principio de representación que es inherente a los regímenes democráticos. Por el contrario, los políticos basan su influencia en la representación de sus electores, en su trayectoria partidaria. Entonces si la tecnocracia aumenta su influencia, la democracia puede ser debilitada al disminuir o ser debilitada la representación. La segunda dimensión se relaciona con la calidad de las políticas. Se sostiene que estas son diseñadas por los tecnócratas aisladamente y que, al no tener mecanismos de participación, serían de peor calidad» (Dávila, 2011: 23). Para Hunneus, la lógica de los expertos impuso la economía por sobre la política e implicó un desplazamiento de los partidos políticos en la incidencia de nombramientos claves como los ministros. Sobre el primer punto, el predominio de conceptos científicos, de experiencia comparada que sobreidealiza y que desconoce el diseño, ignoraría finalmente la naturaleza política de las decisiones políticas (Huneus, 2014). Tal como se sostiene en este capítulo, la tensión entre los argumentos técnicos y políticos es inherente al proceso de formulación de políticas públicas, en especial considerando las crecientes complejidades de los problemas públicos actuales. Sin embargo, las políticas públicas requieren de definiciones de principios y valores vinculados a las ideologías de los partidos o coaliciones gobernantes y que implican tomar posición en la definición de los derechos sociales, focalización versus universalismo, el rol del Estado, entre otros. Estas definiciones requieren después una discusión técnica acerca de los instrumentos, la temporalidad y los recursos, entre otros aspectos, pero no puede existir esta segunda discusión sin haber zanjado la primera, y que es donde los actores políticos (y sociales) tienen un papel central.

11 <www.leylobby.gob.cl>. Recuperado el 26 de mayo de 2017.

Acerca del segundo punto que plantea Huneeus, la modernización del aparato burocrático a través de la alta dirección pública (ADP) y el servicio civil, ha implicado que los partidos políticos vean disminuida su capacidad de influencia en la designación del personal superior del Estado. Su capacidad clientelística ha quedado limitada a los niveles intermedios e inferiores de la administración pública, y donde se ha designado a personas con menor formación profesional (Huneeus, 2014). El desafío actual es asegurar que los procesos de nombramientos de la ADP y el servicio civil cumplan con todos los requerimientos de conocimientos específicos que hoy se precisan y que los partidos políticos fortalezcan su capacidad de reclutamiento de profesionales capacitados. Estos han descuidado la convocatoria de profesionales y académicos de alto nivel que colaboren con sus directivas en la definición de políticas y en la ocupación de los puestos superiores del Estado.

El predominio de los tecnócratas y de los *tecnopols*¹² en el proceso de toma de decisión se expresa también en la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda por sobre los ministerios sectoriales. Según Dávila, «en los cuatro gobiernos de la Concertación, todos los que ocuparon dicho cargo fueron tecnócratas, y de los cinco ministros de Hacienda que tuvo esta coalición, sólo uno —el mencionado Andrés Velasco— era independiente; es decir, la mayoría era tecnócrata, pero tenía un vínculo partidario (Dávila, 2001: 40). Joignant difiere al definir al primer ministro de Hacienda en democracia, Alejandro Foxley, como *tecnopol* y a los siguientes como tecnócratas. No obstante, le reconoce a Foxley la responsabilidad de poner en el centro a los ministerios de Hacienda en el proceso de formación de políticas (Joignant, 2011b).

«La poderosa Dirección de Presupuestos y sus 'sectorialistas', desempeñan una función de férreo control presupuestario consolidando el rol del Ministerio de Hacienda y su ministro, como el principal factor

¹² Silva (2006), Joignant (2011b) y Huneeus (2014) atribuyen la etiqueta de tecnócratas a profesionales tanto del ámbito de la economía como de la sociología y ciencia política, aunque otros como Dávila (2011) lo acotan exclusivamente a lo económico. Según la definición, los trabajos difieren en cuanto a destacar el predominio de tecnócratas o de *tecnopols*. No es posible resolver esa divergencia aquí, pero lo que es evidente es el predominio de estos profesionales, expertos más que políticos, en el proceso de formulación de políticas públicas.

de poder después del presidente. Los criterios técnicos adquieren en estos ámbitos supremacía por sobre los políticos, determinando en buena parte la asignación de los recursos» (Varas, 2012: 132). Fueron el Ministerio de Hacienda, y los asesores directos del Presidente (el llamado «segundo piso») quienes velaban por la coherencia de orientación política y de nivel de gasto de las iniciativas sectoriales (Boeninger, 2007).

