

INFLUENCIA BUROCRÁTICA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

Juan Pablo Araya

Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile
jpabloaraya@iap.uchile.cl

¿Cómo influyen los burócratas en la formulación de políticas públicas? Parte importante de la literatura ha postulado que la formulación de políticas es dirigida por los políticos, quienes definen los alcances de éstas. No obstante, enfoques alternativos plantean que los burócratas ejercen influencia en este proceso. El objetivo del presente trabajo es, a través del estudio de caso del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (SADP), analizar los mecanismos a través de los cuales los burócratas influyen en la formulación de políticas. La evidencia indica que los burócratas influenciarían cuando los políticos no están interesados en la política pública, dejando amplios espacios de discrecionalidad, y por un tipo de experticia particular que los diferenciaría de otros actores como tecnócratas o tecnopolíticos.

Palabras clave: burocracia política, formulación de políticas, implementación de políticas.

BUREAUCRATIC INFLUENCE IN THE FORMULATION OF PUBLIC POLICY: THE CASE OF THE SYSTEM OF HIGH PUBLIC MANAGEMENT IN CHILE

How bureaucrats influence in policy formulation? The mainstream of literature postulates that the policy formulation is led by politicians who define the scope of these. However, alternative approaches argue that bureaucrats influence in this process. The aim of this study is to analyze the mechanisms whereby bureaucrats influence policy formulation, through the case study of Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (SADP). Evidence indicates that bureaucrats influence on those policies that politicians are not interested, leaving wide areas of discretion, and for a specific expertise that differentiates them from other actors as technocrats or technopols.

Keywords: political bureaucracy, policy formulation, policy implementation.

Introducción¹

¿Cómo influyen los burócratas en la formulación de política pública? Parte importante de la literatura ha postulado que el proceso de formulación de políticas públicas está dirigido principalmente por los políticos, quienes definen los alcances de éstas, negocian con los diferentes actores asociados a la problemática, establecen quiénes son los ganadores y perdedores, y disponen de medios para alcanzar los objetivos (Kingdon, 1985; Easton, 1965; Dahl, 1961). En este esquema, los burócratas serían los encargados de implementar las decisiones de los políticos, gestionando los recursos e intentando añadir valor público a estas realizaciones, sin una influencia mayor en el proceso de formulación de políticas, sino más bien ejerciendo una función ejecutora (Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Moore, 1995). Sin embargo, una propuesta teórica alternativa (en particular la aproximación de la burocracia política) evidencia que la formulación de políticas públicas es un proceso complejo, en el cual es imposible para el político abordar todas las definiciones de ésta. El político, por la naturaleza de su trabajo, no puede conocer todos los detalles de la formulación de las políticas, razón por la que otorga espacios de discrecionalidad a los burócratas, quienes pueden actuar definiendo el alcance de éstas (Waldo, 1952; Allison, 1971; Peters, 1995; Page y Jenkins, 2005; Ramesh, 2008; Olavarría, 2015). Por esta razón los burócratas podrían influenciar considerablemente la formulación de políticas públicas (Peters, 1995).

Es posible ver una variedad de actores al interior del aparato estatal que influenciarían de diferentes maneras en la formulación de políticas. Por un lado, y en función de la experticia científica o técnica, la literatura distingue a dos tipos de actores: los tecnócratas (Williamson, 1994; Putnam, 1977) y los tecnopolíticos (Domínguez, 1997; Joignant, 2011). Los tecnócratas son definidos como actores en el poder en virtud de sus méritos académicos o experticia (Centeno y Maxfield, 1992; Centeno, 1993; Cheng y White, 1990; Collier, 1979; Mizuno, 2009; Silva, 2008; Rowney, 1989; Wonka, 2007; Ribbhagen, 2013). Se caracterizan por haber estudiado en instituciones de educación tradicionales en sus respectivos países y por realizar estudios de postgrado en importantes universidades norteamericanas o europeas, para luego integrarse a niveles medios-altos del aparato estatal. Gunnell (1982) define tecnocracia como “el gobierno (o control) de la sociedad por científicos, técnicos o ingenieros o a lo menos el ejercicio de la autoridad política en virtud de competencias técnicas y la aplicación del conocimiento” (p. 392). Scheneider (2004) vincula a los tecnócratas con profesionales relacionados a los negocios, leyes y administración, mientras otro grupo de autores (Ai Camp, 1997; Montecinos y Markoff, 2009) los relacionan en forma específica a la profesión de economista. Por otro lado, los tecnopolíticos, aunque comparten con el tecnócrata la característica de una alta experticia técnica, se diferenciarían por tener un importante capital político

¹ Este artículo es fruto del Proyecto Fondecyt Regular 1120546, a cargo del profesor Mauricio Olavarría Gambi.

(Joignant, 2011). Esto quiere decir que, junto con tener una destacada formación técnica, poseen una trayectoria política ocupando cargos de representación popular, o al interior de partidos o movimientos políticos (Dávila, 2010).

La literatura distingue otro tipo de actor que influencia desde los mandos medios-altos de la burocracia estatal, pero que, a diferencia de los tecnócratas y tecnopolíticos, influencia en la formulación de políticas ajustando los diseños tecnocráticos a las posibilidades reales que ofrece el aparato administrativo: los Burócratas de Política Pública (BPP de aquí en adelante) o gerentes de política (Colebatch et al., 2010; Howlett y Walker, 2012; Page, 2003; Page y Jenkins, 2005; Page, 2010; Page, 2011; Page, 2012). De acuerdo a la literatura, los BPP tendrían un rol importante en la formulación de políticas públicas ya que serían el nexo entre lo político, al tener un contacto estrecho con los actores de poder, y lo administrativo. Según Howlett y Walker (2012), “son miembros de burocracias de política quienes administran los procesos evaluativos de política, tanto en las etapas de formulación como de evaluación de política” (p. 212). Desde una aproximación organizacional, las burocracias de política (*policy bureaucracies*) son “parte de las organizaciones gubernamentales con responsabilidades específicas para mantener y desarrollar políticas” (Page y Jenkins, 2005: p. v). Los BPP no son actores que solamente obedecen al mandato político, sino que también en forma constante están buscando soluciones a los problemas públicos que enfrentan. En esta línea Morgan, et al. (1996: 360) señalan que el desarrollo de respuestas de política pública a asuntos del día a día es uno de los principales componentes de su trabajo.

Los BPP actuarían en la formulación de políticas, siendo capaces de detectar los problemas públicos incluso antes que los políticos los visualicen, por lo que estos actores tendrían una gran injerencia en la caracterización de éstos. Por lo anterior, para Howlett y Walker (2012) los BPP “(...) no serían el único grupo de asesores de política en el gobierno, pero forman parte del grupo de ‘insiders privilegiados’ (p. 212), quienes al estar vinculados a tareas administrativas, de planificación y presupuestarias se relacionan de forma más cercana con los políticos”.

