



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE
INGENIERÍA INDUSTRIAL

La Reforma del Estado en Chile 1990-2005

De la Confrontación al Consenso

Mario Waissbluth

**Con la colaboración de:
José Inostroza, Asistente de Investigación.**

**Publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona
PUBLIC (www.esade.edu/public)¹
Marzo, 2006**

¹ Este trabajo contó con el apoyo, en distintas etapas de su desarrollo, del PNUD, la Secretaría General de la Presidencia, y la Fundación Ford. Comunicaciones a mariow@dii.uchile.cl o jinoastro@dii.uchile.cl

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
PROLOGO	5
INTRODUCCION	7
EL ESTADO, UN MUTANTE DEL SIGLO XXI	11
Las explicaciones lineales se están agotando.....	11
El fin del “viejo estado - nación” y la emergencia confusa de nuevos modelos	12
El ocaso del estado weberiano y la emergencia del estado en red.....	15
Las nuevas políticas públicas acerca de la gestión pública.....	18
EL CONTEXTO CHILENO	21
Las reformas del régimen militar (1973-1990)	21
De la confrontación al consenso	23
El desarrollo social y económico de Chile.....	29
LAS REFORMAS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACION	38
El Período de Patricio Aylwin (1990-1994).....	38
El Período de Eduardo Frei (1994-2000).....	39
El período de Ricardo Lagos (2000-2006).....	42
Las percepciones de los actores clave	46
CASOS	51
Las controvertidas empresas públicas y el caso BancoEstado.....	51
La Dirección de Presupuestos: el bueno, el malo y el feo.....	58
El proceso de regionalización y descentralización: asignatura pendiente.....	62
La gestión de altos directivos públicos.....	66
Los funcionarios: avances y retrocesos.....	70
La gestión de la infraestructura: caos y revolución.....	75
La reforma educativa en Chile: sin alma, y un poco a ciegas.....	79
El despegue de las tecnologías de información en el Estado.....	84
LOS DETONANTES Y OBSTACULOS DE LA REFORMA	89
¿Quién ayudó, quién observó y quién obstaculizó?	89
Los intraemprendedores del Estado.....	89
Los factores de contexto y el peso positivo de la historia.....	91
La clase política y el Parlamento.....	91
Las crisis y el poder de los medios.....	93
El Poder Ejecutivo.....	93
La Contraloría.....	94
Los enclaves gremiales.....	95
EL ESTADO CHILENO EN CIFRAS: BAJA CALIDAD Y ALTA EFICIENCIA	97
EL BALANCE FINAL	106
¿Mutó el estado chileno del Siglo XX al Siglo XXI?	106
Reformas modestas y heterogéneas: una explicación posible.....	110
El peligro del estancamiento.....	113
PROPUESTAS DE FUTURO.....	116
Profundizar las mutaciones y cambiar nuevamente la Constitución.....	116
Foco en el ciudadano.....	119
La formulación, presupuestación y control de gestión de las políticas públicas.....	119
La estructura del Poder Ejecutivo.....	120
La gerencia pública.....	121
Las reformas laborales pendientes.....	122
Una descentralización gradual pero efectiva.....	124
EPILOGO: EL DESAFIO ES POLITICO.....	127

RESUMEN EJECUTIVO

A través de revisiones documentales, el cálculo de indicadores comparados de calidad y eficiencia del gasto público, y entrevistas a más de 80 líderes de gobierno y de oposición, gremios empresariales, académicos y sindicalistas, este trabajo revisa el proceso de reforma del Estado en Chile en el período democrático de 1990 a 2005.

El diagnóstico que emerge es paradójico. El Estado chileno, muy reducido por el gobierno militar, tanto en número de funcionarios (6.2% del empleo) como en gasto público (21% del PGB), y cuyo tamaño mantuvo el gobierno democrático estos quince años, logra resultados en un indicador comparado de eficiencia del gasto público que lo ubican nada menos que en el 6° lugar entre los países de la OECD. Sus indicadores de efectividad gubernamental, control de corrupción, crecimiento económico, reducción de pobreza, riesgo país, y desarrollo humano, lo sitúan a la delantera de América Latina.

Entre los avances específicos pueden mencionarse tratados de libre comercio inéditos en el contexto internacional; un sistema de obras públicas concesionadas que transformó la infraestructura del país; una exitosa reforma procesal penal; un sistema de Alta Dirección Pública que profesionaliza la selección de los directivos de la mayor parte de la administración pública; mejoras en la gestión de las principales empresas públicas; un sistema transparente de compras públicas en Web; un programa de alimentación escolar que es modelo internacional; mejoras notables en gobierno electrónico y en gestión macroeconómica; excelente desempeño en recaudación tributaria; y una incipiente pero importante reforma de la salud. En lo político-institucional, se logra la normalización de las relaciones cívico-militares y reformas constitucionales que eliminaron enclaves autoritarios legados por el régimen militar.

Por otro lado, varios de los indicadores de calidad absoluta de la función de gobierno son los más bajos comparados con la OECD. El país tiene buenos resultados de cobertura educativa, pero pésimos en pruebas comparadas internacionales; el clima y prácticas laborales de los funcionarios públicos deja mucho que desear; la calidad de atención en muchos servicios públicos es deficiente, y el índice de Gini de desigualdad de ingresos persiste tan malo (0.57) como el del resto de América Latina. La descentralización ha avanzado lentamente, la gestión municipal es deficiente, la justicia civil también, la Contraloría permanece obsoleta. La percepción de los entrevistados, de gobierno y oposición, es que los avances han sido en promedio “modestos” y “heterogéneos”.

Salvo por un breve período liderado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1997-2000), y otro liderado por el Ministerio de Hacienda (2003-2005), puede afirmarse que las reformas y la modernización del Estado no fueron una política sistemática del gobierno. Los factores detonantes más positivos fueron la presencia de un conjunto clave de “intraemprendedores públicos” que tomaron riesgos y supieron aprovechar ventanas de oportunidad; los *think tank* y los gremios empresariales, que en su momento presionaron por reformas. También hubo elementos generales de contexto: creciente disponibilidad internacional de tecnologías de información, una situación fiscal sana, una cultura histórica de gobernabilidad y reducida corrupción; y paradójicamente, algunas crisis de faltas de probidad que, siendo comparativamente pequeñas en un contexto internacional, fueron suficientes para detonar algunas de las reformas más importantes.

Entre los factores obstaculizantes pueden mencionarse: “enclaves” independientes del Poder Ejecutivo (Contraloría, Poder Judicial y los municipios), así como los sindicatos públicos, que prácticamente han tenido capturado a un aparato de Estado gobernado por una coalición que, al estar legítimamente preocupada por la recuperación de la democracia, nació con una “aversión genética” al conflicto, y escasa preocupación por los componentes más “gerenciales-institucionales” de las reformas. En 1990 predominaba el “balance del terror” con la sociedad completamente fracturada, y el principal logro de la coalición de gobierno ha sido avanzar

hacia un período del “consenso promisorio” en que las diferencias doctrinales de las distintas corrientes políticas son comparativamente muy reducidas.

En suma, las explicaciones de lo ocurrido en el período son más contextuales, culturales, individuales e institucionales que estructurales. Las reformas han sido más bien “propiedades emergentes” de un sistema complejo que el fruto de una meditada planificación. Estas especificidades del caso chileno lo hacen entonces difícilmente extrapolable de manera mecánica a otros países de la región.

La más probable explicación de la paradoja de esta reforma - tan heterogénea en sus resultados - estriba en que las modernizaciones logradas requirieron en lo medular de acuerdos legislativos y/o dinero para su realización. En cambio aquellas, como las mejoras en la calidad de la educación, que tenían elevados desafíos gremiales, o que exigían rediseños institucionales significativos, o mejoras en la gestión de la calidad, fueron generalmente postergadas, salvo en los reducidos casos de aquellos “intraemprendedores” que se jugaron incluso su cargo, con una benigna indiferencia de las autoridades políticas.

La reforma en Chile ha avanzado significativamente, pero corre un riesgo de estancamiento: persisten los “huesos políticamente duros de roer”, con elevadas resistencias gremiales y de enclaves corporativos. Los desafíos son: una reforma profunda al sistema educativo, asunto clave para la solución de la desigualdad; reformas profundas a la gestión municipal y regional, nudo vital de la calidad de atención ciudadana; la profundización del tránsito desde un estado “normativo y weberiano” a un estado “en red” con más consulta ciudadana y coordinación interinstitucional; la consolidación y profundización del Sistema de Alta Dirección pública; una flexibilización y normalización de las relaciones laborales del sector público; diversas reestructuraciones institucionales para evitar severas duplicaciones y descoordinaciones; la solución de la crisis en que ha quedado sumido el Ministerio de Obras Públicas; y la modernización de enclaves como la Contraloría y el Poder Judicial.

Estos desafíos constituyen batallas que requerirán de una coalición política ampliamente convencida y menos aversa al riesgo, en particular cuando las recientes reformas constitucionales redujeron el período presidencial de 6 a 4 años. No es fácil que un gobierno de coalición como el que recientemente inició su cuarto período decida realizar apuestas en períodos tan breves. Los desafíos, como siempre, serán más políticos que técnicos.

PROLOGO

Estimado lector, permítame por un momento presentarme. Lo creo necesario para que se entienda desde donde estoy escribiendo estas líneas, puesto que la reforma del Estado dista mucho de ser un fenómeno “técnico gerencial” y está permeado completamente por la economía política, la política pura y simple, y los contextos históricos.

En palabras de nuestro antipoeta nacional, Nicanor Parra, soy un *embutido de ángel y bestia*, que refleja en su persona las complejas transiciones y turbulencias del mundo y de Chile en estos últimos 30 años. Ingeniero de profesión, en 1968 era uno más de los revoltosos universitarios que consideraba al Partido Comunista como “rosado” y a los demócrata cristianos como francamente “amarillos”... sin tener la menor noción de los contextos históricos en que se estaban dando las polarizadas y a la larga fratricidas luchas políticas en Chile y el mundo. Exiliado 14 años en México, país que hasta hoy es mi segunda patria, me integré allí a un pequeño partido político chileno, el MAPU², del cual luego me retiré cuando mis confusiones aumentaron.