Esto tendría implicancias especialmente significativas en el ámbito social. «Los profesionales a cargo de las políticas sociales estuvieron forzados a diseñar programas que se suponía debía lograr objetivos amplios, sin contar con los recursos necesarios» (Borzutzky, Sanhueza y Sehnbruch, 2014: 211). En consecuencia, se optó por continuar con la focalización de las políticas sociales. «Esto se debía a que el Ministerio de Hacienda obligó al Ministerio de Planificación a diseñar estos programas con la mayor eficiencia económica posible, para entregar recursos mínimos» (Borzutzky, Sanhueza y Sehnbruch, 2014: 211). En términos más amplios, según Pribble (2013) este predominio del Ministerio de Hacienda por sobre los ministerios sectoriales durante los gobiernos de la Concertación implicó que las reformas sociales tales como el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud (AUGE) y Chile Solidario sólo fueron posibles en la medida que el objetivo de la equidad fue compatible con la mantención del equilibrio fiscal.

Para Joignant (2011a), el éxito electoral de la Concertación y sus dos décadas de gobierno están vinculados en un grado significativo a la existencia de esta red cohesionada de *tecnopols*, que proveyeron guía y capacidad de liderazgo para los partidos y la coalición, sobre la base de sus recursos políticos y técnicos¹³. Su papel habría sido especialmente relevante hasta 2000, año en que comienza a disminuir para ser marginal en la primera administración de Bachelet (2006-2010). El despliegue e incidencia de este grupo de actores que combina habilidades técnicas y políticas se habría visto favorecido por las características del sistema presidencial ya discutidas y constituiría una particularidad de aquellas dos décadas de gobierno (Joignant, 2011a).

¹³ Identifica veinte personas que sirvieron como ministros y subsecretarios en diferentes momentos entre 1990-2010 (Joignant, 2011a).

3. Los actores, lo político y lo técnico en casos de políticas públicas en Chile

Al analizar algunos casos de políticas públicas en el país es posible identificar a los actores señalados y la tensión entre lo político y técnico descrita. Si se observa el proceso de formulación de reformas claves, como las políticas de modernización del Estado, el AUGE, el Transantiago y el programa Chile Solidario, destaca el papel central de estos actores desde el proceso de instalación de la temática en la agenda hasta el diseño de las diversas iniciativas. Un pequeño grupo conformado por el presidente, asesores y ministros terminaría incluyendo determinadas temáticas en la agenda y las vías de solución al respecto. «Si el Presidente tiene una motivación en un tema o los asesores tienen éxito en convencer al Presidente de que una situación es un problema público, entonces la probabilidad de ser incluido en su programa de gobierno, mientras es candidato o en la agenda, cuando ya es Presidente/a, aumentan dramáticamente» (Olavarría, 2016: 12). Este acuerdo tácito funcionaría ya que el Presidente/a empoderaría a los *tecnopols*, quienes liderarían a los tecnócratas, que construirían las propuestas basadas en conocimiento experto. Los *tecnopols* establecen vínculos y trabajan con las redes políticas al interior del gobierno para conseguir la aprobación de las propuestas (Olavarría, 2015). También se observa en estos casos la presencia de expertos, de centros de estudios y de organismos internacionales.

Modernización de la gestión pública

En el caso de la política de modernización de la gestión pública (PMGP)¹⁴, en un primer momento la modernización del Estado no estaba entre las prioridades de los primeros gobiernos de los años noventa. No obstante, se comienza a instalar en la agenda durante el gobierno de Eduardo Frei, dado que apoyaría la consolidación de la democracia al entregar mayor legitimidad a través de un buen

14 Se refiere a un conjunto de medidas que han introducido cambios en los modos de gestionar el Estado: tales como el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1994-1997), el Plan de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000, diversas medidas impulsadas desde la Dipres para mejorar la gestión de los ministerios y servicios públicos y los Acuerdos sobre Reforma del Estado, Transparencia, Probidad y Crecimiento (2003).

rendimiento institucional. Diversos directivos dieron el impulso inicial al proceso y «captaron el mandato político implícito: el mejoramiento de la gestión pública apoyaría el fortalecimiento de la renaciente democracia; es decir, a la legitimidad de origen, basada en el voto popular, la modernización de la gestión pública permitiría agregar una legitimidad por el rendimiento» (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011: 122).

Las reformas perdieron fuerza durante los primeros años del gobierno del presidente Lagos y sólo fueron retomadas por la crisis que se desató en el segundo semestre de 2002. Lo anterior, como consecuencia de la crisis política provocada por varios casos de malas prácticas (los llamados sobresueldos, el caso «coimas», MOP-GATE, MOP-Ciade y MOP-Idecon, el caso Banco Central y Corfo-Inverlink) (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011). Junto con provocar un amplio rechazo por parte de la ciudadanía y de la élite política, la situación afectó seriamente la legitimidad y estabilidad del gobierno de Lagos, lo que obligó a emprender reformas institucionales para corregir la situación, en lo que se llamó los Acuerdos sobre Reforma del Estado, Transparencia, Probidad y Crecimiento, que entre otras medidas dieron inicio a la creación de la alta dirección pública, el servicio civil y el sistema de compras públicas (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011).