Intentando establecer una caracterización de los diferentes tipos de BPP, Howlett y Walker (2012) distinguen entre: i) los *coordinadores-planificadores*, asociados a actividades como coordinación, evaluación, planificación o actuando como profesionales de enlace; ii) los *investigadores-analistas*, asociándose al rol de estos las funciones de analista de política, gerente de proyecto e investigador; y iii) el *director-gerente*, asociado a las labores de jefatura y liderazgo. En específico, Howlett y Walker (2012: 220) evidencian que los *directores-gerentes* son más activos en determinar el alcance de las opciones de política, implementar las políticas y negociar y consultar con los actores internos y externos, mientras que los *investigadores-analistas* invierten su tiempo en el análisis de las funciones principales de la política, recaban datos y emprenden investigaciones, y finalmente, los *coordinadores-planificadores* juegan un rol más activo en todas las etapas de la elaboración de políticas y el proceso de implementación. Son típicamente más activos que los *gerentes-directores* en el proceso

de elaboración de políticas y tienen un involucramiento más regular en los aspectos de la implementación que los *investigadores-analistas*.

Hoppe y Jeliaskova (2006), de igual forma, categorizan a los BPP como: i) *director de procesos*, quien tiene un rol activo en asesorar a los políticos sobre los alcances de la política. Sus principales funciones serían la de gestionar y monitorear procesos; ii) *filósofo de política pública*, quien se ve un poco más distanciado de la política, con el objetivo de tomar una postura más crítica si es necesario; iii) *defensor de la política*, quien se caracteriza por una férrea defensa o como promotor de la posición del ministro; iv) *neo-weberiano*, quien está más cercano a la idea de objetividad técnica, estableciendo una frontera importante entre lo técnico y lo político, aunque con ciertos matices ya que entiende el contexto de incertidumbre en el que se maneja; y, v) *asesor experto*, quien se observa a sí mismo como asesor, basando su influencia en sus capacidades analíticas y en su visión objetiva. Hoppe y Jeliaskova (2006) señalan como principal característica de los BPP la habilidad de reconocer los problemas de política pública en específico, además de desarrollar un conocimiento del proceso político y las destrezas para desenvolverse en estos contextos e instituciones específicas (p. 42)

En el caso chileno, la literatura de la ciencia política mayoritariamente ha evidenciado la influencia de los políticos en el proceso de formulación de políticas públicas (Aninat et al., 2006; Boeninger, 2007; Schmidt-Hebbel, 2008), los tecnócratas (Silva, 1997; Silva y Centeno, 1998; Silva, 2008; Dávila, 2010; Dávila, 2011; Montecinos, 1998; Hunneus, 1998; Dávila, Olivares y Avendaño, 2013; González, 2013) y los tecnopolíticos (Joignant y Güell, 2011; Joignant, 2011; Fuentes, 2010). Sin embargo, son escasas las investigaciones empíricas que analizan la influencia de los burócratas de mandos medios-altos en la formulación de políticas públicas en Chile. Los trabajos existentes básicamente analizan cómo se formulan las políticas públicas en Chile, describiendo indirectamente la participación de los burócratas en el proceso de formulación de políticas (Fuentes, 2010; Figueroa, 2010; Olavarría, 2010a y 2010b; Olavarría, 2012; Olavarría y Dockendorff, 2015). Por esta razón, el objetivo de este trabajo es explorar cómo influyen los BPP en la formulación de políticas.

1. Cómo influyen los burócratas de política en la formulación de políticas públicas

De acuerdo a la literatura analizada existen dos factores que permiten explicar la influencia de los BPP en la formulación de políticas: el grado de discrecionalidad de los BPP al ejercer sus funciones y la Experticia de Política Pública (EPP), la que se ve reflejada en el trabajo cotidiano de los BPP.

1.1. Grado de discrecionalidad de los BPP

Como lo mencionamos en un comienzo, las definiciones de ciertas políticas son realizadas en términos muy generales o equívocos, por lo que la función de los BPP a menudo es especificar la definición y la forma de implementación de estas políticas. Michael Lipsky (1980) analiza el comportamiento de los burócratas que están en las agencias que entregan servicios públicos directamente al ciudadano, denominándolos “burócratas de nivel de calle” (*street-level bureaucrats*). El aporte de Lipsky (1980) está en conceptualizar al burócrata no sólo como un ejecutor de políticas, sino como un actor político. Al respecto expresa que “(...) las decisiones de los burócratas de nivel callejero, las rutinas que ellos establecen y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y las presiones del trabajo, llegan a convertirse efectivamente en las políticas públicas que llevan a cabo” (1980, xii). En esta misma línea, Wilson (1989) afirma que los burócratas tienen discrecionalidad en la toma de decisiones, la que está determinada por un conjunto de factores entre los que están sus propios intereses o sus propias convicciones o la necesidad de los clientes. En palabras de Wilson, “(...) si al brazo administrativo del gobierno le es dado altos niveles de autonomía y si no existen fines claros entregados por las instituciones democráticas de gobierno, el resultado más probable es la transferencia de cantidades crecientes de poder para la formulación de políticas a la burocracia” (p. 54). Por esta razón, para Wilson (1989) los burócratas no sólo se encargan de buscar los medios más óptimos para los fines, sino que también toman decisiones políticas. Finalmente, lo que dirige esta toma de decisiones políticas puede ser el contexto de las situaciones diarias, los valores profesionales o las ideologías. En relación con la dimensión institucional, Seidman (1970) es categórico en señalar que el brazo administrativo del gobierno tiene que ver con el poder y la política. Según Seidman (1970), la localización institucional y el ambiente que rodea a una política determinan cómo se distribuye el poder y la influencia, por lo que la burocracia técnica estaría ampliamente involucrada en el juego político.

O’Toole (1997) sostiene que existe una red de organizaciones alrededor de la burocracia, las que son independientes pero comparten valores u objetivos en común con ella. Estas redes son importantes por la complejidad de los problemas públicos que deben enfrentar los gobiernos, ya que en la resolución de éstos participan tanto actores públicos como privados. No obstante, O’Toole (1997) asegura que en estas redes también hay espacios oscuros, donde los burócratas pueden gestionarlas ejerciendo una gran influencia política. Por esta razón el autor señala que las redes deben ser tratadas como instituciones políticas, ya que estas se establecen principalmente por razones políticas (Frederickson et al., 2012: p. 58).