Retornado a Chile en 1989, torcí una vez más mi rumbo y me dediqué a la consultoría en gestión, no como individuo sino a través de una naciente y formalizada empresa, lo cual me obligó a los 41 años de edad a entender el mundo empresarial desde sus entrañas, y a vivir los dolores de cabeza que provoca esa bestia amenazante llamada “flujo de caja”, frecuentemente incomprendidos por aquellos que han sido toda su vida académicos o servidores públicos. En ese período, una buena fracción de la demanda por consultoría en gestión en Chile y América Latina provenía del sector público, lo cual me obligó a entender por dentro ese complejo mundo, tanto como las herramientas modernas de gestión provenientes de la esfera privada y los países industrializados.

La reforma del estado dista mucho de ser un fenómeno “técnico gerencial” y está permeado completamente por la economía política, la política pura y simple, y los contextos históricos.

A esas alturas gozaba ya de una total confusión ideológica, propia de alguien que estima que la ruta de la “izquierda” estaba muerta, la de “derecha neoliberal” no le era convincente tanto por razones afectivas como éticas, y en la afanosa búsqueda de un “progresismo” que mezclara aceptablemente la lógica eficiente del mercado con la justicia social, aunque sin quedarme del todo claro cómo se lograba eso.

Durante estos últimos 15 años permanecí en la periferia del aparato de Estado, aunque afín a y votando por los sucesivos gobiernos de la Concertación, participando en algunos directorios de empresas públicas, y con la creciente convicción de que la modernización del Estado era un elemento crítico para el desarrollo del país y su ingreso pleno al club de los países viables, estables y con altos niveles de equidad. A mediados del 2004 tuve el honor de ser invitado a formar parte del naciente Consejo de Alta Dirección Pública, al que nos referiremos en detalle más adelante, lo que me ha permitido comprender desde otra dimensión la complejidad del Estado.

Me integré a este Consejo con el temor de que fuéramos a vivir en un constante forcejeo político entre los representantes afines al gobierno y a la oposición. Los hechos demostraron mi error. La proposición de ternas de directivos en todos los casos ha sido virtualmente unánime, y esta vivencia es una señal más de lo que es una de las principales conclusiones de esta indagación: que la reforma del Estado en Chile debe comprenderse en un tránsito que parte en 1990 en el período del “balance del terror” y que culmina en lo que hacia el 2005 llamaremos el período del “consenso promisorio”.

² El MAPU, ya desaparecido, hasta ahora despierta suspicacias en muchos miembros de la coalición de gobierno. Muchos de sus militantes, integrados hoy a otros partidos, alcanzaron posiciones de gran influencia política, y son vistos por algunos como una suerte de “conspiración transversal”. De hecho, han sido hasta hoy una importante fuerza integradora al interior de la heterogénea coalición.

Me integré en Marzo del 2005 de medio tiempo al Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile a trabajar en docencia y en la realización de esta investigación. Agradezco a la comunidad académica de dicho Departamento, que me acogió con apoyo y entusiasmo, y con certeras críticas a los incipientes enfoques de este trabajo. Muchos de los cuadros elaborados por Luis Riquelme, tesista del Magíster en Gestión y Políticas Públicas, están incorporados en este artículo, en particular en el capítulo de eficiencia y calidad del gasto público. De igual manera, la tesis de Cristián Leyton fue un insumo básico para la elaboración del caso sobre descentralización. También ha sido clave la colaboración de José Inostroza, ayudante de investigación de este proyecto, cuya rigurosidad me ha obligado en diversos momentos a controlar mis entusiasmos interpretativos y que, junto con recabar una montaña de datos, escribió los textos preliminares de varias secciones de este documento. Elena Razmilic, con plena autoridad de cónyuge, editó numerosos errores de redacción.

Es necesario destacar, tal vez como un hecho no tan casual, que en este mismo Departamento el profesor Carlos Vignolo impulsó durante 1993 la formación de un grupo de directivos públicos que se reunían, presididos por Marcos Lima³, para discutir la modernización del Estado, tema algo insólito para la época. Este grupo fue efímero, pero sus integrantes persistieron en el tiempo bajo distintas modalidades y jugaron un rol clave en todo el período. Hoy, quince años más tarde, se está repitiendo la historia a través del incipiente Club de la Innovación en Gestión Pública, probablemente en la misma sala. Los protagonistas son otros, el espíritu es el mismo.

Habiendo trabajado como consultor en muchas instituciones públicas chilenas y latinoamericanas en el espacio de “lo gerencial”, tratar de comprender la lógica integral de la reforma del Estado ha obligado a este ingeniero (con postgrado en biotecnología) a incursionar colateralmente en la economía, la sociología, la historia, y la ciencia política. Por ello, este trabajo debe entenderse más como un “ensayo en periodismo académico”, que como un tratado que cubre integralmente todas esas especialidades. A la vez, debo decir que siempre me ha parecido que los enfoques monodisciplinarios causan serios daños en todos los ámbitos de la realidad macro y micro.

Este documento tuvo un antecedente preliminar, un “*working paper*”⁴, del cual recibimos numerosas observaciones que hemos procesado para la producción de esta versión final. Agradecemos en particular aquellas de Rossana Costa, Eduardo Engel, Rodrigo Egaña, Alvaro Díaz, Koldo Echebarría, Tomás Campero, Claudio Fuentes, Patricio Meller, Oscar Muñoz, Salvador Valdés, y Mateo Budinich. También agradecemos a los más de 70 entrevistados que nos concedieron su valioso tiempo, para opinar y responder una encuesta, cuyos resultados cuantitativos son una pieza clave de la evidencia que se muestra más adelante. Las responsabilidades, como siempre, quedan debidamente deslindadas.

Otro agradecimiento va para la Secretaría General de la Presidencia, que financió parcialmente este trabajo, y que tuvo la visión de Estado de administrar el proyecto a través del PNUD, de modo que no existiera posibilidad alguna de censura a sus contenidos. La Fundación Ford apoyó la etapa de redacción final del texto.

³ En esa época Director del Instituto de Normalización Previsional, INP.

⁴ “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y Propuestas de Futuro”, Mario Waissbluth y José Inostroza, Serie GESTION N° 76, Diciembre, 2005, Centro de Gestión, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Disponible en formato PDF en la Serie Gestión, www.dii.uchile.cl, en www.mariowaissbluth.com y en www.igt.cl.

INTRODUCCION

Intentaremos hacer un breve balance respecto a lo que ocurrió en Chile en materia de reforma del Estado en el período democrático que se abre en 1990, que cubre tres gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, y que culmina en el 2005, al filo de una nueva elección presidencial. De hecho, entre la redacción del *working paper* previo y esta edición final tuvo lugar la elección, ganando Michelle Bachelet, con lo cual coalición de centro-izquierda inicia su cuarto período consecutivo de gobierno.

El propósito básico del trabajo es describir qué pasó y qué dejó de pasar en este período, porqué ocurrió lo que ocurrió, porqué no ocurrieron o se atascaron algunas reformas clave, y hacer algunas propuestas respecto a lo que debiera ocurrir en el futuro si es que el Estado y las fuerzas políticas de Chile optan por continuar en esta senda. La profundización de la reforma, al menos en mi opinión, es de vital importancia para la competitividad del país, la calidad de vida de sus ciudadanos, la transparencia, la consolidación de la democracia y la participación, y el ahorro y buena asignación de recursos públicos, que en definitiva, pertenecen a los ciudadanos y en particular a los más desposeídos.

Por los propósitos arriba mencionados, este documento aspira a tener un público objetivo fundamental: los “*policy makers*” y directivos públicos de Chile, especialmente en este período de transición presidencial. Por ello, la forma en que se presenta este documento no carece de importancia. Procuraremos evitar los “*metalenguajes*” especializados propios de las diferentes disciplinas gerenciales y sociales, recurriendo a términos que suelen confundir al lector.

El otro desafío autoimpuesto es no hacer de este texto un mamotreto descriptivo y formalista. Por cierto, tratar de convertir un documento sobre reforma del Estado en algo entretenido de leer y con algunas dosis de humor es casi un contrasentido. Pero es un desafío esencial. Para que este esfuerzo sirva algún propósito, es imprescindible que el “*policy maker*” o directivo público que lo lea no se quede dormido en la página

Tratar de convertir un texto sobre reforma del estado en algo entretenido de leer y con algunas dosis de humor es casi un contrasentido.

7. Por cierto, entre los lectores del *working paper* original hubo algunos que reclamaron enfáticamente por el estilo heterodoxo y poco académico del mismo. Sin embargo, dado que los que apreciaron el estilo superan a los críticos en una proporción de aproximadamente 10 a 1, he optado por mantenerlo.

Este texto coincide en lo temporal con dos publicaciones muy relevantes para la comprensión integral del fenómeno, ambos de colegas de este Departamento: el primero, de Alvaro Ramírez⁵, proporciona una minuciosa descripción de los hitos principales de la reforma en este período, que por ende son abordados aquí someramente, y el segundo, aun más reciente, editado por Patricio Meller⁶, provee un prolijo análisis de lo que han sido las *políticas públicas* de los gobiernos de la Concertación, realizando un análisis “*contrafactual*” que intenta responder la pregunta de qué habría sucedido en Chile si a partir de 1990 hubiera habido sólo gobiernos de derecha. Ambas son lecturas obligadas para quien desee profundizar en este fenómeno. Si el trabajo de Meller y sus colaboradores es un análisis de las políticas públicas y la economía del desarrollo chileno, éste intenta ser un análisis de la política, la economía política y la institucionalidad de la reforma del Estado en Chile, y ambos temas se entrecruzan profusamente. Como el mismo Meller afirma, “*la cuestión central para un país en desarrollo es la creación de una estructura institucional y de mercado que se refuercen mutuamente*” y este análisis es una prolongación hacia el espacio de lo que ha ocurrido, y lo que ha dejado de ocurrir, en la institucionalidad y gestión del Estado en Chile.

⁵ “El proceso de reforma del Estado y Modernización de Gestión pública en Chile. Lecciones, Experiencia y Aprendizajes (1990-2003)”, Alvaro Ramírez, INAP, Madrid, 2004.

⁶ “La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema”. Editor Patricio Meller, Ed. Taurus, 2005.

Si este trabajo aborda la reforma del Estado, es pertinente definir qué entendemos como tal. Nos quedaremos con una definición simple, de los autores Pollitt y Bouckaert⁷: las reformas “*son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.*” La frontera entre políticas públicas, legislación, gerencia pública, institucionalidad, ideologías políticas y la ciudadanía es esencialmente difusa, y el arte del buen reformador consiste precisamente en aprender a manejar esa complejidad en cada coyuntura que se vaya presentando. Por ello, presentaremos algunos datos numéricos que han sido el resultado de la compleja interacción entre política y gestión pública, de manera de objetivar lo más posible nuestros comentarios.