En cuanto a los actores que intervinieron en este proceso y que influyeron teóricamente en las distintas concepciones del papel estatal, destacan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que constituyen un referente teórico para la reducción del tamaño del Estado y la definición de su rol subsidiario. En el ámbito nacional, ambos presidentes tuvieron un papel preponderante en la incorporación del tema en la agenda, la definición de prioridades y la generación de compromisos políticos (Figueroa, 2012a). Destaca en este caso también la presencia de *tecnopols*:

Visto en perspectiva, la formalización de la PMGP es un proceso que se desarrolla más bien asociado con la convergencia de, por un lado, una clara voluntad presidencial por el tema y, por otro, el emprendimiento de un grupo de *tecnopols* que desde la Dipres y la compañía del Segpres generan instrumentos que permiten avanzar en la modernización, aun con el escepticismo y la lejanía de los cuadros políticos (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011: 131).

Otros actores que adquirieron importancia dentro de la PMGP son algunos órganos de la administración del Estado y diversos centros de pensamiento o *think tanks*. Entre los primeros destaca el papel que desempeñaron la Segpres y Dipres, que entregaron los lineamientos políticos y técnicos a la PMGP, mientras que por parte de los centros se observa la presencia del Centro de Estudios Públicos (CEP), desde donde se entregó una mirada teórica al proceso que se llevaba a cabo y que estuvo disponible en el momento que se generó la crisis política durante el gobierno de Lagos.

La reforma del plan AUGE

En el caso del proceso de reforma de salud con el plan AUGE, este se desarrolla en tres etapas. La primera fue el surgimiento del problema que emergió paulatinamente durante los gobiernos de Patricio Aylwin y de Eduardo Frei, quienes establecieron un diagnóstico inicial de la necesidad de realizar un cambio en el sistema de salud y avanzaron en posibles alternativas para enfrentar una reforma sanitaria. Sin embargo, dichas propuestas no fructificaron debido a la oposición a aumentar el gasto fiscal que tuvo el Ministerio de Hacienda (Pribble, 2013). Posteriormente, en la campaña electoral de Lagos, la reforma al sector salud se transforma en uno de los pilares de su programa de gobierno. Así, se comenzó a articular una serie de esfuerzos que intentaron responder no sólo a los nuevos desafíos del entorno, sino que también a las tendencias de reformas en países de la región y anglosajones. En ese contexto, el gobierno propuso el plan AUGE, que buscaba hacerse cargo de los cambios en el perfil epidemiológico de la población, el alto grado de desigualdad existente en el acceso entre usuarios de las instituciones de salud previsional (Isapres) y el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y la nueva situación demográfica. Amplia evidencia justificaba tomar medidas en este ámbito, ya que, por ejemplo, las variaciones en el perfil epidemiológico «ponían de manifiesto las limitaciones del sistema de salud, demostrando que ya no respondía al actual sistema, dando cuenta de la poca capacidad de adaptación del sistema a los cambios del entorno» (Figueroa, 2012b: 37). También existían evidencias acerca de las nuevas necesidades de los usuarios, los avances tecnológicos, los costos progresivos en la

salud, la desarticulación de la política sanitaria y la descoordinación entre los sectores públicos y privados de la salud (Figueroa, 2012b).

En el proceso de formulación de esta política se configuraron tres posiciones entre los sectores políticos¹⁵. Una que fue catalogada como «estatista», que rechazaba el lucro en las prestaciones sociales y buscaba reducir el papel de las Isapres. Estaba conformada por sectores de la Concertación, el Colegio Médico y gremios de la salud. Un sector privatista, que planteaba ampliar el mercado, perfeccionar el sistema de Isapres y reducir el rol del sector público (Olavarría, 2012b), conformado por la derecha política, los gremios empresariales, las Isapres y centros de estudio como el Instituto Libertad y Desarrollo y el Instituto Libertad. En tercer lugar, un sector que aspiraba a un modelo de salud integrada, con mayor regulación, cooperación y reglas comunes entre el sector público y privado, integrado por algunos sectores de la Democracia Cristiana, el Ministerio de Hacienda, expertos y tecnócratas y el Centro de Estudios del Desarrollo (CED) (Olavarría, 2012b). En el gobierno las tensiones se manifestaron entre el primer y el segundo sector, lo que estancó el avance de la reforma durante los dos primeros años del gobierno de Lagos. El presidente Lagos le dio un nuevo impulso con el cambio de ministro de Salud de Michelle Bachelet a Osvaldo Artaza; este último enviaría los proyectos al congreso. Allí, las reformas se encontraron con fuerte oposición por la derecha y su enfoque privatista acerca de la salud. En ese sentido, el plan de reforma y su financiamiento fue aprobado gracias al papel que jugaron los partidos políticos.

La resolución de esta controversia no fue jurídica sino política, dado que el ejecutivo no podía hacer aprobar su proyecto sin algunos votos de la oposición. Así, tuvo que renunciar al fondo solidario, lo que llevó a la creación de un fondo común sólo para las Isapres (Maillet, 2015:124).