Page y Jenkins (2005) aseveran que la presencia de un mayor espacio de discrecionalidad le otorga mayor influencia al BPP en la formulación de políticas. En un estudio comparativo entre cinco países, Page (2012) evidenció una presencia esporádica de los políticos en las decisiones del día a día de las agencias, variando

este involucramiento en función de la etapa del proceso de política donde se encuentre. Según Page (2012), “(...) los ministros tienden a no ser explícitos con lo que quieren, y les corresponde a los burócratas hallarlo” (p. 86). Por consiguiente, la influencia de los BPP puede apreciarse desde el diseño de la política (*policy design*), es decir el diseño y elaboración de la reglamentación, estructura financiera y/o estructura organizacional que soportará la política, hasta la implementación. En las políticas, cuando existe mayor grado de discrecionalidad para los BPP, la mayor participación del político ocurre en la legitimación de la legislación secundaria (reglamentos o decretos), elaboradas por los BPP, ya que en los países analizados, la firma del político es requerida en casi todos los casos. De este modo, los BPP, de acuerdo al estudio de Page (2012), informaban a los políticos sobre el trabajo que estaban desarrollando, siendo la principal actuación de este último la legitimación del trabajo realizado por los BPP.

En relación con el párrafo anterior, una línea de investigaciones plantea que se puede influir en la formulación de políticas desde la implementación. Esto podría explicarse porque puede concebirse la implementación como un juego en el que los diferentes actores involucrados se comportan estratégicamente buscando satisfacer sus propios intereses (Bardach, 1977). De acuerdo a Hasenfeld y Brock (1991), la implementación puede ser considerada como un lugar donde los grupos de interés compiten y/o negocian con el objetivo de lograr el control de los recursos. Según Elmore (1979), existen dos aproximaciones para analizar la implementación de políticas. Una de ellas, el mapeo hacia atrás (*backward mapping*), señala que “(...) mientras más cerca se está de la fuente del problema, mayor es la capacidad para influir en él; y la habilidad para resolver un problema de un sistema complejo no depende del control jerárquico, sino de maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato” (Elmore, 1979: 605). De acuerdo a esta perspectiva, los burócratas, al estar más cerca de las problemáticas inmediatas de la implementación, le dan mayor poder sobre él. Según Hasenfeld y Brock (1991), el tipo de liderazgo de los actores (en este caso de análisis, los burócratas) es una fuente de influencia en la implementación para cumplir con el mandato de políticas (Olavarría, 2015).

1.2. Experticia de política pública

La literatura relacionada con la tecnocracia ha dado gran importancia a la experticia técnica o científica como fuente de influencia de los tecnócratas y los tecnopolíticos en la formulación de políticas, la que puede ser evidenciada en la posesión de grados doctorales en economía o gestión. Sin embargo, para Page y Jenkins (2005) si los BPP son expertos, esta experticia no tiene relación con su nivel educacional, ya que utilizarían muy poco los conocimientos aprendidos en la educación superior en la vida laboral diaria (p. 38).

El tipo de experticia característica de los BPP es denominada por Page (2010) como Experticia de Política Pública (EPP de aquí en adelante). La EPP es concebida

como el conocimiento de un “(...) rango de políticas e instrumentos presentes y pasados, propuestos y promulgados, que rigen en un área de política en particular, conociendo cómo estos operan” (p. 259), contrastando con la influencia que ejercen los tecnócratas en función de la experticia científica. Colebatch (2006: 315) se refiere a la diferencia entre experticia científica de los tecnócratas y la EPP de los BPP, señalando que estos últimos, más que necesitar la experticia basada en la *episteme* producto de la racionalidad analítica, necesitan la experticia basada en *techne*, es decir, el conocimiento derivado de la experiencia y las destrezas. Para Colebatch (2006), la experticia de los BPP está asociada a prácticas personales o institucionales implícitas.

La EPP también tendría relación con la capacidad de comprender el entorno político en el cual se da la discusión de política pública, junto con el conocimiento de cómo se genera el proceso de política pública y las destrezas para desenvolverse en estos contextos e instituciones específicas (Hoppe y Jeliaskova, 2006: 42). En este mismo contexto, Callander (2007) define Experticia de Política como “(...) el conocimiento directo del proceso de política pública mismo” (p.i) y asocia esta definición a lo planteado por Bendor et al. (1985), quienes señalan que los “(...) burócratas típicamente poseen una visión especial dentro de la relación entre programas y consecuencias” (p.1). Page y Jenkins (2005: 52) destacan de los BPP la “(...) habilidad para recoger la variedad de señales que existen para ayudar a formar las decisiones y acciones mientras se hace el trabajo de política”.

Adams et al. (2015) evidencian que el trabajo de los BPP no está relacionado con “(...) un ejercicio abstracto en modelar problemas y demostrar soluciones, sino que está más relacionado con construir programas de acción y negociar con los otros participantes” (p. 103). Por lo tanto, podemos concluir que junto con el conocimiento del entorno político, la EPP tiene relación con la capacidad de los BPP de relacionarse con diferentes actores con intereses involucrados y consensuar respecto a cómo el problema es formulado y las estrategias de acción como respuesta al problema. Para Adams et al. (2015), esta es una de las principales funciones políticas de los BPP, pues “(...) quien está involucrado en el trato con el problema será quien de la forma de cómo este se enmarca, y cómo se enmarque determina quién puede llegar a estar involucrado en tratar con este” (p. 103).

Principalmente, esta EPP es evidenciada en el trabajo que realizan los BPP periódicamente. Page y Jenkins (2005) plantean que el trabajo que realizan los BPP puede ser clasificado en tres grandes grupos: elaboración de políticas, seguimiento de políticas, y servicio de políticas. El trabajo de *elaboración de políticas* está relacionado con la definición de los objetivos y alcances de una política o determinar los medios de una política al momento de elaborar la legislación secundaria (decretos y/o reglamentos). Al hacer este trabajo, los BPP desarrollan aspectos específicos de las políticas. Para Adams et al. (2015), este trabajo también se ve reflejado en la producción de documentos para respaldar técnicamente los objetivos y definiciones de las políticas.

El trabajo de seguimiento está vinculado con el análisis periódico que realizan los BPP sobre el grado de cumplimiento de metas comprometidas por ciertos servicios públicos, cumplimiento que está asociado generalmente a incentivos monetarios. De esta forma los BPP buscan asegurar que las decisiones políticas estén avanzando y se vean reflejadas en las actividades diarias de las organizaciones públicas. Lahera (2006) destaca la labor de estos profesionales al momento de definir qué problemas requieren la atención y el uso de la autoridad presidencial y la detección y anticipación de “cuellos de botella” para la implementación, evitando situaciones que posteriormente pudiesen tener un efecto político adverso.