Como se ve, nuestro concepto de reforma es bastante amplio: cualquier cosa que ayude al ciudadano. Hay, sin embargo, algunas definiciones adicionales que serán claves al momento de realizar el balance final. Rodrigo Egaña⁸, basado en parte en aportes de Koldo Echebarría⁹, ha sintetizado una excelente distinción entre los diferentes ámbitos que utilizaremos en el capítulo de conclusiones:

“La primera distinción básica es la existente entre reforma institucional y reforma sustancial. Se entiende por reforma institucional aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, siendo un caso característico la llamada reforma liberal (separación de poderes, control judicial, instauración del principio de legalidad, etc.); a su vez, reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance”.

En este contexto, el concepto de gestión pública está más cerca de la reforma institucional, y la política pública de la reforma sustancial. Una reforma sustancial del Estado podría ser la estatización de empresas privadas, o la privatización de empresas públicas. Ambos procesos se pueden gestionar de manera transparente y eficiente, o de manera corrupta e ineficiente.

Las reformas “son cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.”

La reforma sustancial es aquella que se logra en lo esencial a través de cambios normativos, generación de nuevas instituciones, o reasignaciones significativas de recursos, lo cual en el fondo significa actuar sustantivamente a través de la Ley de Presupuesto. Todas estas reformas se logran actuando cupularmente. El Ejecutivo y el Legislativo negocian, y si logran ponerse de acuerdo se materializa rápidamente una reforma sustancial. Según esta definición, crear el Servicio Nacional de la Mujer es una reforma sustancial, aprobar la Ley de Compras Públicas también, refocalizar recursos significativos a la lucha contra la pobreza es sustancial, unir el Ministerio de Obras Públicas con el de Transporte y Telecomunicaciones es reforma sustancial ... cosmética pero sustancial, dividir una Región en dos es sustancial ... cosmética pero sustancial¹⁰. Las reformas sustanciales se logran con mucha inspiración y/o mucha negociación legislativa, pero cuando se materializan lo hacen rápidamente y con escasa transpiración.

Reforma institucional-gerencial significa otra cosa: uno o varios ejecutivos públicos deben doblarse las mangas de la camisa, y trabajar varios años en la modernización de alguna institución o conjunto de

⁷ Christopher Pollitt, Gert Bouckaert, “Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000.

⁸ Rodrigo Egaña. “Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y Desafíos”, Revista del Centro de Estudios Públicos, 2002.

⁹ Koldo Echebarría, “Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significados y Modelos Conceptuales”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 18, páginas 77-96.

¹⁰ Esta reforma, realizada el 2000, acaba de ser revertida por la nueva Presidente Bachelet. A la inversa, las presiones regionalistas están culminando en la creación de dos nuevas Regiones. Un paso adelante y uno atrás.

instituciones, convenciendo gremios recalcitrantes, incorporando gradualmente al proceso otros directivos¹¹, mandos medios y funcionarios, reorganizando internamente, rediseñando y automatizando procesos, estando dispuestos a perder el cargo si llega la hora de la verdad en materia de conflictos y rechazo al cambio, realizando múltiples *lobbies* con numerosos *stakeholders* de encontrados intereses, mejorando la calidad de atención en la ventanilla, elevando los niveles de profesionalización institucional, cambiando los sistemas de evaluación del personal, sustituyendo el obsoleto concepto de antigüedad por el de mérito, en suma, menos inspiración y muchísima transpiración y liderazgo, durante largos períodos de tiempo.

Una anécdota ilustrativa¹²: en el transcurso de una consultoría de gestión en un importante Tribunal hace algunos años, le manifestamos a su directivo máximo nuestra intensa preocupación, diciéndole “Señor Presidente, esta Corte lleva varios años ingresando 90.000 casos y cerrando 60.000 casos anualmente. Ya se han acumulado 250.000 casos, lo cual significa que, si Ud. no recibiera ni uno más, a este ritmo se demoraría 4 años en tramitar los juicios pendientes”. Se produjo un largo silencio, después del cual respondió “¿y por qué me traen a mi estos problemas administrativos?”

... 250.000 dramas humanos perdidos en el limbo por “problemas administrativos”.

¿Será acaso un “problema administrativo” definir una estrategia para transformar una institución de 3 mil trabajadores legítimamente frustrados, sindicalmente combativos y virtualmente inamovibles? ¿Acaso es un “problema administrativo” simplificar radicalmente un sistema de atención al usuario que cuenta con 250 etapas (no es una exageración), por medio de la digitalización y el cambio organizacional? ¿Es tarea de “administradores” generar una visión de futuro atractiva y convincente de la institución para seducir a sus propios empleados, a los ciudadanos, y al Ministro de Hacienda para que de más dinero?

Esta es la importancia real de la reforma institucional. Las dificultades y restricciones son enormes, pero a la vez, si uno pudiera en aquella Corte lograr una mejora de sólo 10% en la congestión de causas judiciales, lo que es perfectamente posible... se van a resolver 25.000 dramas humanos. Acortar el tiempo de espera de las operaciones quirúrgicas en hospitales públicos significa cientos o miles de vidas salvadas, y mejorar en un 10% la efectividad y calidad de los procesos escolares representa un futuro mejor para miles de familias. En otras palabras, lo que está en juego no es poco y las dificultades son tan grandes como las satisfacciones.

Debemos destacar lo que este trabajo NO pretende cubrir. No aborda sino tangencialmente y en la medida de lo imprescindible los problemas político-constitucionales, ni los temas de derechos humanos, no por poco relevantes, sino porque no están dentro del propósito central del estudio y escapan a mi capacidad

Diario Clarín, Argentina 05.11.2005
ENTREVISTA A FRANCIS FUKUYAMA
La etapa pinochetista de Chile, sugiere Fukuyama en esta entrevista, constituye un modelo "exitoso" de implantación del experimento neoliberal. Como sea, incluso tras algunos lustros de restauración democrática, los pobres de Chile todavía aguardan el prometido derrame mientras el país exhibe constantes tasas de crecimiento. El monopolio liberal del mundo acabó plasmando un panorama de gran desigualdad que, para sus promotores iniciales, resultó redituable pero muy inseguro. Por eso Fukuyama dirigió su atención a la institución central de la vida política: el Estado. Fukuyama estima que es hora de restaurar la soberanía estatal. En su último libro, La Construcción del Estado, escribe: "En este libro defiende la construcción del Estado como uno de los asuntos de mayor importancia para la comunidad mundial, dado que los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo: la pobreza, el sida, las drogas o el terrorismo". Al tratar de fundar el orden mundial en el fortalecimiento de los Estados, Fukuyama se opone al dogma neoliberal del Estado mínimo.

¹¹ Respecto a procesos de transformación institucional, tal vez la referencia más iluminadora es “Leading Change”, John Kotter, Harvard Business School Press, 1996.

¹² “La Reforma del Estado en América Latina”, M. Waissbluth, www.mariowaissbluth.com

analítica y mi experiencia. Tampoco pretendemos realizar aportes en materia de política económica ni social. El objetivo central, insistimos, es tratar de entender por qué pasó lo que pasó, y por qué no pasó lo que no pasó en materia de reformas del Estado, para de allí extraer recomendaciones sobre los desafíos críticos a futuro.

Este trabajo tampoco pretende cubrir en profundidad todos los ámbitos sectoriales de la reforma del Estado: justicia y entes afines como Gendarmería, la Cancillería, educación, salud, seguridad social, defensa y fuerzas armadas, etc. Sería simplemente imposible. En el capítulo de “Casos” abordamos varios de ellos, mas no con el propósito de estudiarlos en profundidad, sino de buscar los “hilos conductores críticos” y los fenómenos básicos subyacentes al proceso de reforma, de manera de utilizarlos posteriormente en una síntesis del diagnóstico, en el Capítulo “El Balance Final”, y en la identificación de los nudos clave que deberán ser abordados en el futuro, tema tratado en el Capítulo “Propuestas de Futuro”.

EL ESTADO, UN MUTANTE DEL SIGLO XXI

Las explicaciones lineales se están agotando

“Este tipo de análisis que aísla al Estado como sujeto de estudio, enfocándose primero en su estructura y luego en la forma en que ésta se inserta en un mundo de otras estructuras, ha llevado a menudo a una mistificación del Estado y sus capacidades”. Así resume Joel Migdal¹³ su crítica a la miopía retórica de los diversos enfoques y escuelas de estudio, cada una con una visión parcial del tema: estructuralistas, culturalistas, racionalistas, institucionalistas, neoinstitucionalistas, históricas, etc. La verdad es más compleja. Todo cuenta, todo interactúa, a veces de manera impredecible. Es cuestión de preguntarse qué consecuencias tuvo un asesinato en Sarajevo en 1914. Los sistemas complejos no son lineales, y es tan sencillo y a la vez tan complicado como eso. Las explicaciones simplistas se terminaron.

Desde una perspectiva diferente o tal vez complementaria a la de la ciencia política, postularemos que la teoría de sistemas complejos podrá ser más útil para este análisis. Para ello recurriremos a un autor poco conocido, de impronunciable apellido Gharajedaghi y nombre Jamshid, quien escribió un breve pero profundo libro llamado “Pensamiento Sistémico: Gerenciando el Caos y la Complejidad”¹⁴.

Siendo imposible sintetizar aquí este gran aporte, nos limitaremos a decir que las distintas partes de un sistema, que en el caso del Estado incluyen instituciones de distintos poderes autónomos, partidos, gremios, la prensa, individuos, entidades no gubernamentales y empresas, y un cada vez más poderoso entorno internacional, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas, y ya está llegando la hora de concebir la arquitectura de las organizaciones, públicas y privadas, como una aglomeración de entes socioculturales con sus propios propósitos, que buscan optimizar su propio micro-entorno. Entender las interdependencias entre estas partes requiere mucho más que capacidad analítica, la cual despieza un problema en sus partes, las analiza separadamente, y luego busca una explicación global. El pensamiento sistémico pone a la organización y sus partes en el contexto de su entorno y estudia el rol de ella respecto a este entorno y a lo largo del tiempo.

Las propiedades emergentes son propiedades del todo, no de las partes, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y no pueden ser manipuladas por herramientas analíticas. La manifestación más evidente de estas propiedades es la frase “¡quién lo hubiera dicho!”.