En este caso se distingue una amplia variedad de actores nacionales y externos. En relación a estos últimos, se aprecia la incidencia de actores externos tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

15 Maillet (2015:122) señala que «las posturas encontradas han sido sistematizadas en general como tres corrientes, llamadas por algunos estatistas, privatistas y de salud integrada (...), y por otros, estatistas, neoliberales y liberales».

y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que incidieron en las modificaciones del ámbito de la salud durante el gobierno de Frei, en el contexto de las reformas a la gestión del Estado (Figueroa, 2012b).

Entre los actores nacionales destaca el presidente Ricardo Lagos, «quien asumió un rol de liderazgo importante en la definición de la política» (Figueroa, 2012b: 40), facilitó la solución de las primeras controversias surgidas al interior de la propia Concertación y definió los cambios ministeriales que destrabaron la reforma. Se distinguen también otros actores nacionales vinculados a la iniciativa presidencial. Por una parte, los agentes políticos y técnicos –*technopols*– convocados por el propio Presidente para impulsar la reforma: la ministra Michelle Bachelet, encargada de reducir las listas de espera en los sistemas de salud, y la Comisión de Reforma de Salud encabezada por el médico Hernán Sandoval. Junto con ellos, los partidos políticos de la Concertación, los cuales –a pesar de presentarse divididos frente a las alternativas en torno al plan– fueron capaces de asegurar la legitimidad y apoyo necesario para la reforma. Ello, a través de una amplia discusión previa a las elecciones y ejerciendo un papel fundamental al momento de articular los diversos intereses y alternativas de reforma.

Otro actor nacional, pero situado fuera del aparato público fue el Instituto Libertad y Desarrollo, desde donde se defendía un modelo de salud mixto público-privado (Figueroa, 2012b). Por último, los grupos gremiales de los diversos sectores de salud también estuvieron presentes, así como el Colegio Médico, que actuó como contraparte política importante. Tal como señala Pribble (2013), este último no tuvo mayor incidencia durante el proceso de elaboración de la reforma, que se realizó en el Ministerio y en la Comisión de Reforma de Salud, por lo que debió esperar a la discusión en el congreso para manifestar su posición. Esta importante reforma también se caracteriza por una discusión que no incluyó en su fase de diseño a actores vinculados a las bases políticas u organizaciones sociales, sino que, a las élites partidarias y a expertos en la temática (Pribble, 2013).

El controvertido Transantiago

Una de las políticas más controversiales desde el retorno a la democracia ha sido el plan Transantiago. Se trata de un caso donde queda nuevamente en evidencia el liderazgo presidencial al haber sido

impulsado por el presidente Lagos, buscando establecer en el largo plazo un sistema que fuera capaz de responder a «las necesidades de conectividad de la población y que brindara un servicio de transporte público moderno, sostenible e integrado para toda la ciudad de Santiago» (Figueroa, 2012c: 22).

Lagos es identificado como el principal facilitador en la agenda, pues es él quien consigue que el tema ingrese y quien impulsa la búsqueda de alternativas. Bajo esta lógica, el Presidente de la República crea, por instructivo presidencial, el Comité de Ministros para el Plan de Transporte Urbano de la ciudad de Santiago (PTUS), integrado por secretarios de Estado y otras autoridades¹⁶. Es un caso donde participaron activamente los técnicos y especialistas en el tema, quienes «definieron en gran medida los parámetros del diseño, así como los fundamentos financieros y técnicos en los que debía sustentarse el nuevo sistema de transporte urbano» (Figueroa, 2012c: 48). En esa línea, y de forma similar a otras experiencias analizadas en este capítulo, el círculo en que se definieron las características centrales de la política fue en un grupo acotado de actores, donde prevaleció el conocimiento técnico frente a otro tipo de perspectivas.

Hubo otros actores presentes en el proceso de implementación del Transantiago, pero que estuvieron ajenos a la discusión sustantiva acerca de su diseño. Por ejemplo, los empresarios y los conductores de los buses. Por una parte, los empresarios debían asegurar los estándares de calidad en la nueva flota de buses y las condiciones mínimas para que el Transantiago pudiera funcionar. Por otro lado, los conductores se convirtieron en los principales opositores a los cambios que se buscaba aplicar, debido a que muchos de ellos funcionaban como microempresarios y conductores de sus propios buses, lo que no sería posible dentro del nuevo sistema de transporte. Sin embargo, a pesar de su relevancia, quedaron fuera de la discusión de lo que constituyó la reforma de mayor magnitud del transporte en Chile. Algo similar ocurrió en relación con los municipios y la sociedad civil, pues se

16 Los ministros de Transportes y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales. En calidad de invitados, el subsecretario de Transportes, el intendente de la Región Metropolitana, el director ejecutivo de la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el coordinador general de concesiones del Ministerio de Obras Públicas, el secretario ejecutivo de Sectra y el presidente del directorio del Metro S.A. (Figueroa, 2012c).

realizaron talleres con miembros de la sociedad civil, ciudadanos y municipios a fin de reconocer sus opiniones e incorporar la visión local en los focos del nuevo sistema. No obstante, al parecer estas instancias no habrían sido sustantivas en términos de incidir en el diseño. Asimismo, «los partidos políticos aparecen ausentes del debate acerca del transporte de personas capitalino, y sin rol en el proceso de formulación» (Olavarría, 2012c:75).