Finalmente, el trabajo de servicio de políticas está relacionado con asesorar a quienes producen las políticas, pero no mediante una asesoría de experticia técnica, sino más bien relacionada con el conocimiento de procesos organizacionales y la cultura informal de las organizaciones. Lahera (2006) plantea que este tipo de trabajo está vinculado con la: i) preparación, asistencia y seguimiento de las reuniones de las autoridades, con otras autoridades o con *stakeholders*; ii) redacción de intervenciones y textos para las autoridades relacionado principalmente con la función de comunicación del gobierno y iii) análisis de la prensa internacional sobre temas de actualidad e interés (p. 7). Otra de las actividades distintivas de este tipo de trabajo es la labor de los BPP en las oficinas privadas de los ministros, destinada a seleccionar qué correspondencia llega al ministro y cuál no, o en general, indicándole las necesidades que serían urgentes. Todo lo anterior pone al BPP en una posición que le da poder e influencia en la formulación de políticas.

En síntesis, observamos que los burócratas influyen en el proceso de formulación de aquellas políticas públicas donde existe un mayor grado de discrecionalidad para su acción, producido principalmente por la ausencia de interés del político en participar en la formulación, o por el establecimiento de objetivos ambiguos por los actores de poder. Los BPP influyen en función de la Experticia de Política Pública, relacionada con el conocimiento del instrumental asociado a una política pública. Esta EPP sería desarrollada no por entrenamiento académico, sino más bien por la experiencia en un área de política en particular, la que sería ejercida en los diferentes tipos de trabajo que realizan los BPP (elaboración, seguimiento y asesoría).

2. Metodología

El presente trabajo es un estudio de caso que busca explicar cómo los BPP influyen en la formulación de políticas públicas. El diseño de la investigación es de tipo cualitativo, empírico y no experimental. El caso de análisis seleccionado es el surgimiento e instalación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (SADP). Yin (2009) plantea que el estudio de caso investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto real, en especial cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. Además señala que el estudio de caso es una estrategia de indagación empírica útil especialmente cuando la pregunta que

orienta la investigación es “cómo”, o cuando no se tiene mayor control sobre los eventos analizados. Junto con lo anterior, el estudio de caso permite buscar la mejor explicación dentro de una serie de eventos.

Para el caso chileno se consideró como BPP a aquellos actores que ocuparon cargos correspondientes a un segundo y tercer nivel jerárquico (jefe de división y jefe de departamento), y en algunos casos a directores de servicios públicos. Siguiendo con lo planteado por Page y Jenkins (2005), estos actores se encontrarían en un nivel inmediatamente inferior a los cargos designados políticamente o por criterios políticos, como los ministros o subsecretarios. En este sentido, y respecto a la categorización dicotómica, a estos actores les correspondería la función de implementación de la políticas. En el caso chileno, desde el primer nivel jerárquico hacia abajo, la función que les corresponde es la implementación de política públicas (Longo, 2013), estando reservada la función política para los ministros y subsecretarios². Cabe señalar que aunque estos actores puedan pertenecer a un partido político, la función que han desempeñado o desempeñaron en el contexto del SADP ha estado asociada con un aspecto burocrático más que político.

Los datos recabados provienen de cuatro fuentes: entrevistas, documentación oficial, bibliografía académica y notas de prensa³. Se entrevistaron a 67 actores, políticos, directivos públicos, representantes de funcionarios públicos y académicos relacionados con la modernización de la gestión pública en Chile, con el objetivo de conocer sus percepciones con respecto al surgimiento e implementación del SADP, y así evidenciar la influencia ejercida por los BPP. Para identificar a los entrevistados se utilizaron básicamente dos criterios: la realización de un listado considerando a los principales actores de la política la consulta a los entrevistados por los actores claves que ellos recomendaban entrevistar. Los entrevistados fueron seleccionados de acuerdo al criterio de muestreo teórico y redundancia teórica, permitiendo descubrir categorías analíticas (Valles, 2007). La revisión de las entrevistas de todos estos actores tuvo el propósito de caracterizar las principales características del proceso modernizador de la gestión pública y en específico el SADP.

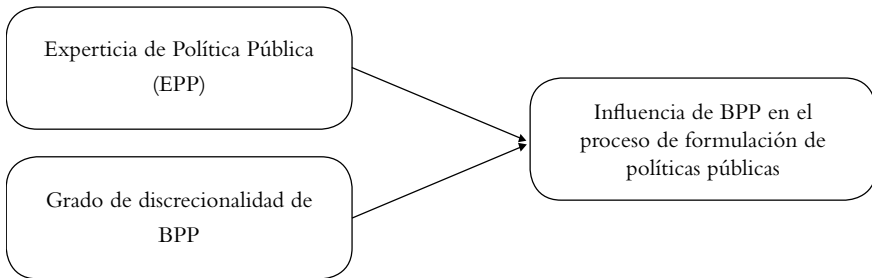
Las entrevistas están construidas en base a preguntas abiertas sobre i) cómo surge y es reconocido el problema público; ii) cómo fueron construidas las propuestas o alternativas de política; y iii) cómo fue tomada la decisión con respecto a la alternativa. Las entrevistas fueron analizadas a través del método *grounded theory method*, y se efectuaron entre 2008 y 2014, dependiendo de la disponibilidad de los entrevistados.

² Cabe destacar que aunque la legislación chilena le atribuye al subsecretario una función administrativa de los ministerios, en la realidad política chilena los subsecretarios son seleccionados por criterios políticos (cuoteo) y desempeñan una función de contrapeso político al interior de los ministerios (Dávila, 2011).

³ Esta información fue recogida en el marco del Proyecto Fondecyt N° 1120546, a cargo del profesor Mauricio Olavarría Gambi.

En relación con el principal foco de esta investigación, se explora en la injerencia de: i) la Experticia de Política Pública (EPP) y el tipo de trabajo de política asociado a esta experticia, y ii) el grado de discrecionalidad de los BPP, como factores que explican la influencia de estos actores en el proceso de formulación de políticas públicas.

Figura 1. Modelo analítico de la investigación.



Con el objetivo de estandarizar los factores descritos anteriormente, se codificaron las entrevistas aplicadas de acuerdo a los criterios mostrados en la tabla siguiente (ver tabla 1). La fuente de influencia fue codificada en una variable dicotómica donde se contrasta la experticia científica y la Experticia de Política Pública. El grado de discrecionalidad de los BPP fue codificado en relación con la percepción de los entrevistados sobre el interés de los políticos en el establecimiento de un Sistema de Alta Dirección Pública. Las entrevistas fueron codificadas mediante el uso del software de análisis de datos cualitativos ATLAS Ti.

Tabla 1. Descripción de variables relacionadas con tipos de experticia y tipos de trabajo de política.

criterio	Variable
Fuente de influencia	Experiencia científica
	Experiencia de Política Pública (EPP)
Grado de discreción de BPP	Interés de los políticos en la política
	Desinterés de los políticos en la política

Fuente: elaboración propia.