Otro concepto fundamental de los sistemas complejos son las *propiedades emergentes*, que surgen de la interacción de muchos de sus componentes entre sí y con el entorno. Un salto cualitativo en la productividad o la innovatividad de una empresa lo es. El incremento brusco de la corrupción en una sociedad también. Las *propiedades emergentes* son, como dice Jamshid, propiedades del todo, no de las partes, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y no pueden ser manipuladas por herramientas analíticas. La manifestación más evidente de estas propiedades es la frase “¡quién lo hubiera dicho!”. Quién hubiera dicho hace 5 años que el precio del cobre se iba a casi triplicar, que el Presidente Lagos iba a pasar de su mínimo a su máximo de popularidad en dos años, que el incidente terrorista de la estación de Atocha cambiaría el curso de la política española.....

¹³ “Studying the State”, Joel S. Migdal, en “Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure”, M.I.Lichbach, A.S.Zuckerman, Cambridge University Press, 1997.

¹⁴ J. Gharajedaghi, “Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity. A Platform for Designing Business Architecture”, Butterworth Heinemann, 1999.

El viejo mundo de los blancos y negros, las dicotomías, los compartimentos estancos, ha sufrido otro asalto conceptual, el de la lógica difusa. Hace algunas décadas el jefe del Departamento de Ingeniería Eléctrica de la Universidad de California, Lofti Zadeh, escribió un sencillo pero potente teorema¹⁵:

“A medida que un sistema se hace más complejo, la posibilidad de hacer sobre este sistema afirmaciones que sean simultáneamente precisas y significativas disminuye”.

Este teorema, que le valió el ostracismo académico a su autor por un par de décadas, en dos líneas dice, nada menos, que la lógica aristotélica no funciona en sistemas complejos. Si hacemos afirmaciones precisas, van a ser poco significativas, y si hacemos afirmaciones significativas, van a ser poco precisas. Zadeh tiene una estatua en Japón, .. y todavía es prácticamente desconocido en América. Pero este no es un llamado a programar software de lógica difusa, es un llamado a navegar en las confusas aguas organizacionales y sistémicas aceptando contradicciones, así como fronteras conceptuales, ideológicas, normativas y organizacionales muy difusas.

El pensamiento sistémico es, en definitiva, el arte de simplificar la complejidad, ver a través del caos, e intentar manejar las interdependencias. La reforma del Estado es un fenómeno económico, histórico, normativo, cultural, político, social, y además, cargado de incidentes y coyunturas impredecibles.

El fin del “viejo estado - nación” y la emergencia confusa de nuevos modelos

Para entender el contexto histórico-económico de lo que ocurrió en Chile en materia de reforma del Estado, revisaremos brevemente las tendencias mundiales que marcaron el siglo XX y están marcando los inicios del siglo XXI¹⁶. Para ello, conviene recurrir a un autor cuyo nombre es Philip Bobbitt, quien ha sido Director de Inteligencia del National Security Council y asesor frecuente de la Casa Blanca. Su brillante, pero a la vez tedioso texto de 900 páginas, *“The Shield of Achilles”*, proviene del epicentro académico e ideológico de la potencia hegemónica del momento.

Sostiene Bobbitt que el siglo XX no fue un siglo de varias guerras, sino de una única “larga guerra” (*epochal war*) con distintos episodios, en la cual se confrontaron los tres grandes modelos que se disputaron el mundo: el fascismo, el comunismo y el capitalismo democrático. Esta guerra habría comenzado en 1914 y terminado en la última década del siglo XX con la caída del Muro y la destrucción del imperio soviético, dejando como modelo dominante el capitalismo democrático. Estados Unidos queda entonces como la potencia hegemónica mundial, cuya victoria se habría debido esencialmente a la mayor eficacia económica y tecnológica, que tuvo sus dos pivotes centrales en el armamento nuclear y la informática.

El Estado-Nación del Siglo XX, que proveía protección aduanera, educación pública, salud pública, pensiones públicas, electricidad pública, correo público, ferrocarriles públicos, y una verdad oficial en materia valórica, se desmorona casi por completo.

Al finalizar esta “larga guerra”, como en el fin de otras “*epochal wars*” del milenio, según Bobbitt han ocurrido cambios constitutivos en la noción misma de Estado. El Estado-Nación del Siglo XX, que proveía protección aduanera, educación pública, salud pública, pensiones públicas, electricidad pública, correo público, ferrocarriles públicos, y una verdad oficial en materia valórica, se desmorona casi por completo, salvo en la mente de algunos nostálgicos. En suma, lo que en los años 50 se consideraba como “lo natural”, hoy es la excepción que requiere explicaciones.

¹⁵ Zadeh, Lofti, et al, “Fuzzy Sets and Applications”, J. Wiley, 1987. Ver además C. Carlsson, “Fuzzy Logic in Management”, Springer, 2003

¹⁶ Los próximos párrafos están extractados de un texto propio: “Un Elefante llamado Progresismo”, Fundación Chile XXI, Colección Ideas. Ponencia presentada en el Seminario “Empresarios Progresistas y la Innovación Tecnológica en Chile hoy” de la Fundación Aire Libre. Nov. 2003, disponible también en www.mariowaisssbluth.com

Se pasa entonces de un Estado-Nación que busca garantizar el bienestar de las personas, a un Estado-Mercado que no pretende garantizar este bienestar, sino que busca maximizar y garantizar la oportunidad que tengan las personas de lograr su bienestar ... cualquiera sea la acepción individual de la palabra bienestar, puesto que ya no sería rol del Estado tener una verdad oficial respecto a lo que se entiende como bienestar. Siguiendo al cantautor cubano Silvio Rodríguez, *es lo mismo pero no es igual*.

Entonces, he nos aquí los chilenos, en la punta extrema de un subcontinente que ni siquiera merece una página en aquel megalibro, tratando de dilucidar si lo que hoy se requiere es el viejo Estado-Nación, o el nuevo Estado-Mercado, o una tercera vía exótica y aun no inventada, con pedacitos de liberalismo, otros de altruismo, y otros de “redistributivismo”.

Bobbitt plantea que en el nuevo milenio, el Estado-Mercado se ha estado perfilando con tres sabores diferentes, y que los intereses encontrados de los bloques de estos tres sabores se constituirán a la larga en una nueva fuente de conflictos a escala planetaria. Son tres “bloques borrosos”, de fronteras difusas, disputándose el mundo, ... eso sin contar con los bloques fundamentalistas del Medio Oriente, y casos insólitos como los recientes despegues de crecimiento de mega países como China e India.

Se pasa entonces de un Estado-Nación que busca garantizar el bienestar de las personas, a un Estado-Mercado que no pretende garantizar este bienestar, sino que busca maximizar y garantizar la oportunidad que tengan las personas de lograr su bienestar ... cualquiera sea la acepción individual de la palabra bienestar, puesto que ya no sería rol del Estado tener una verdad oficial respecto a lo que se entiende como bienestar.

El primero, el modelo fundacional, defendido e ideado por los halcones en la Casa Blanca y los *think tanks* mal llamados “conservadores”, es el que Bobbitt denomina Estado-Mercado-Emprendedor (*Entrepreneurial Market State*), cuyo exponente más nítido serían los propios Estados Unidos, la Inglaterra thatcherista (no la actual), y Chile de los 80 como caso extremo, el alumno ejemplar de The Heritage Foundation y la Escuela de Chicago.

En este modelo, la creación de empleos se considera más importante que la seguridad en el trabajo (la cual se lograría indirectamente a través de las elevadas tasas de crecimiento), las grandes disparidades de ingreso son toleradas, se procura privatizar la educación y la salud, los impuestos se reducen, en suma, el Estado “benefactor” se reduce al mínimo indispensable, bajo el supuesto de que eso detonará el crecimiento. La seguridad en el trabajo se logra a través del crecimiento y el pleno empleo, y no a través de leyes laborales. La responsabilidad por ti y tu familia es fundamentalmente tuya y de nadie más. La teoría del “chorreo” en su pureza extrema, y que por cierto, como veremos más adelante, en materia de crecimiento económico funciona bastante bien y de desigualdad bastante mal. Lo llamaremos por brevedad “modelo americanista”.

El segundo modelo, según Bobbitt, es el llamado Estado-Mercado-Mercantil (*Mercantile Market State*) que postula un gobierno fuerte, subsidia importantes investigaciones de frontera para las empresas, ayuda a determinados sectores industriales, y suele mantener una moneda devaluada artificialmente para fomentar las exportaciones, aún a costa del consumo interno. A la vez, procura proteger su producción local con medidas arancelarias o para-arancelarias, hasta donde sus competidores y la OMC se lo permitan. Hay elaborados modelos de *welfare*, las disparidades violentas de ingreso son muy mal vistas, casi inaceptables, hay una ética de trabajo y ahorro. Los grandes conglomerados locales controlan la mayor parte de la economía, en franco contubernio con el gobierno.

Es el retrato hablado de las economías japonesa¹⁷, de Corea del Sur, y Taiwán. “Industrial policy”. Apuestas por sectores y/o contubernio estado-empresas, que horrorizan y provocan una mirada de desprecio a los economistas del primer modelo. Los datos son abrumadores: crecen, son equitativos y tienen bajo gasto público. Por cierto, este modelo, como los demás, no es completamente “exportable”, pues tiene profundas raíces culturales y religiosas, y una tradición de inversión en capital humano que no ha estado precisamente presente en América Latina. Este modelo será referido como “asiático”. Es un modelo poco entendido y estudiado en nuestra región, y no alcanzamos a comprender qué parte de su éxito tiene su base en políticas económicas y sociales explícitas, cuánto en la estructura valórica y cultural, en su inversión en capital humano, y cuánto en el ambiente de cooperación estado-empresa-gremios.

Finalmente, tenemos el Estado-Mercado-Gerencial (*Managerial Market State*, en alemán *Soziale Marktwirtschaft*), que surge con nitidez en Europa después de la Segunda Guerra. Una sociedad cohesionada (al menos hasta que comenzaron los problemas con los inmigrantes) y elevados niveles de beneficio y protección social. La empresa privada es valorada ... siempre que contribuya al bien social. Los sindicatos se sientan en los directorios, hay contratos colectivos a nivel nacional. El gasto promedio de estas economías en capacitación de trabajadores alcanza al 2% del PGB, comparado con 0.25% en el primer modelo. Los recargos al salario base son del 45% en Alemania, versus el 27% en Estados Unidos. Los niveles de impuesto son los más elevados de los tres sistemas, lo cual sirve para financiar no sólo los gastos sociales, sino también para pagar los seguros de los altos niveles de desempleo que el propio modelo genera. Este es el estilo “europeo”, con nítidos exponentes como Alemania, Francia y Suecia, y cuyos principios fundacionales también horrorizan a los economistas del primer modelo, el “americano”. Son altamente equitativos y malitos para crecer, aunque ya están tan ricos que no importa tanto.