Es posible extraer dos grandes lecciones del proceso de aplicación. La primera es que no existió una discusión en el congreso sobre el proyecto y sus posibles consecuencias, debido a la «demora» que suponía una posible discusión parlamentaria. «La formulación y diseño del Transantiago se desarrolló al interior del ámbito político del gobierno, con apoyo de los técnicos y asesores externos del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en la idea de tener un proceso rápido de aprobación y de evitar que intereses corporativos pudieran desnaturalizar el sustento y finalidades de la reforma» (Olavarría, 2012c: 74). Sin embargo, de haber existido este debate se podrían haber solucionado una serie de deficiencias que el sistema presentó, como la no existencia de una institucionalidad fiscalizadora de las empresas responsables. La segunda lección es el problema de la institucionalidad y la discontinuidad en los equipos técnicos del Estado (Navarrete, 2012).

El caso Transantiago muestra una solución que busca un problema, que estaba centrada en las propuestas técnicas y que asume como propias el Presidente de la República Ricardo Lagos, quien genera la ventana de oportunidades con su llegada al gobierno, para la solución al tema de transportes (Navarrete, 2012: 114).

Bajo esta lógica, existe una clara preponderancia del presidente por sobre cualquier otro actor que participó en la planificación y diseño del Transantiago. Esto debido a que desde la perspectiva de Lagos los temas que no pudieron ser resueltos por los equipos técnicos debían ser resueltos por el presidente (Navarrete, 2012), lo que condujo que actores como ministros, parlamentarios y ciudadanos tuvieran un nivel de incidencia menor en el proceso político.

La experiencia de Chile Solidario

Por último, es posible mencionar el programa Chile Solidario (CHS)¹⁷ (2002-2014), una iniciativa relevante en materia de superación de pobreza en el gobierno de Lagos. Fue anunciado el 21 de mayo de 2002, si bien no existía ninguna iniciativa al respecto en su programa de gobierno. Para el momento de adopción del programa, la pobreza en el país había disminuido entre 1987 y 2000 de un 45,1% a 20,6%, y la indigencia del 17% a un 5,7% (Cohen y Franco, 2006). No obstante esta satisfactoria disminución, hacia 2002 el diagnóstico del gobierno señalaba aspectos preocupantes. En términos absolutos la pobreza había retrocedido más que la indigencia, pero el ritmo de disminución había decaído (Puentes, 2010). La evidencia de un estancamiento en la reducción de la indigencia –de lo que se llamó el «núcleo duro» de la pobreza– junto con el hecho de que políticos y técnicos del gobierno comenzaron a cuestionar la eficacia de la política social aplicada hasta entonces, contribuyó a que la pobreza se instalara en la agenda pública con fuerza (Puentes, 2010).

Esto motivó al gobierno, y específicamente a la presidencia, a buscar alternativas de programas. Otros dos actores gubernamentales, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (Mideplan)¹⁸ y la Dipres estaban analizando el problema en profundidad (Palma y Ruz, 2005). Directivos y analistas de Mideplan y Dipres desempeñaron un papel importante, estudiando alternativas y propuestas desde casi dos años antes de la adopción del CHS. En este proceso se consideró de manera relevante la experiencia nacional y se calibró con marcos conceptuales externos.

Un conjunto de actores relevantes que provenían de ONG y centros de estudio fueron los expertos en la materia. La inclusión de muchos de ellos en el aparato público desde los años noventa contribuyó en este sentido, y después las conexiones entre quienes estaban en el Estado y quienes continuaron en la sociedad civil, permitieron generar debates e intercambios de ideas, que en el caso de CHS fueron significativos (Uña, Lupica y Strazza, 2009). No obstante, su capacidad de veto o la participación vinculante en el proceso

17 Parte de esta sección ha sido publicada antes en Osorio (2015).

18 Desde 2011 es el Ministerio de Desarrollo Social.

de toma de decisiones fue limitada. El proceso de formulación no otorga espacios institucionalizados para esto, porque, de hecho, en esta ocasión, su presencia se debió a la iniciativa presidencial de convocarlos, no por un tipo de instancia orgánica y/o institucional.