3. El establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile

El surgimiento y posterior implementación del SADP en Chile está enmarcado en la Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile (PMGP). Desde la óptica del proceso político en torno al surgimiento de esta política, en el período 1990-2014, Olavarría (2015) destaca el escaso interés de los políticos por la modernización de la gestión pública. Más bien, los primeros indicios de modernización post-dictadura surgen del impulso de algunos directivos públicos al intentar modernizar los propios servicios en donde ellos se desempeñaban⁴. Aunque estos directivos no tenían un mandato político de innovar, el impulso de generar valor público y mejorar los niveles de eficiencia del Estado es lo que motivó a estos directivos a innovar (Olavarría, 2010).

Para Olavarría (2010) sería la llegada al gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle la que permite la formalización de la PMGP, ya que instala la temática en la agenda pública. Para gestionar esta política, Frei Ruiz-Tagle crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, bajo la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), con un fuerte influjo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) a través de la Subdirección de Racionalización Administrativa. Sin embargo, el plan no tuvo un diseño acabado, sino que “se basó en reformas de la gestión de servicios públicos determinados, que se iban implementando de acuerdo a las posibilidades que se tenían” (p. 66).

Durante el gobierno del Presidente Lagos se mantuvo la tendencia evidenciada por Olavarría, por lo que los temas sobre la modernización de la gestión pública estuvieron en un segundo plano. Sin embargo, con la aparición de los casos de corrupción MOP-GATE, MOP-CIADE, MOP-IDECON y CORFO-INVERLINK⁵ se genera una ventana de oportunidad para que la modernización de la gestión pública se transforme en un tema relevante de la agenda. Es en este contexto donde surgen los denominados “Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”, siendo las reformas más importantes para la gestión la creación del servicio civil y el establecimiento del SADP. Previo al establecimiento del SADP en Chile, la provisión de cargos directivos respondía principalmente a un modelo patrimonialista, donde mediante el “cuoteo” político se incorporaban los cargos directivos en la administración pública (Olavarría y Dockendorff, 2015; Ferraro, 2008).

⁴ Olavarría (2010) indica que los servicios públicos donde comenzó esta innovación fueron el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Instituto de Normalización Previsional (INP), el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

⁵ Para conocer en mayor detalle cada uno de estos casos, ver Olavarría (2010), p 72-73.

El Servicio Civil se crea mediante la ley N° 19.982, la cual le entrega la facultad de gestionar el SADP a la Subdirección de la Alta Dirección Pública. El proceso comienza cuando las reparticiones públicas declaran la necesidad de llenar un cargo directivo público a la Subdirección de Alta Dirección Pública, quien mandata a consultoras privadas previamente seleccionadas para la búsqueda de los candidatos más idóneos. El Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) propone una terna, cuaterna o quina a la autoridad, la que finalmente realiza el nombramiento. El CADP está conformado por el Director Nacional del Servicio Civil, quien lo preside, y cuatro consejeros elegidos por el Presidente de la República (Olavarría y Dockendorff, 2015).

¿Cómo los BPP lograron influir en el contexto de la formulación de esta política? El análisis de las entrevistas evidencia la presencia de los siguientes factores críticos al momento de explicar la influencia de los BPP: desinterés de los políticos en la política y por ende la discrecionalidad de los BPP en la formulación de la política, y la Experticia de Política Pública, reflejada en el trabajo diario de estos burócratas.

3.1. Discrecionalidad de los BPP en la formulación de la política

Al igual como sucedió con la PMGP, el establecimiento de un sistema civil de carrera en el sector público no fue una prioridad para los gobiernos de la Concertación. Las primeras propuestas técnicas con respecto al establecimiento de un sistema de gerencia pública surgen del Comité Interministerial de Modernización Pública de la Secretaría General de la Presidencia, el gobierno de Frei Ruiz-Tagle. Durante ese tiempo estas propuestas también se trabajaron con el Centro de Estudios Públicos, a través de una serie de estudios y encuentros, sin embargo no tuvieron la atención de los actores de poder.

No obstante, la gran mayoría de los actores entrevistados coinciden en que la aparición en la prensa de los escándalos de corrupción MOP-GATE y MOP-INVERLINK generó la ventana de oportunidad para el establecimiento del SADP, provocando el interés de los políticos, como señala un político entrevistado:

“(...) cada vez que hemos tenido crisis (...), el tema de la modernización salta a la palestra”.

Un político del período también refuerza lo anterior, comentando:

“(...) la Alta Dirección Pública habría sido impensable probablemente sin el caso MOP-GATE”.

Los entrevistados sostienen que los políticos, al momento de estallar los casos de corrupción, buscaron una respuesta política reconociendo e incorporando el trabajo realizado previamente como propuesta de diseño para enfrentar la crisis política. Como resultado de la crisis política se establecen los acuerdos políticos y legislativos mencionados anteriormente. En torno a estos acuerdos se decide establecer el SADP, el Sistema de Compras Públicas y la Ley de Financiamiento de

los Partidos Políticos⁶. Sin embargo, posterior al establecimiento de estos acuerdos como estrategia política para enfrentar la crisis, una vez que la presión ejercida por los medios de comunicación cesó, los políticos quitaron su atención en la definición de esta política. Un político del período indicó:

“(...) lo que se hizo fue que a raíz del MOP- GATE se creó el Consejo de Alta Dirección Pública, las funciones críticas, las transparencias de los sueldos, pero pasaron como una reacción”.

Aunque el interés de los políticos disminuyó una vez que cesó la presión mediática, se generaron amplios espacios de discrecionalidad, creando un ambiente fértil para que los BPP tomaran un rol activo en el diseño e implementación de la política. Lo anterior nos lleva a concluir que en el caso del establecimiento del SADP: los BPP junto a otros tecnócratas diseñan propuestas de política, las que son ignoradas por los políticos; los casos de corrupción permiten la ventana de oportunidad para que los políticos decidan intervenir; los políticos recogen el trabajo realizado por los BPP y tecnócratas como propuesta de política; y posterior a la disminución de la presión mediática, los políticos una vez más pierden su interés, dejando amplios espacios de discrecionalidad a los BPP para la formulación e implementación de la política.