Cabe mencionar especialmente el caso alemán en épocas recientes. La crítica “americanista” (fundada) al modelo “europeo” estriba en que los grados excesivos de carga tributaria, gasto social y “welfare” ahogan el crecimiento y provocan desempleo. Sin embargo, la comprensión de este fenómeno en Alemania ha conducido recientemente a un modelo “intermedio”, una cierta reducción del “welfarismo extremo” basado en una negociación razonable entre los potentes sindicatos alemanes y sus empresas, con el resultado de que en los últimos seis años el costo unitario de la hora hombre ha caído 20% respecto a España e Italia, y las exportaciones alemanas han aumentado 48% en el mismo período¹⁸. Frente a ello, la distribución del ingreso es excelente, y en Estados Unidos y en Chile abundan los indigentes. Tal parece que todo extremo es malo.

Por supuesto, estos no son modelos “puros” y hay estados “raros”, como China continental con su capitalismo autoritario gobernado férreamente por el Partido Comunista, o Irlanda, que es en cierta forma un híbrido de los tres capitalismo modernos, con un éxito sorprendente en materia de crecimiento e innovación.

Los “americanistas” dirán seguramente que no importa que los ricos se hagan más ricos, por cuanto los americanos más pobres estarían mejor en términos absolutos, comparados con sus congéneres de Japón o Alemania. La “teoría del chorreo”. Sin embargo, es interesante destacar un artículo de Lord Richard Layard¹⁹, de la prestigiosa London School of Economics, que no es precisamente un reducto marxista. Incursionando en la psico-socio-economía, este trabajo demuestra en forma bastante contundente que los mayores ingresos no generan una sensación *psicológica* de mayor bienestar si las disparidades de ingreso son elevadas. En otras palabras, cuando las disparidades son muchas, aunque aumente su ingreso (como ha

¹⁷ Un reciente artículo de Newsweek, (Feb. 13, 2006) se denomina “Turning Un-Japanese”. Explica cómo la influencia extranjera está generando crecientes críticas al Primer Ministro, pues sus reformas pro-mercado estarían introduciendo “un-Japanese extremes of wealth and poverty into society”.

¹⁸ Para una descripción del caso alemán, véase The Economist, Aug. 20-26th, 2005, cuyo título de portada es “Germany’s surprising economy”.

¹⁹ “Happiness: Has Social Science Got a Clue?”, Richard Layard, Lionel Robbins Memorial Lectures, London School of Economics, Marzo 2003.

sido el caso chileno), los más pobres se sienten “como gatos frente a una carnicería”, especialmente si los medios de comunicación les están refregando cotidianamente sus carencias. Su provocadora visión es que, en última instancia, no se trata de que los europeos trabajen demasiado poco, sino que los estadounidenses (y los chilenos, diría uno) trabajan excesivamente y lo pasan peor. En definitiva, el bienestar sería en realidad una combinación de ingreso con ocio, y en ese terreno, el puro ingreso *per capita* sería una medida errónea del bienestar... el comercio belga no abre ni los Sábados por la tarde ni los Domingos, pues compartir con los amigos es más importante. Mal no les va.

En el caso latinoamericano, las “incomodidades psicológicas” ceden terreno a carencias bastante más acuciantes, ya que cerca de un 30% de la población vive con menos de 2 dólares diarios. México, Chile, Sudamérica en su conjunto y África, comparten el dudoso honor de tener los peores coeficientes de Gini del mundo, que reflejan la distribución del ingreso autónomo de las personas. Además, esta vapuleada región goza de abundantes dosis de otro modelo que tiene poco que ver con los capitalismo “serios”: el populismo.

Dornbusch y Edwards²⁰ evaluaron un gran número de “episodios populistas” de todos los sabores en la región, caracterizados por un intento de resolver la insatisfacción social por la “ruta corta”: políticas macroeconómicas abierta e irresponsablemente expansivas, déficit fiscal, controles de precios y desprecio por los equilibrios económicos básicos, que han inevitablemente desembocado en crisis, dañando en particular a los sectores más pobres, que han terminado siempre peor que antes del experimento. Su frase premonitrice, escrita hace quince años, fue “*una de las más impactantes regularidades de estos episodios es la insistencia con que los diseñadores de estos programas populistas argumentan que sus circunstancias son únicas y por tanto inmunes a las lecciones históricas de otras naciones*”. Todavía no aprendemos. Lo más triste, agregaríamos nosotros, es que los ideólogos del populismo suelen bañarse en un barniz de “izquierdismo”, “progresismo” u otras virtudes, mientras terminan aumentando con pasmosa regularidad la inequidad y la pobreza de sus países.

Del 60 al 80, Chile fue un pequeño laboratorio de la “*epochal war*” que abarcó al planeta, la lucha entre los imperios, y el costo lo pagamos con creces y con vidas. Luego, con el régimen militar ya asentado en el poder, nos convertimos en un campo de ensayo demostrativo del modelo “americano-thatcherista” *in extremis*. La amistad de Margaret y Augusto no es una casualidad, sus “*5 o'clock tea*” en la clínica de Londres²¹ tampoco. Hoy, si se observa con detenimiento, casi todas las discrepancias internas y partidarias al interior y entre las coaliciones de gobierno y oposición, en materia de políticas sociales y económicas, son una combinación de las divergencias entre los tres modelos básicos que se disputarán el mundo en el futuro previsible, con algunos resabios nostálgicos del Estado-Nación del Siglo XX y del populismo, y probablemente continuarán siendo el eje de nuestras controversias político-económico-sociales por los próximos 20 años. La discusión en torno a la relación persona-Estado viene de siglos y seguirá por siglos.

El ocaso del estado weberiano y la emergencia del estado en red

La mutación del Estado no se está dando sólo en su concepción socioeconómica. También en su forma de administración interna. El autor más relevante y duradero sobre una teoría de gestión del estado “moderno”, hace más de un siglo, fue Max Weber, quien estuvo

La mutación del Estado no se está dando sólo en su concepción socioeconómica y en su rol en la sociedad. También se está dando en su forma de administración interna.

²⁰ Dornbusch, Rudiger. y Edwards, Sebastián, “The Macroeconomics of Populism in Latin America”, The University of Chicago Press, Chicago, 1991

²¹ Lugar donde estuvo recluido Pinochet al ser requerida su detención por el juez español Baltazar Garzón.

profundamente influenciado por la estructura y organización del antiguo Ejército Alemán Imperial²². El concepto de “burocracia *weberiana*” o “normativista” perdura sorprendentemente hasta hoy, particularmente en América Latina y en muchas instituciones chilenas, pues gran parte de las organizaciones públicas pueden ser descritas por varios (desgraciadamente no todos) de los 8 principios que el describió²³, por cierto que muy similares a los de cualquier ejército²⁴, y que hacen salivar de gusto a los órganos de supervisión y control de toda la región.

Por cierto, para Weber, el término “burocracia” no implicaba nada peyorativo, sino que constituía una simple descripción de una eficiente maquinaria con engranajes nítidamente articulados para tomar decisiones de manera objetiva en beneficio de todos los ciudadanos. Pero claramente, al igual que el modelo *taylorista* exitoso en las empresas de los 50 ya no dio para más, este modelo de Estado ya está llegando a su límite, por la rigidez que impone a su accionar. Donde el sector privado fue capaz de migrar desde los rígidos modelos *tayloristas* a formas más avanzadas y flexibles de organización y gestión, el sector público sigue anclado en el pasado, en la concepción que Mintzberg²⁵ ha descrito magistralmente: “*Gobierno concebido como máquina: dominado por normas, leyes y estándares, con elevado nivel de control del aparato central, y compartimentos estancos. Su propósito central es, en realidad, controlar la corrupción y el uso arbitrario del poder político*”.

En el siguiente cuadro se muestran los “principios sagrados” del Estado *weberiano*. Si los Estados de Chile y América Latina hubieran respetado con rigor los principios “4” y “8”, probablemente hoy estarían mucho mejor preparados para enfrentar los desafíos que se avecinan. La carencia de una burocracia y directivos públicos adecuadamente seleccionados, entrenados y remunerados ha provocado que ninguno de los restantes 6 principios haya funcionado particularmente bien.

Cuadro 1

LAS REGLAS WEBERIANAS

1. **Estructura jerárquica**, a través de una cadena de comando nítida, y con relaciones claras “superior subordinado”.
2. **Unidad de comando**, en que cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta.
3. **Especialización del trabajo**, con cada persona asignada a tareas muy específicas que requieren su dedicación única, y que están descritas en un preciso manual de funciones, atribuciones y responsabilidades.
4. **Empleo y promoción basada en méritos**, en que cada funcionario es seleccionado estrictamente en base a sus conocimientos y experiencia, y es ascendido en base a su entrenamiento y logros.
5. **Cargos de tiempo completo**, de manera que el funcionario no tenga conflicto de intereses.
6. **Decisiones basadas en reglas impersonales**, de manera de evitar al máximo la discrecionalidad, y basarse en la objetividad y la no-discriminación en las decisiones.
7. **Trabajo registrado y mantenido** en archivos escritos, de manera que siempre pueda constatarse el cumplimiento de las reglas y normas.
8. **Distinción clara entre la vida privada y las responsabilidades públicas** del funcionario, por lo cual éste debe ser bien remunerado para evitar la corrupción.

²² H.H Gerth, C. Wright Mills, “From Max Weber: Essays in Sociology”, Oxford University Press, 1946.

²³ Una buena y breve descripción de la burocracia weberiana puede verse en: David Johnson, “Thinking Government: Public Sector Management in Canada”, Broadview Press, 2002.

²⁴ Un Coronel del Ejército chileno me ha comentado las sorprendentes mutaciones que también están ocurriendo en su interior. Parece ser un interesante tema de estudio.

²⁵ H. Mintzberg, “Structure in Fives: Designing Effective Organizations”, Simon & Schuster, 1993.

Como lo describe lúcidamente Tompkins²⁶, la adopción rígida de estos principios suele llevar a los directivos públicos a la *trampa de la ortodoxia weberiana*, una suerte de creencia doctrinaria de que las organizaciones eficientes deben ser altamente centralizadas, con una cadena clara de comando de arriba abajo, con gran énfasis en el control, y trabajo rutinizado. El peligro inherente es llevar a los directivos a ni siquiera considerar reformas que pudieran alejarse de los sagrados principios, abortando así la innovación desde su inicio.

La irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas organizacionales que ya se están adoptando en muchas partes del mundo, están haciendo resquebrajar varias de las reglas de este modelo, a través de mayores grados de flexibilidad, innovación continua en políticas y procedimientos, polifuncionalidad, participatividad, operación en redes institucionales, coordinación horizontal, descentralización, coordinación de redes informáticas, y mayores grados de autonomía institucional e individual. Para ilustrar mejor el concepto del Estado en red proveeremos una cita clave²⁷:

“En el siglo XX, la burocracia gubernamental jerárquica era el modelo organizacional predominante... los gerentes públicos eran premiados por ordenar a sus inferiores a realizar tareas rutinarias y uniformes sin discrecionalidad. Hoy, la creciente complejidad de las sociedades fuerza a los directivos públicos a desarrollar nuevos modelos de gobierno... El modelo tradicional, jerárquico, ya simplemente no resuelve las demandas de esta compleja época.

“El departamento de vialidad no habla con el de planificación. El de planificación no habla con el de vivienda. Nadie habla con la policía. Nadie habla con los bomberos. Nadie habla con los servicios sociales. Todo se hace en forma aislada y a menudo contradictoria”

Directivo de un municipio norteamericano, citado en Linden, “Working Across Boundaries”, 2002

Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente, están particularmente desadaptadas para abordar problemas que a menudo trascienden fronteras organizacionales gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público ... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento.

Las redes “público-privadas” adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, desde aquellas ad hoc de activación intermitente, por ejemplo en respuesta a desastres, a asociaciones estables en que las empresas y ONG sirven como canales de distribución de servicios públicos”

Como puede verse, este es un cambio de paradigma fundamental. Lamentablemente, es necesario enfatizar que todavía, en Chile como en el resto de América Latina, la “insularidad”, entendida como la falta de comunicación y coordinación el interior y entre entidades públicas, y que es el Estado en “anti-red”, sigue siendo un elemento estructural de las conductas institucionales y personales. Es un rasgo tan distintivo de estas entidades, que no puede atribuirse a una simple casualidad, o a explicaciones simplistas como la carencia de actitudes y conocimientos sobre trabajo en equipo de sus directivos, sino a factores estructurales que deben ser comprendidos y analizados en profundidad si es que se desea aportar herramientas

Los impactos negativos de la insularidad alteran profundamente la operación de aquellas entidades que deben trabajar como un sistema integrado para atender adecuadamente las necesidades de sus usuarios.

²⁶ J.R. Tompkins, “Organization Theory and Public Management”, Thomson, USA, 2005

²⁷ S. Goldsmith, W. Eggers, “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”, Brookings Institution Press, 2004.

útiles para su solución. Linden²⁸, citado atrás en un recuadro, describe varias causas estructurales de este fenómeno: la necesidad de poder; la tendencia a valorar más las contribuciones propias, el temor a la pérdida de control y recursos, desconfianzas, sistemas de evaluación y de presupuestación que no incentivan la colaboración, la separación y fragmentación inherente a las estructuras públicas, etc.

Esta insularidad, que tiene además otras profundas causas políticas y gerenciales descritas en un texto que elaboramos en el 2003²⁹ deteriora la forma en que las instituciones agregan valor a la sociedad, los procesos de toma de decisión, los mecanismos de aprendizaje y control institucional, la generación de membresía interna y, por supuesto, complica los mecanismos de resolución de conflictos institucionales. Sus impactos negativos alteran profundamente la operación de aquellas entidades que deben trabajar como un sistema integrado para atender adecuadamente las necesidades de sus usuarios. Lamentablemente, el Estado está organizado en forma de islas sectoriales, pero los problemas que debe resolver en la sociedad no son abordables de esa manera: son sistémicos.

Las nuevas políticas públicas acerca de la gestión pública

En adición a la mutación de rol socioeconómico, y a la mutación del “Estado jerarquizado, insularizado, normativo y *weberiano*” al “Estado flexible y en red”, hay nuevos elementos que están irrumpiendo con fuerza en la concepción misma del aparato de Estado.

La primera de ellas tiene que ver con tomar conciencia de que hasta ahora el peso de los esfuerzos ha girado en torno a la “política pública”, y escasamente en torno a la “gestión pública”. Esto está cambiando rápidamente en el mundo industrializado, donde la mayoría de los autores están dando un énfasis más equilibrado a ambos conceptos. Para que la “política pública” y los recursos financieros produzcan “resultados de política”, hay un eslabón intermedio que se llama “gestión pública”.

Es en este contexto que ha surgido lo que la literatura internacional ha definido como una nueva política pública... respecto a la gestión pública (New Public Management o NPM)³⁰. Emerge, con distintas variantes, del mundo anglosajón: Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia, USA. Está esencialmente relacionada con intervenciones “horizontales”, es decir, con reglas institucionales y organizacionales para todo el sector público, que afectan entre otras: presupuestación contra resultados, manejo financiero, servicio civil de carrera, alta dirección pública, relaciones laborales más flexibles, gobierno electrónico, compras públicas transparentes, y evaluación de impacto.

El espíritu central es el de contratar gerentes públicos de buen nivel, darles un grado mayor de flexibilidad e independencia en su gestión, generar sistemas de evaluación e incentivos adecuados, y medir los desempeños institucionales con mayor rigurosidad. Sin embargo, el concepto tiene sus detractores y sus defensores³¹. Un reciente reporte de Naciones Unidas³² propone ciertas dudas que han ido surgiendo al respecto, una suerte de “péndulo” que fue tal vez más allá de lo necesario, y el surgimiento de un enfoque más balanceado en estas materias:

²⁸ R.M. Linden, “Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Non Profit Organizations”, Jossey Bass, 2002

²⁹ Mario Waissbluth. “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”, Revista del CLAD, # 27, Octubre 2003, disponible también en www.mariowaissbluth.com

³⁰ “The New Public Management”, Michael Barzelay, University of California Press, 2001

³¹ Christopher Pollitt presenta una crítica profunda al NPM en “The Essential Public Manager”, Open University Press, 2003. Luiz Carlos Bresser Pereira, un reputado académico y político brasileño, hace una meditada defensa del concepto en “Democracy and Public Management Reform”, Oxford University Press, 2004.

³² “Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance”, World Public Sector Report 2005, DESA, United Nations Secretariat.

“El conjunto de prácticas y principios del “New Public Management” se ha difundido como un “modelo global”, a menudo promovido por importantes organismos internacionales. La primera lección es que esta visión global no es compartida por todo el mundo. Muchos han señalado su origen anglosajón, y su aplicabilidad únicamente en ese contexto histórico y cultural. El NPM, medido simplemente como la movilidad de personal de alto nivel entre el sector público y privado, tiene un impacto negativo en el prestigio de las carreras en el sector público. Más aun, hay escasa evidencia de que el NPM refuerce la calidad e integridad del servicio civil. De hecho, muchos problemas locales en países en desarrollo son muy diferentes de aquellos que el NPM pretende resolver. En algunos casos, el NPM ha sido descrito como “soluciones a la búsqueda de problemas” cuando en realidad los problemas requieren otras soluciones.”

“Un enfoque favorito de los defensores del NPM es la remuneración ligada a desempeño. La evidencia, sin embargo, es ambigua y poco concluyente. Ciertamente no es una panacea para mejorar la efectividad del sector público. En parte, esto se debe a que es difícil de implementar: medir desempeño sólo en base a indicadores de eficiencia no es fácil.”

Por otro lado, el mismo reporte de Naciones Unidas destaca en forma cristalina la importancia de uno de los elementos del NPM: la calidad de los directivos:

“Fortalecer las designaciones en base a mérito es una de las más poderosas y simples maneras de mejorar la efectividad de los gobiernos. Un servicio civil de carrera y basado en mérito es decisivo para explicar las diferencias comparativas entre países en el desempeño de los gobiernos, tanto en términos de calidad de servicios como de ausencia de corrupción”.

“Un estilo de liderazgo basado en “comando y control” ya no es apto para una gestión efectiva del sector público. Crecientemente, los líderes son evaluados por su habilidad para motivar y obtener lo mejor de su personal, por su comunicación de la visión y misión de la organización, y por su efectividad en construir alianzas con otras organizaciones.”

Cuadro 2

Influencia de la Alta Dirección en el Crecimiento Económico.

Los autores Evans y Rauch analizaron, para 35 países en vías de desarrollo, incluyendo Chile, la correlación entre a) el crecimiento en el producto per capita 70-90, b) el valor absoluto del PGB, c) el número promedio de años de escolaridad, y d) el “score weberiano”. Ellos definen el “score weberiano” (en el buen sentido del término) como la combinación de 10 variables: 1) influencia de las instituciones públicas en la formación de política económica, 2) proporción de altos directivos seleccionados por concurso, 3) años promedio de duración en el cargo, 4) posibilidad de ascenso vía concurso, 5) tránsito de directivos entre sector público y privado, 6) relación entre salario público y privado, 7) presencia de corrupción, 8) tasa de incremento de salarios respecto a sector privado, 9) importancia de los procesos de examinación en la selección, y 10) grado de interés de los graduados universitarios por ingresar al servicio civil. La ecuación de correlación encontrada fue:

Tasa de crecimiento (%)= - 0.31 (valor del PGB) + 0.30 (grado de escolaridad) + 0.61 (score weberiano).

Es comprensible que haya una correlación negativa con el valor del PGB. Mientras más rico es un país, más difícil le resulta crecer rápido. Lo que resulta sorprendente es que parece haber el doble de impacto del “score weberiano” (0.61) que el grado de escolaridad (0.30) en la tasa de crecimiento. Esto reflejaría la importancia de contar con altos directivos seleccionados profesionalmente, adecuadamente remunerados, y con un tránsito razonable entre sector público y privado, para el crecimiento del país.

Congruente con el reporte anterior, los autores Evans y Rauch³³ publicaron un estudio de 35 países en vías de desarrollo, encontrando que la tasa de crecimiento del producto *per capita* tenía mayor dependencia del grado de profesionalismo de la alta dirección pública que de los años de escolaridad promedio de la población. Recordemos eso sí, que las correlaciones no son más que eso: co-relaciones, lo cual no significa necesariamente relaciones causa-efecto. Tal vez ocurra que los países que crecen, por otras causas estructurales, suelen tener también sistemas profesionales de alta dirección.

En suma, es imprescindible comprender que al hablar de reforma del Estado, estamos hablando de la reforma de un “mutante”, como esos juguetes “transformers”, y que el objeto de nuestros análisis será un blanco móvil durante las próximas décadas. Al hacer el balance final de este texto, procuraremos sintetizar hasta qué punto el Estado chileno mutó o no, en su rol socioeconómico, en su carácter weberiano, en su operación “en red”, y en la adopción de las nuevas políticas públicas respecto a la gestión pública.