Un actor externo fue el Banco Mundial, que prestó apoyo técnico formal y más tarde otorgó un préstamo para la implementación y la capacitación de los monitores del programa (Palma y Ruz, 2005), dos de las actividades definidas para los organismos internacionales. Su relación era más formal con Dipres que con Mideplan. Sin embargo, la influencia del Banco Mundial fue acotada, dado que formó parte del proceso de formulación, pero no predominó. Se sostiene que durante el proceso habría insistido con que se considerara en CHS una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, lo que no fue incluido (Teichman, 2009). Esto ilustra cómo la influencia de estos actores es acotada en la medida que estos y las instituciones domésticas son estables, fuertes y con capacidades técnicas, aunque haya préstamos involucrados.

En la etapa final del proceso de formulación del programa, Mideplan (y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fosis) y Dipres se vieron conminados a trabajar en conjunto y presentar una propuesta consensuada entre ambas partes a la presidencia. Este trabajo en conjunto obligó a dos ministerios a negociar sus alternativas de programa y sustentarlas ante la autoridad. Todo este proceso no tardó más de cuatro meses, un periodo breve para el diseño de un sistema de esta magnitud. Estos dos actores presentaron así al presidente sus propuestas, una integral (Mideplan) y una asistencial (Dipres), que respondían a enfoques diferentes acerca de la pobreza. El ejecutivo combinó ambas en un sistema de protección social.

En este punto el presidente tuvo un papel central en el diseño grueso del programa, al tomar distintas propuestas para abordar el problema de la extrema pobreza y vincularlas para dar forma a Chile Solidario. Se trató de una decisión pragmática, donde se consideraron las alternativas disponibles y se armó un modelo. Con esto se observa un proceso de aprendizaje limitado. Además, la figura del presidente en este caso es particular y destaca el hecho de que es el actor político nacional significativo del proceso, frente a numerosos actores definidos como burócratas. Dado el fuerte presidencialismo

en Chile (Huneus, 2009) las atribuciones son amplias en muchos ámbitos. En especial en esta política, el presidente estableció la creación de este programa como una prioridad a partir de enero de 2002, asignó tareas específicas y forzó el trabajo interministerial, la cooperación y la búsqueda de acuerdos.

4. Reflexiones finales

El objetivo central de este capítulo fue analizar la tensión existente entre la influencia de lo técnico y lo político en el proceso de formulación de políticas públicas en Chile. Esta se expresa por una parte al examinar las características del potencial centro de gobierno. Al identificar los actores e instituciones que lo conforman acorde a las definiciones de la literatura, resulta evidente que requiere ser fortalecido para contribuir a la mejora del proceso de formulación de políticas. Algunas de sus funciones ideales son la coordinación política y técnica, la planificación estratégica, el seguimiento y la evaluación de las políticas y su comunicación. Estas funciones no se cumplen a cabalidad en el presente y la variación de los énfasis en cada administración demuestra la debilidad y fragilidad de la institucionalidad que debiera respaldar el diseño de políticas públicas estable, coherente y de calidad. Una institucionalidad fuerte proveería del conocimiento técnico necesario, a la par que dejaría espacio para la discusión política de fondo que cada administración debe sostener al definir sus lineamientos programáticos. Esto generaría autonomía y enraizamiento (Evans, 1996), y fortalecería las capacidades estatales. Para esto también se requiere de una administración pública robusta y eficiente, materia en la que si bien ha habido avances en los últimos años son todavía insuficientes. La instalación de un centro de gobierno contribuiría a evitar la generación de políticas públicas en contextos técnicos no institucionalizados. La existencia de estos contextos se ha traducido en una fuerte dependencia del diseño de esas políticas en la persona del Presidente de la República y su equipo de asesores directos. Lo anterior ha generado un deterioro en las condiciones deliberativas de esas políticas y una instalación hegemónica de decisiones políticas definidas en espacios acotados y opacos. La institucionalización y transparencia de las instancias de diseño de las políticas públicas, permitiría además abrir estas instancias a otros actores que han

sido excluidos –salvo excepciones– y que también contribuyen a la discusión de las políticas (organizaciones sociales, expertos académicos y la ciudadanía en general). Se requiere de un debate en profundidad acerca de la posibilidad de diseño a nivel nacional, regional y local, siendo estos dos últimos ámbitos donde parece más factible fortalecer el carácter inclusivo y participativo en el proceso de diseño e implementación de las políticas, en la medida que se robustezcan también los niveles de descentralización.

Junto con lo anterior, son necesarios partidos políticos más fuertes y activos para que puedan desarrollar un papel preponderante en las discusiones de fondo, desde las bases programáticas de los candidatos hasta la formulación de las políticas específicas. Para esto deberían fortalecer su capacidad de renovación de liderazgos y reclutamiento de profesionales. En los casos de políticas examinados se observa la presencia de *tecnopols* en la toma de decisiones. Probablemente, este perfil es más adecuado para evitar la preeminencia de las decisiones exclusivamente técnicas frente a las definiciones políticas. Según los casos analizados, la deliberación despolitizada ha incidido en la calidad de las acciones emanadas desde los gobiernos y, asimismo, dificulta su capacidad para avanzar en reformas estructurales que requieren movilizar paradigmas y no restringir la discusión exclusivamente a aspectos técnicos. Según Altman y Castiglioni (2009), las reformas sociales relevantes en América Latina se han podido llevar a cabo cuando ha existido la decisión de presidentes y ministros de construir y mantener coaliciones políticas, es decir, disposición a negociar con actores partidarios y no a evitar este debate con la prevalencia de argumentos técnicos. En Chile, el debilitamiento de los partidos políticos y de «lo político» en su amplio espectro ha configurado un escenario en el cual su papel en la discusión de las políticas se ha visto disminuido.