3.2. Experticia de Política Pública

La experticia propia de los BPP es evidenciable en el diseño de la política pública, tanto previo a la aparición de los casos de corrupción como posterior a estos, al momento de la formalización e implementación de la política. En específico, los BPP tuvieron una importante influencia en la construcción del proyecto de ley así como de los reglamentos y decretos que dieron vida al SADP. Un BPP que participó en el diseño de una propuesta de un sistema de gerencia pública, previo a la aparición de los casos de corrupción, señala:

⁶ En específico, las modificaciones que se introducen abarcan: 1) establecer mecanismos concursales, transparentes y objetivos para el nombramiento de los altos funcionarios públicos —desde las jefaturas de servicio hasta las jefaturas de departamento— y la promoción de los funcionarios de planta (Ley N° 19.882, de 2003); 2) mejorar la transparencia fiscal y la evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público (leyes N° 19.875 y N° 19.896, de 2003); 3) transparentar el financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos (leyes N° 19.884 y 19.885, de 2003; leyes N° 19.963 y 19.964, de 2004; y Ley N° 20.053, de 2005); 4) aprobar una Ley de Bases de Procedimiento Administrativo (Ley N° 19.880, de 2003); 5) aprobar una Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N° 19.886, de 2003); 6) regular los gastos reservados y crear nuevas asignaciones para las altas autoridades y los funcionarios que desempeñan funciones críticas (Ley N° 19.863, de 2003); y 7) exigir una declaración de patrimonio a las autoridades y altos funcionarios que se sumó a la declaración de intereses introducida en 1999 (Ley N° 20.088, de 2006)” (Gobierno de Chile, 2010: p. 11).

“nosotros dejamos redactado el primer proyecto de gerencia pública, e incluso, quedó firmado por el Presidente de la República Eduardo Frei, pero al final no ingresó (al parlamento)”.

Una BPP que participó en el diseño del SADP, posterior a la ocurrencia de los casos de corrupción, revela su influencia en el diseño de la política:

“(...) habíamos terminado este proyecto de la Alta Dirección Pública, la Ley 19.882, y estábamos pendientes de hacer los reglamentos, de ver qué se hacía (...)”.

Otro burócrata de política señaló:

“(...) nosotros llegamos parlamento con el proyecto de ley armado”.

Con respecto a la tipología del trabajo realizado por los BPP propuesta por Page y Jenkins (2005), podemos corroborar la influencia de los burócratas en el trabajo de elaboración de políticas. Al analizar las entrevistas es posible evidenciar que la experticia propia de los BPP en esta etapa está relacionada no con el conocimiento experto de un tecnócrata, sino más bien con el conocimiento de la estructura y funcionamiento de la administración pública, dado por la experiencia en el sector público. Una de las BPP asociadas al diseño de la política señaló “(...) aquí hay que saber cómo funciona el sector público (...)”. Este conocimiento con respecto a la estructura y funcionamiento es observable en el capítulo escrito por miembros del Comité Interministerial de Modernización Pública de la Secretaría General de la Presidencia, en el libro “Reforma del Estado. Volumen II”, del Centro de Estudios Públicos.

En segundo lugar, la EPP es evidenciable en el conocimiento del entorno político por parte de los BPP, y en la capacidad de moverse en ese entorno y relacionarse con actores estratégicos para el desarrollo de la política. En las entrevistas es posible evidenciar el conocimiento del juego político por parte de los BPP y la capacidad de interpretar los casos de corrupción como ventana de oportunidad para presentar a los actores políticos las propuestas trabajadas previamente por ellos. Un BPP asociado al diseño del SADP señaló que:

“(...) la gran gracia del acuerdo Longueira-Lagos es que aprovechamos la oportunidad de hacer pasos súper importantes en materia de modernización, que no la hemos tenido en otro momento”.

Además de la comprensión del juego político también es notorio el conocimiento de los BPP tanto del entramado de la administración pública chilena como sobre los actores que podrían impulsar o vetar la política, con el objetivo de establecer estrategias de coordinación o negociación. En este sentido, un BPP recordó:

“(...) con la Contraloría ya nos habíamos instalado muy bien (...) mis mejores amigos estaban en la Contraloría, entonces tenía línea directa con los abogados”.

Es distintiva la facilidad de los BPP para acceder a las autoridades políticas, lo que les permitió tener el espacio propicio para participar en la definición de las políticas. Por ende, la influencia de los BPP también estaría relacionada con la posición organizacional estratégica que ocupan entre los mandos políticos y los cargos técnico-administrativos. Esta posición clave les daría una gran influencia. Una BPP asociada al establecimiento del SADP evidencia su estrategia para posicionar su tema, al señalar:

“(...) yo fortalecí mi red con la presidencia” (...) tú tienes que estar muy en sintonía con el elemento gubernamental”.

En el caso de esta política, el principal trabajo de negociación de los BPP tuvo relación con la definición de qué cargos serían concursados mediante el SADP. La opinión de los entrevistados se puede reflejar en lo que expresa un BPP, quien observa que una de sus principales funciones fue:

“(...) reestructurar cuáles cargos entraban a la Alta Dirección Pública y eso era una negociación política muy fuerte”.

Es necesario acotar que lo anterior no necesariamente implica que los BPP militen en partidos políticos. Sin duda el pertenecer a estas redes les da cierta ventaja, ya que conocen la distribución formal e informal de poder, sin embargo los entrevistados no lo consideran como una condición excluyente:

“(...) son importantes las redes de todas maneras, pero no necesariamente son redes políticas, no son de política partidista (...) hay que poder generar confianzas, pero eso no necesariamente requiere de militar todos en el mismo partido”.

Esta declaración podría explicarse en cierto sentido por una característica transversal a los BPP entrevistados: la posesión de importantes competencias “blandas”, específicamente la capacidad de éstos para persuadir a los actores de poder sobre los alcances de las políticas que están diseñando y/o implementando. Por lo tanto, no sería tan primordial la pertenencia a un partido político, sino más bien la posesión de ciertas habilidades “blandas” o políticas. Una BPP señaló al respecto:

“(...) aquí tenemos que seducir, ser los mejores amigos del mundo, que todo el mundo quiera estar con nosotros, que le interese saber qué opinamos, qué se está haciendo, que los servicios vengan pero que las autoridades también no nos rechacen”.

Lo anterior es evidenciado no sólo autorreferencialmente por los BPP, sino además por los políticos que se relacionan constantemente con ellos. Un político entrevistado destaca de los BPP lo siguiente:

“(...) quien viene con vocación y con habilidades ‘blandas’ muy desarrolladas, puede sobrevivir estupendo y tener formas que nadie había dimensionado”.

Discusión y conclusiones

¿Qué nos dice la evidencia del caso chileno con respecto a cómo influyen los Burócratas de Política Pública el proceso de formulación de políticas? Uno de los principales hallazgos de esta investigación ha sido identificar una importante influencia de estos burócratas en el diseño de políticas públicas, particularmente en aquellas políticas donde los actores de poder manifiestan poco interés. El interés de los actores de poder surge ante los casos de corrupción anteriormente mencionados, produciéndose una conjunción virtuosa: para los BPP es el momento oportuno de evidenciar el trabajo realizado con anterioridad con respecto al tema, y para los políticos, la propuesta preparada por los BPP es una oportunidad para proponer una respuesta a la crisis política. Una vez que la presión mediática por los casos de corrupción cesó, los políticos nuevamente perdieron el interés por esta política en particular. Es menester subrayar en que este poco interés de los actores de poder por establecer y fortalecer un sistema de alta dirección pública puede ser explicado por los alcances mismos de la política: la disminución de la discrecionalidad de los políticos al momento de seleccionar a los altos directivos públicos, limitando su poder de designar cargos de acuerdo a criterios como el cuoteo político (Waissbluth, 2006).