³³ “Bureaucracy and Growth: A cross national analysis of the effects of “weberian” state structure on economic growth” P. Evans, J. E. Rauch, American Sociological Review, Oct. 1999; 64, 5, p.748

EL CONTEXTO CHILENO

Las reformas del régimen militar (1973-1990)

Si de “Estados *Transformers*” se trata, Chile está en las ligas mayores. Es difícil ubicar otro régimen totalitario con un plan de reformas económicas y sociales tan ambicioso y consistente como el implementado por la dictadura militar chilena entre 1973 y 1989. Chile se explica hoy en buena parte por este plan. Fue ingeniería económica a gran escala y sin restricciones.

Hubo dos visiones en pugna: la neoliberal-americanista³⁴ y una proteccionista del capital nacional. Los neoliberales tuvieron más contactos políticos con las Fuerzas Armadas, especialmente con la Marina, y en realidad, nunca estuvo en riesgo serio el predominio definitivo de este sector. Las bases del plan del gobierno militar se encuentran en un histórico y poco conocido documento denominado “*El Ladrillo*”³⁵.

“Los problemas de redistribución del ingreso que puedan generarse por las diferencias de productividad y de riqueza de distintos individuos se solucionan a través del Estado con el aparato tributario, educacional, previsional y de subsidios directos.”

El Ladrillo

En términos generales, se propuso un rol activo para el Estado, pero sólo en relación a la *planificación global*. Se debían privilegiar soluciones de mercado y descentralizadas; corrigiendo externalidades negativas; y constriñendo a los monopolios mediante la apertura al comercio exterior. El Estado debía focalizarse sólo en el conjunto estratégico de políticas que tuvieran un efecto “tipo palanca”.

En cuanto a las transformaciones político-institucionales, Jaime Guzmán fue el ideólogo que *construyó* el nuevo orden político con la constitución de 1980. Este orden se mantuvo, en lo esencial, hasta el año 2005. Se crearon instituciones alejadas de la tradición chilena y de las democracias occidentales. El objetivo esencial fue “proteger a la democracia de la demagogia y abusos”. Se creó el *Consejo de Seguridad Nacional* con predominio militar, el cual podía representar su opinión al Presidente; y la figura de senadores designados e institucionales. El Presidente no podía remover a los jefes de las fuerzas armadas y policiales. Se estableció la autonomía del Banco Central. Se impuso un sistema electoral *binominal*, el cual estructura en buena medida el tipo de gobernabilidad y de exclusión política del Chile actual. Todas estas reformas fueron, en definitiva, un poderoso e inteligente sistema de “amarre” para la futura democracia. Como se suele decir... “los abogados redactan los contratos pensando en pesadillas” y Jaime Guzmán fue el abogado de la Dictadura³⁶.

“El nuevo sistema previsional constará de dos subsistemas: uno de carácter estatal, financiado por la vía tributaria, que establecería una previsión mínima igual para todos los chilenos(...) y el otro, que sería en base a un sistema de ahorro que se depositaría mensualmente en una institución especializada, de acuerdo a un mecanismo contractual de administración delegada (...)La entidad administradora de estos ahorros tendría la obligación de invertirlos de manera tal, que asegurara que mantendrían su valor real a través del tiempo (reajustabilidad), y que devengarán un interés”.

El Ladrillo

En suma, en materia de política económica y social el Estado chileno que encontró el primer gobierno democrático en 1990 fue el primer prototipo mundial de un *Entrepreneurial Market State*. Un experimento extremo que contó con todas las ventajas de la radicalidad que pueden permitir las dictaduras.

³⁴ Aunque en rigor, EEUU estaba lejos aplicar un modelo tan liberal como el chileno en 1973

³⁵ En una informal encuesta realizada a profesionales de gobierno y de oposición, más del 90% no sabían qué era “El Ladrillo”.

³⁶ Este diseño institucional no conquistó el apoyo de todos los actores afines al Gobierno Militar. Jorge Alessandri, ex Presidente de la República, independiente de derecha, rechazó sin éxito parte importante del diseño.

La Administración Pública también fue objeto de reformas en el período militar. Se aprobó la *escala única de sueldos* de los funcionarios; las *bases legales de la administración pública chilena*; el *estatuto laboral de los funcionarios públicos*; y la *descentralización administrativa*, “regionalizando” el país. También se inició la modernización emblemática del Servicio de Impuestos Internos. El empleo público se redujo en un 30% de manera radical y brusca.

Haciendo una revisión global y considerando las ilimitadas facultades del régimen militar, resulta sorprendente la falta de modernización y flexibilidad que está en la base de dichas legislaciones de reforma del Estado, que tuvieron un tinte marcadamente *weberiano*. Predominó un concepto de carrera y niveles únicos y transversales para toda la administración, y remuneraciones rígidas para los funcionarios públicos, que dificultó la gestión de los gobiernos democráticos hasta el día de hoy. El elemento de rigidización más extremo ocurrió con la ley “de amarre”, un día antes de dejar el gobierno (¡!), adscribiendo a la planta funcionaria a más de 3 mil cargos de confianza del régimen militar³⁷. Los directores de escuelas públicas fueron designados como vitalicios. ¡Vitalicios...! Cabe destacar que al gobierno de la Concertación le tomó quince años terminar con esta insólita fórmula, pues la alianza de oposición frenó permanentemente en el Congreso los cambios legislativos necesarios. Recién en el 2006 se comenzarán a concursar estos cargos de directores. Sin embargo, en términos generales, los gobiernos de la Concertación en parte no trataron y en parte no lograron modificar la mayor parte de las rigideces administrativas históricas ni aquellas introducidas por el régimen militar.

Cuando se recuperó la democracia, en 1990, Chile era otro. Una generación entera nació en dictadura; economistas antes de centro y de izquierda, ahora renovados; ideologías completamente revisadas, un Estado reducido al mínimo y con otras funciones. Todo esto sin contar con las heridas y traumas profundos que aun después de 16 años no terminan de restañarse completamente.

“El aumento de los empleados públicos ha sido impresionante en el último periodo y la eficiencia de la labor que desarrollan es altamente discutible. Una reestructuración de la administración pública debe eliminar estos excesos, intolerables por su costo social y dar un mejor empleo a los recursos humanos y financieros involucrados (...). En lo que constituye el sector público tradicional, es decir, los ministerios, es posible también reducir gastos importantes en sueldos; para ello deberá diseñarse una política de reducción de empleados y, a la vez, establecerse compensaciones para aquellos que queden cesantes. (...) La política propuesta no resuelve en el corto plazo el problema del déficit fiscal, pero en el periodo de uno o dos años podrá sanearse la situación financiera del Gobierno y otorgarse a los funcionarios públicos que permanezcan en sus cargos un mejor nivel de remuneraciones.”
El Ladrillo

El balance económico: la tasa promedio de crecimiento anual del PIB entre 1974 y 1989 fue de un 3.1%, baja comparada con el 5.5% entre 1990 y el 2004, y con un 3.4% entre el 60 y el 73. Lejos de lo previsto en *El Ladrillo*. Como fruto de dos mega crisis sin mecanismos de estabilización, la volatilidad de la economía chilena fue mucho mayor en el período militar que en el de la Concertación³⁸. Se entregó al país con una tasa de pobreza de 38%³⁹ y con una empeorada distribución del ingreso. Por otro lado, la revolución estructural implementada por la dictadura sentó las bases para la inserción de Chile en la economía internacional, pero tuvo un enorme costo político, ético y económico. Como veremos más adelante, la Concertación toma las bases del modelo económico: libertad de precios y apertura al exterior, dedicándose activamente a estabilizar y perfeccionar el modelo en favor de los más pobres, cosa que por cierto también estaba en las intenciones del famoso “*Ladrillo*”, pero que no se logró. Rara vez en el mundo un grupo académico ha tenido tanto impacto en las transformaciones sociales e institucionales de un país, para bien o para mal, según el gusto del consumidor.

³⁷ Ley 18.972 del 10 de marzo de 1990

³⁸ Oscar Landerretche, en “La Paradoja Aparente”, Op. Cit.

³⁹ En los peores momentos de la dictadura esta tasa alcanzó a estar en un 45% en base a registros oficiales.

De la confrontación al consenso

Imaginemos un longevo académico noruego que hubiera visitado periódicamente Chile, pero con largos intervalos en los cuales hubiera estado completamente desvinculado del acontecer nacional. Su jornada comenzó en 1968, en el período demócrata cristiano de la “revolución en libertad”, con la teoría de la industrialización sustitutiva de importaciones todavía vigente, con altos niveles de protección arancelaria, con una polarización política creciente en el país, y viviendo el principio del fin de la aristocracia rentista agrícola y minera del país.

Posteriormente, nuestro longevo profesor retornó en Julio de 1973, cuando la crisis política y económica del gobierno socialista de Salvador Allende ya era inminente. Su siguiente viaje, alertado por la prensa mundial, fue en 1974, con el país sumergido en una violenta crisis económica y gobernado por una sangrienta dictadura militar, de un anticomunismo extremo y moderadas orientaciones estatistas, con los demócrata cristianos colaborando con el gobierno. Luego, este confundido profesor retorna a inicios de 1989, con el país en pleno crecimiento, con el experimento tal vez más profundo del mundo de subsidiariedad del Estado y neoliberalismo económico, en aislamiento internacional extremo, habiendo estado en situación de conflictos importantes con Perú y algunos años más tarde a horas de una fratricida guerra con Argentina, con los demócrata cristianos en la oposición por su rechazo a las violaciones de los derechos humanos, y con la “dictadura” mutando a “dictablanda”, al someter a plebiscito su propia continuidad (y perderlo).

En 1990, en la fracturada sociedad chilena predominaba el “balance del terror”, una agrupación en bandos que tenían sus misiles nucleares apuntando a los enemigos, pero a la vez, con bastante temor a volver a sumirse en el caos. Equilibrio nuclear. Los militares, que sabían a ciencia cierta que habían cometido violaciones a los derechos humanos, estaban probablemente aterrados de ser castigados por estos hechos. Suponemos que Pinochet, que sabía aunque no se acuerde de sus millonarios depósitos en el Banco Riggs, temía por eso y más. La gran mayoría de los grandes empresarios y gremios empresariales temían que el gobierno de “centro izquierda”, que ellos veían como de “extrema izquierda”, les reexpropiara sus empresas, o que retornara el caos económico de la época de Allende.