Sin duda, el equilibrio adecuado en esta tensión entre lo político y técnico no es un objetivo de fácil resolución. Requerirá de una serie de decisiones y modificaciones en diversos niveles, en el corto y mediano plazo, acordes a las características del sistema político chileno. No obstante, al tenor de lo aquí expuesto, resulta evidente la relevancia y urgencia de abordarlo.

Referencias

- AGUILERA, CAROLINA (2009). *Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: FLACSO Chile.
- ALTMAN DAVID y ROSSANA CASTIGLIONI (2009). «Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América latina, 1985-2000», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 18 (1): 15-39. ICP - Montevideo.
- ANINAT, C., J. LONBREGÁN, P. NAVIA y J. VIAL (2011). «Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile», en Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Ed.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ARANA, I. (2012). «¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina», en *Política/Revista de Ciencia Política*. Volumen 50, Nº 2: 33-61.
- ARIZTÍA, TOMÁS (2012). *Produciendo lo social. Uso de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- Banco Interamericano del Desarrollo BID (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: BID.
- BOENINGER, E. (2007). *Políticas Públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Santiago de Chile: Cieplan.
- BORZUTZKY, SILVIA, CLAUDIA SANHUEZA y KIRSTEN (2014). «Reducción de la pobreza: ¿Éxito retórico o verdadero?» en Sehnbruch, Kirsten y Siavelis, Peter M. (2014). *El balance. Política y política de la Concertación 1990-2010*. Santiago: Ed. Catalonia.
- BRADFORD, NEIL (2009). «THE OECD'S LOCAL TURN» EN MAHON, RIANNE y McBRIDE, STEPHEN (Eds.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- COHEN, ERNESTO y FRANCO ROLANDO (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- CROUCH, COLIN (2004). *Posdemocracia*. Ed. Taurus. Madrid.
- DÁVILA, MIREYA (2011). «Tecnocracia y política en Chile postautoritario (1990-2010)» en Joignant, Alfredo & Pedro Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de la sociología de elites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- DELAMAZA, GONZALO (2007). «Actores y Asuntos Públicos» en Ximena Erazo et al. (eds.), *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*. Vol 1. Santiago: LOM ediciones.
- DOMÍNGUEZ, JORGE (ed) (1997). *Tecnopols. Freeing politics and markets in Latin America in the 1990's*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- EVANS, PETER (1996). «El Estado como problema y como solución». En *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº.40: 529-562. Buenos Aires.

- FIGUEROA, VERÓNICA (2012a) «Elementos conceptuales en torno a la reforma del Estado y modernización de la gestión pública» en Olavarría (ed.) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1. La modernización de la gestión pública*. Santiago: Editorial Universitaria.
- _____ (2012b) «La Reforma de la Salud en Chile. Implicancias conceptuales y metodológicas para un estudio de caso», en Olavarría (ed.) *¿Cómo se Formulan las Políticas Públicas en Chile? Tomo 2: el Auge*. Santiago: Editorial Universitaria.
- _____ (2012c) «La política Pública del Transantiago. Implicancias conceptuales y metodológicas para un estudio de caso», en Olavarría (ed.) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 3*. El Transantiago. Santiago: Editorial Universitaria.
- FRANCO, RONALDO y MIGUEL SZÉKELY (Coord.) (2010). «La Institucionalidad social en América Latina». Documento de proyecto CEPAL/UNFPA. CEPAL, Santiago.
- GAMBOA, RICARDO, CAROLINA SEGOVIA & OCTAVIO AVENDAÑO (2016). «Interest groups and policymaking: evidence from Chile, 2006-2014». *Interest Groups & Advocacy*, 5(2): 119-140.
- HUNEEUS, CARLOS (2009). «La democracia presidencial en Chile» en *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*. Universidad Nacional Autónoma de México. México: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009
- _____ (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Ed. Taurus.
- JACOBSSON, BENGT (2006). «Regulated regulators: global trends of state transformation» en Djelic, Marie-Laure y Kerstin Sahlin-Andersson. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JOIGNANT, ALFREDO (2011a). «The Politics of Technopolis: Resources, Political Competence and Collective leadership in Chile, 1990-2010», *Journal of Latin American Studies*, 43: 517-546. Cambridge University Press.
- _____ (2011b). «Tecnócratas, tecnopolis y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)», en Joignant, Alfredo & Pedro Gniell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- JOIGNANT, ALFREDO y GÜELL, PEDRO (Ed.). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- LAHERA, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- LARRAÑAGA, OSVALDO y DANTE CONTRERAS (2010). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores y PNUD.