Específicamente en el caso del SADP, es posible identificar la influencia de los BPP en dos momentos: i) en el *diseño de la política*, previo al surgimiento de los casos de corrupción, donde el trabajo parece ser más técnico-administrativo a nivel de la elaboración de propuestas, y ii) en la *implementación de la política* posterior al surgimiento de los casos de corrupción, donde el trabajo tiene características más políticas, en el sentido de convencer y negociar con otros actores relevantes para incorporarse al SADP. El caso analizado corrobora la influencia importante de los BPP en la formulación y diseño de la política, desde la implementación de la misma, en relación a lo planteado por Hasenfeld y Brock (1991) y Olavarría (2015). El análisis de las entrevistas demostró que es la presencia de amplios espacios de discrecionalidad lo que podría explicar que los BPP pueden participar activamente tanto en el diseño de la política como en la posterior implementación.

Con respecto a las características distintivas de los BPP en el caso analizado, es posible concluir que manifiestan un perfil de gerentes-directores, en función de la clasificación propuesta por Howlett y Walker (2012). En este caso vemos que el tipo de trabajo que realizan los BPP es principalmente de elaboración de políticas públicas, al participar en el diseño propiamente tal, así como en la negociación con diferentes actores involucrados. No existe en las entrevistas mayor evidencia con respecto a los otros tipos de trabajo: seguimiento y servicio de políticas.

Por otro lado, el análisis de las entrevistas también refleja la Experticia de Política Pública como elemento diferenciador de los BPP, de otros actores estatales que también participan en la formulación de políticas, como los tecnócratas y tecnopolíticos. En específico, es posible encontrar este tipo de experticia en: i) el

conocimiento que tienen los BPP de los procesos e instrumentos de la política misma, ii) en la capacidad de comprender el entorno político que rodea la formulación de políticas, y la correlación de fuerzas al interior del gobierno, y iii) en el desarrollo de destrezas o competencias relacionadas con la negociación y/o la persuasión para desenvolverse en el intersticio entre política y administración.

¿Cómo se desarrollaría este tipo de experticia característica de BPP en el caso chileno? A diferencia de la experticia científica característica de los tecnócratas corroborada por la posesión de grados doctorales, la experticia de los BPP se desarrollaría por dos factores: i) la amplia experiencia y permanencia de los BPP en el sector público en posiciones estratégicas entre lo político y lo administrativo, y ii) por la militancia de los BPP en partidos políticos o la cercanía con redes políticas, donde a través del aprendizaje informal logran identificar el comportamiento de los actores de poder. Es necesario destacar que estos factores podrían actuar tanto de forma complementaria como independiente, ya que un BPP puede desarrollar al EPP por su continuidad en una posición estratégica sin necesidad de militar en un partido político, o complementariamente, puede estar en esta posición estratégica y a la vez militar en un partido político.

Los dos factores recién mencionados pueden explicar la habilidad de los BPP de discernir los tiempos políticos y establecer estrategias con el fin de influir en el proceso de formulación de políticas. Llama la atención del caso analizado la capacidad de los BPP de interpretar los casos de corrupción como una ventana de oportunidad para avanzar en el establecimiento de un sistema civil de carrera en Chile, promoviendo el trabajo realizado previamente por ellos como propuesta de política. También, los dos factores mencionados anteriormente pueden explicar la capacidad de los BPP de persuadir a los actores de poder. Esta persuasión se ve reflejada en el intento de los BPP por convencer a los ministros y subsecretarios de la necesidad de ampliar la cantidad de puestos directivos que fueran concursados mediante este nuevo sistema, lo que de plano implicaba una pérdida de poder para los políticos.

Con el objetivo de caracterizar de mejor forma a los BPP en la realidad chilena y su influencia a través de la EPP, estudios posteriores podrían analizar cómo influyen estos actores, pero ahora en políticas donde los actores de poder están interesados. Otros estudios podrían explorar en profundidad el tipo de trabajo que realizan los BPP con el objetivo de verificar si estos influyen solamente en la elaboración de políticas como evidenció el presente artículo, o de igual forma influyen a través del seguimiento y/o servicio de políticas públicas. Finalmente, acerca de los resultados de este artículo, estudios posteriores podrían avanzar en ponderar la influencia tanto de la permanencia en cargos estratégicos en el sector público como la pertenencia a redes o partidos políticos en el desarrollo de la Experticia de Política Pública de los Burócratas de Política Pública.

Referencias

- Adams, D., H. Colebatch y C. Walker (2015). Learning about Learning: Discovering the Work of Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 74(2), pp 101-111.
- Ai Camp, R. (1997). Technocracy a la Mexicana. Antecedent to Democracy? En M. A. Centeno, y P. Silva, *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: St Martin Press.
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little: Brown and Company.
- Aninat, C. y E. Rivera (2009). Coordinación Estratégica en el Estado de Chile. En Consorcio para la Reforma del Estado, *Un Mejor Estado para Chile* (pag 81-101). Santiago de Chile.
- Aninat, C., Landregan, J., Navia, P. y Vial, J. (2006). *Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Chile*. Washington D.C: IADB - Research Network Working Paper R-521.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge and London: MIT Press.
- Boeninger, E. (2007). *Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y Experiencia Chilena*. Santiago de Chile: Uqbar - Cieplan Editores.
- Callander, S. (2007). *A Theory of Policy Expertise*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Centeno, M. y Maxfield, S. (1992). The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite. *Journal of Latin American Studies*, 24, 57-85.
- Centeno, M. (1993). The New Leviathan: The dynamics and limits of technocracy. *Theory and Society*, 22 (3), 307-335.
- Cheng, L. y White, L. (1990). Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy. *The China Quarterly*, 121, 1-35.
- Colebatch, H. (2006a). *The Work of Policy: An International Survey*. Lexington Books.
- Colebatch, H. (2006b). What Work Makes Policy? *Policy Science*, 39, 309-321.
- Colebatch, H., Hoppe, R. y Noordegraaf, N. (2010). *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Collier, S. (1979). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, Second Edition. Yale University Press.