- MAILLET, ANTOINE (2015). «Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados» en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Núm. 169, Madrid, julio-septiembre (2015): 109-136. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.169.04>.
- MCGANN, JAMES G. (2017). «2016 Global Go To Think Tank Index Report». *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. 12. <http://repository.upenn.edu/think_tanks/12>.
- MORENO, MARCO (2013). «Think tanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas» en *Revista Enfoques*, Vol. VIII N° 12, 2010, 103-125.
- NAVARRETE, BERNARDO (2012). «El Presidente y el Transantiago» en Olavarría, M. (Ed.) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 3. El Transantiago*. Santiago: Editorial Universitaria.
- OLAVARRÍA, MAURICIO (2016). *Agenda and Public Policy: Evidence from Chile. International Journal of Public Administration*, 39 (2): 157-172. <http://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383>.
- _____ (2012a). «La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados» en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 54. (octubre). Caracas.
- _____ (2012b). «Cómo cambian las políticas públicas? Análisis de la formulación del Plan Auge», en Olavarría (Ed.) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2: El Auge*. Santiago: Editorial Universitaria.
- _____ (2012c). «La formulación del Transantiago» en Olavarría (Ed.) *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 3: El Transantiago*. Santiago: Editorial Universitaria.
- OLAVARRÍA, MAURICIO, BERNARDO NAVARRETE y VERÓNICA FIGUEROA (2011) «¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso». *Política y Gobierno*, Vol. 18, N°1: 109-154.
- OLAVARRÍA, MAURICIO y VERÓNICA FIGUEROA (2010). *Una Agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*. Santiago: Editorial Universitaria.
- OSORIO, CECILIA (2015). «¿Cómo se difunden y adoptan los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina? Propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión aplicado al caso chileno», 31-48. En: Dossier: Cambio de Políticas Públicas en América Latina. *Revista Íconos*, Flaco-Ecuador. Número 53. Septiembre 2015. ISSN: 1390-1249. <http://revistas.flacoandes.edu.ec/iconos/article/view/1540>.
- OTTONE, ERNESTO (2016). *El segundo piso. Un ejercicio de memoria*. Santiago: Debate.
- PALACIOS, C. y H. JOFRÉ (2016). «Permanencia de agentes clave en el centro de Gobierno. El caso chileno», en *Revista Enfoques*, Vol. XIV, N° 24: 91-119.
- PALMA, JULIETA y MIGUEL ÁNGEL RUIZ (2005). *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario* (Informe Preliminar). Programa

- Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- PRIBBLE, JENNIFER (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- PUENTES, GERMAN (2010). «Unravelling the Policy-Making Process: The Case of Chilean Poverty-Alleviation Policy», thesis submitted to the Department Social Policy of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, London.
- SEHNBRUCH, KIRSTEN y PETER M. SIAVELIS (2014). *El balance. Política y política de la Concertación 1990-2010*. Santiago: Ed. Catalonia.
- SIAVELIS, PATRICIO (2014). «De una coalición necesaria a una permanente» en Sehnbruch, K. y P. Siavelis (2014). *El balance. Política y políticas de la Concertación 1990-2010*. Santiago: Catalonia.
- SILVA, PATRICIO (2006). «Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente» en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 (2): 175- 190.
- _____ (2010a). «Tecnocracia y gobernabilidad democrática en América Latina». En Flacso (Eds.), *Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina* (pp. 19-48). San José, Costa Rica: Flacso.
- _____ (2010b) *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- _____ (2012). «Tecnócratas y política en Chile: de los Chicago Boys los Monjes de Cieplan», en Ariztía, Tomás (Ed.), *Produciendo lo social. Usos de las Ciencias Sociales en el Chile reciente*. Santiago: Ed. Universidad Diego Portales.
- SPILLER, PABLO y MARIANO TOMMASI (2003). «The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina». *Journal of Law, Economics, and Organization* 19 (2): 281-306.
- SZÉKELY, MIGUEL (2006). «Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina». Documento de trabajo elaborado para PNUD (s/n).
- TEICHMAN, JUDITH (2009). «Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in México and Chile» en *International Political Science Review*, Vol. 30 (1): 67-87.
- UÑA, GERARDO, CARINA LUPICA y LUCIANO STRAZZA (2009). «Think Tanks and Poverty in Latin America: The role of thinkers in the marketplace of social policies in Argentina, Chile and Mexico». *Documento de Trabajo* N° 06/09, Febrero 2009, Fundación Siena.
- VARAS, AUGUSTO (2012). *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010*. Santiago: Ed. Catalonia.
- WILLIAMSON, J. (1994). «In search of a Manual for Technopols», en J. Williamson (Ed.) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.