- Dávila, M. (2010). Tecnocracia y Democracia en el Chile Contemporáneo: el caso de los Gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología* (24), 199-217.
- Dávila, M. (2011a). *Governing Together: The Concertacion Administrations in Chile (1990-2009)* (Tesis Doctoral). North Carolina: the University of North Carolina at Chapel Hill.
- Dávila, M. (2011b). Tecnocracia y política en el Chile posautoritario (1990-2010). En A. Joignant, y P. Güell, *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Diego Portales.
- Dávila, M, A. Olivares y O. Avendaño (2013). Los Gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94.
- Domínguez, J. (1997). *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Elmore, R. (1979). Backward Mapping: Implementation research and policy decisions, *Political Science Quarterly*, 94 (4), 601-616.
- Ferraro, A. (2008). Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile, *Latin American Politics and Society*, 50 (2), pp 101-129.
- Figueroa, V. (2010). Elementos Conceptuales en torno a la Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. En M. Olavarría, *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1: La Modernización de la Gestión Pública* (págs. 21-52). Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Figueroa, V., Pliscoff, C. y Araya, J. (2014). Desafíos a la formación de los futuros directivos públicos. *Convergencia* (64), 207-234.
- Frederickson, H., K. Smith, C. Larimer y M. Licari (2007). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
- Fuentes, C. (2010). Recursos, Redes y Estrategias de los Tecnopols en la Formulación del Plan AUGE - GES. En M. Olavarría, *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo II. El Plan AUGE y la reforma de la Salud*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- González, B. (2013) Factores de Acceso y Permanencia de la Élite Política Gubernamental en Chile (1990-2010). *Revista de Ciencia Política*, 51 (1), pp 119-153.
- Goodnow, F. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. NY: MacMillan.
- Günell, J. (1982). The technocratic image and the theory of technocracy. *Technology Culture*, 23(3), 392-416.

- Hasenfeld, Y. y T. Brock (1991). Implementation of Social Policy Revisited. *Journal of Administration and Society*, 22 (4), 451-479.
- Hoppe, R., y Jeliakova, M. (2006). How policymakers define their jobs: a Netherlands case study. En H. Colebatch, *The Work of Policy: An International Survey* (págs. 61-82). Lexington Books.
- Howlett, M., y Walker, R. (2012). Public Managers in the Policy Process: More Evidence on the Missing Variable? *Policy Studies Journal*, 40 (2), 211-233.
- Hunneus, C. (1998). Tecnócratas y Políticos en un Régimen Autoritario: Los “ODEPLAN boys” y los “gremialistas” en el régimen de Pinochet. *Ciencia Política* (19), 125-158.
- Joignant, A. (2011). The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010. *Journal of Latin American Studies*, 517-546.
- Joignant, A., y Güell, P. (2011). Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Kingdon, J. (1985). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Michigan: Pearson.
- Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿Cómo Implementar las Políticas? *Reforma y Democracia*, 35.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Longo, F. (2013). Diez años de Alta Dirección Pública en Chile. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay.
- Mizuno, H. (2009). *Science for the Empire. Scientific Nationalism in Modern Japan*. California: Stanford University Press.
- Montecinos, V. (1998). *Economist, Politics and the State: Chile, 1958-1994*. Amsterdam: CEDLA.
- Montecinos, V. y Markoff, J. (2009). *Economists in the Americas*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.
- Morgan, D., Bacon, K., Bunch, R., Cameron, C. y Deis, R. (1996). What Middle Managers do in Local Government: Stewardship of the Public Trust and the Limits of Reinventing Government. *Public Administration Review*, 56, 359-366.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Santiago: Documentos de Apoyo Docente, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

- Olavarría, M. (2010). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1: La Modernización de la Gestión Pública. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Olavarría, M. (2010). Efectividad en la Gestión Pública Chilena. *Convergencia*, 17 (52), 11-37.
- Olavarría, M. (2012). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2: La Reforma de la Salud y el Plan AUGE. Santiago de Chile: Universitaria.
- Olavarría, M. (2012). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 3: El Transantiago. Santiago de Chile: Universitaria.
- Olavarría, M. (2016). Agenda and Public Policy: Evidence from Chile. *International Journal of Public Administration*.
- Olavarría, M. (2015b). Policy Implementation: The Case of Chilean Policy on Public Management Modernization. *European Consortium for Political Research, General Conference*. University of Glasgow, 3-6 September 2014.
- Olavarría, M. (2015c). Implementation as Policy Change: The case of the Chilean Public Management Modernization Policy, *II International Conference on Public Policy*, Milano, Italy, July 2015.
- Olavarría, M. (2015d). Policy Implementation in Chile: The Case of the Health Care Reform. International Forum Public Affairs, Social Sciences and Economics, Sapporo, Hokkaido, June 23-25, 2015.
- Olavarría, M. y Dockendorff, A. (2015). The Politicians' Dilemma: The Meritocratic Reform in the Chilean Public Management. Annual International Conference on Law, Economics and Politics. Oxford, UK, 14-16 September 2015.
- O'Toole, L. (1997). The Implications for democracy in a networked bureaucratic world. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (3), 443-459.
- Page, E. (2003). The civil servant as legislator: law making in British administration. *Public Administration*, 81 (4), 651-679.
- Page, E. (2010). Bureaucrats and expertise: elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. *Sociologie du Travail*, 52 (2), 255-273.
- Page, E. (2011). The civil servant as legislator: law-making in British administration. *Droit et Societe*, 79 (3), 637-655.
- Page, E. (2012). Policy without politicians: bureaucratic influence in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. y Jenkins, B. (2005). *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*. London: Oxford University Press.

- Peters, B. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. Longman Publisher.
- Putnam, R. (1977). Elite Transformations in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies*, 10 (3), 383-412.
- Ramesh, G. (2008). Policy-Implementation Frame: A Revisit. *South Asian Journal of Management*, 15 (1), 42-63.
- Ribbhagen, C. (2013). Technocracy within Representative State Technocratic Reasoning and Justification among Bureaucrats and Politicians. University of Gothenburg.
- Rowney, D. (1989). *Transition to Technocracy: The Structural Origins of Soviet Administrative State*. London: Cornell University Press.
- Schneider, B. (2004). *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Schmidt-Hebbel, K. (2008). *Chile's Growth and Development: Leadership, Policy-Making Process, Policies and Results*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile - Documentos de Trabajo N° 507.
- Seidman, H. (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Silva, E. (1998). *The State and Capital in Chile: Business Elite, Technocrats and Market Economics*. West View Press.
- Silva, P. (1997). Studying Technocracy in Chile: What Can Be Learnt from the Mexican Case? *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 61, 39-64.
- Silva, P. (2008). *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Silva, P. y Centeno, M. (1998). *The Politics of Expertise in Latin America*. London: MacMillan.
- Valles, M. (2007). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. London: Institute for International Economics.
- Wilson, W. (1887). The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.
- Wonka, A. (2007). Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications. *Journal of European Public Policy*, 14 (2), 169-189.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: SAGE.