Algunos noveles empresarios, dueños de empresas recientemente privatizadas, temían que los procedimientos de la privatización fueran cuestionados, pues era a lo menos extraño que muchos funcionarios del régimen militar encargados de las privatizaciones, sin un gran patrimonio personal, quedaran como dueños o controladores de mega empresas, lo cual no tiene nada que ver con que a esas empresas les haya ido muy bien, como en efecto ocurrió. La ecuación era virtualmente una identidad matemática: empresario = defensor y admirador de Pinochet y contrario a la Concertación.

Entrevista a Patricio Aylwin
“Notemos que fue un gobierno de 4 años, que debió aceptar a Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, que enfrentó un ‘ejercicio de enlace’ y un ‘boinazo’, pero que pudo avanzar en estos ámbitos de las estructuras del Estado.”

El gobierno de Aylwin, por su parte, temía que los militares retomaran el poder por las armas (y hubo un par de ejercicios recordatorios a tal efecto), y estaba aterrado de que los empresarios no invirtieran, pues sin inversión no habría crecimiento, y sin crecimiento la Concertación claramente no pasaba la elección del 94. Los pobres, a esas alturas 38% de la población, miraban impotentes este espectáculo y se preguntaban si acaso algo de toda esta confusión redundaría en beneficios para ellos. Los gremios del sector público estaban asustados pensando que el Estado continuaría reduciéndose y privatizándose. El balance del terror.

Una década más tarde, ya pasado el milenio, habiendo crecido el país a una tasa promedio de las más altas del mundo, con la pobreza reducida a menos de la mitad, el panorama comienza a cambiar. La Concertación había triunfado rotundamente en la recuperación de la democracia pero la confusión comenzaba. Para

ilustrar ese sentimiento, recorro a la autocita de fragmentos de una columna periodística que escribí a inicios del 2003, bajo el título “La Concertación continúa desconcertada”:

“Nada menos que un ex senador y candidato a la Presidencia del Partido Socialista, Hernan Vodanovic, declaró en un matutino que a) “encuentro chistosos a los socialistas que son empresarios, me provocan una leve sonrisa” y b) “esas cosas falsas y hasta estúpidas de que hay que asignar las funciones del estado por méritos y no por política... son ingredientes de la plataforma de Lavín⁴⁰ que se introdujeron de contrabando”. En estas dos frases, opiniones respetables por cierto, se sintetiza el actual desgaste de la Concertación, puesto que han sido emitidas por una persona que presumiblemente representa a una fracción importante de este conglomerado político.

Vamos por partes. Los tres gobiernos de la Concertación profundizaron significativamente, y con convicción, las políticas del régimen militar en materia de la empresarización de este país. El BancoEstado y la Corporación de Fomento tienen exitosos y agresivos programas de financiamiento y promoción a las pequeñas empresas, y de financiamiento a la innovación tecnológica empresarial, que antes no existían. Las reformas al mercado de capitales y los tratados de libre comercio buscan promover aun más la empresarización del país. El último censo refleja cifras espectaculares de mejora en el consumo, la calidad de vida y la vivienda, todo esto en base a una política económica que en lo medular ha sido exitosa, más exitosa que la de los gobiernos que la precedieron, y que ha estado sustentada en el desarrollo de la empresa privada.

Por otra parte, al instalar la política de silencio administrativo, un Servicio Civil de carrera, una legislación que regula el financiamiento de la política, y un sistema transparente de compras públicas, se estarán sentando las bases medulares de la probidad y de la adecuada gestión de los recursos públicos por muchas décadas. Si se legisla adecuadamente, podríamos retomar la delantera mundial en materia de reforma del Estado. Ya ha llegado la hora de decidir, de una vez por todas, si esta coalición tiene como único aglutinador el haber retornado exitosamente este país a la democracia, o si tiene un proyecto de futuro para Chile. Definitivamente, Sr. Vodanovic, sus opiniones son respetables como las de todo ciudadano, pero Ud. tiene que terminar de definir si está en una Concertación avergonzada de sus propios logros, o en una orgullosa de los mismos logros”.

En suma, al comenzar el nuevo milenio, como esos perros que persiguen autos y que cuando los alcanzan menean el rabo desconcertados, la Concertación de Partidos por la Democracia había alcanzado plenamente el objetivo que su nombre definía tan bien: la democracia. Había además obtenido este monumental logro en paz, en crecimiento, sin disturbios, y con un creciente consenso democrático... pero estaba pasando por su período de mayor desconcierto. Comenzaban a reafiorar las diferencias ideológicas entre sus distintos subgrupos. A esa fecha, por la sucesión de incidentes como el MOP GATE⁴¹ y similares, algunos cuestionaban incluso la permanencia del Presidente Lagos en el cargo, y el pre candidato presidencial de oposición, Joaquín Lavín estaba en el apogeo de su gloria. Había perdido la elección presidencial anterior por escasos puntos, y muchos funcionarios de gobierno ya comenzaban a hablar de “hacer las maletas porque esto se acaba”. Las encuestas señalaban que Joaquín Lavín era el probable próximo ganador de la elección del 2005.

Al comenzar el nuevo milenio, como esos perros que persiguen autos y que cuando los alcanzan menean el rabo desconcertados, la Concertación de Partidos por la Democracia había alcanzado el objetivo que su nombre definía tan bien: la democracia, y estaba pasando por su período de mayor desconcierto.

40 Joaquín Lavín fue el candidato de la oposición en la elección de Lagos, casi triunfó, y posteriormente fué desplazado por Sebastián Piñera en el 2005, el cual perdió frente a Michelle Bachelet. Hacia el 2003, la mayoría del país daba a Lavín como el seguro ganador de la siguiente elección.

41 El mediático incidente MOP-GATE, que será descrito en los Casos, derivado del uso de inadecuados procedimientos en el Ministerio de Obras Públicas, representó un punto de inflexión tanto en la política chilena como en el proceso de reforma del Estado.

Pero, la historia tiene sus “propiedades emergentes” imprevisibles. Durante la crisis MOP-GATE, sumada a la “crisis de las coimas” provocada por algunos parlamentarios de gobierno, Pablo Longueira, líder nato de la UDI⁴², a instancias de la SOFOFA, decide proveerle una suerte de salvavidas al gobierno, en lugar de tratar de empujarlo al precipicio. Lo logra después de intensas discusiones al interior de su partido, algunos de cuyos miembros tenían la fuerte tentación de hacer lo contrario. Renovación Nacional estaba en tal estado de postración que no alcanzaba ni siquiera a participar en las decisiones mayores de la oposición, pero aceptó de buen grado y con entusiasmo las proposiciones de Longueira para elaborar un paquete de reformas del Estado y así sortear la crisis “por arriba” y no “por el precipicio”.

Lo que Pablo Longueira y sus colegas nunca imaginaron era que la situación se daría vuelta en 180 grados en menos de dos años: por un lado, la gestión de Lavín en la Alcaldía de Santiago no alcanzó el brillo que todos esperaban, por otro lado las crisis mediáticas alcanzan a la oposición a través del sonado caso de la pedofilia, (nunca comprobado, como en muchas otras crisis mediáticas), las disputas al interior de la Alianza de oposición se hicieron cada vez peores y más visibles, y por su lado, el Presidente Lagos y la Ministra Alvear logran la firma de los Tratados de Libre Comercio, y grandes éxitos en los foros internacionales. La economía china comenzó a devorar *commodities* a tal punto que el cobre y la celulosa generaron ingresos excepcionales tanto al país como a las arcas fiscales. La popularidad del Presidente Lagos pasa a su máximo histórico, la Concertación recupera rápida y significativamente sus posibilidades de reelección, y Renovación Nacional resucita como el ave fénix. Muchos en la UDI tal vez le recriminen a Longueira el haber lanzado el “salvavidas” del 2003.

A lo largo de este período, se fue desarrollando paulatinamente pero con fuerza este proceso que hemos llamado de “consenso promisorio”. Muchas de las reformas del Estado nacieron del diálogo entre el gobierno, la sociedad civil, los centros de estudio de la oposición y los empresarios. Se ha generado una suerte de “coalición transversal”, pero en que la transversalidad va más allá de algunos miembros de diferentes partidos de la Concertación, y abarca a los “modernizadores” al interior de la oposición.

Si caricaturizamos a un “social demócrata” como alguien con inclinación al crecimiento con equidad y justicia social, la unidad de pensamiento entre los “socialdemócratas de la izquierda”, los “socialdemócratas de la democracia cristiana”, y muchos “socialdemócratas” de los partidos de la oposición es mucho mayor que lo que las cúpulas partidarias gustan aceptar. Esto no significa que el país no esté hoy poniendo en juego su futuro si no se abordan ciertas decisiones clave.

¿Cómo logramos pasar del balance del terror a una época en que los consensos son predominantes, en que los matices programáticos de las principales candidaturas presidenciales principales son bastante sutiles, en que diversos líderes empresariales declaran públicamente que les da lo mismo si gobierna la Concertación o la Alianza por Chile?

Posiblemente, los añorantes del viejo Estado-Nación capitalista y/o del viejo Estado-Nación socialista dirán que la explicación es simple: la Concertación se pasó al bando enemigo, compró el modelo “americanista” y globalizador, y son todos ahora una tropa de capitalistas y conservadores, burócratas que se vendieron. Lo he escuchado en más de una ocasión al interior de la propia Concertación, y lo veo hoy en el discurso de un candidato presidencial. Sin embargo, estas opiniones son claramente minoritarias, pues en caso contrario no se explicaría la amplia base de votantes que se pronuncia a favor de los principales partidos de oposición y gobierno, que están optando por un capitalismo de Siglo XXI, aunque con diferencias en los “sabores” del mismo. Los más jóvenes, por cierto, “no están ni ahí”, y sería interesante ver qué ocurriría si de pronto el

⁴² UDI: Unión Demócrata Independiente, partido de la coalición de oposición, en cuyas filas milita hasta hoy una fracción relevante de miembros del antiguo régimen militar. Renovación Nacional es el otro partido de la alianza de oposición, representando a una derecha más laica y liberal.

70% de ellos que hoy no está inscrito⁴³ se entusiasmará con la política y comenzará a pronunciarse en las urnas electorales.

El “consenso promisorio” comenzó a construirse desde el mismo Marzo de 1990. Como en todo sistema complejo, las razones son muchas y se retroalimentan unas a otras:

En primer lugar, el gabinete del primer gobierno de la Concertación era tal vez uno de los de mayor tonelaje político y técnico de la historia de América Latina, que supo darle un rumbo estratégico a la transición a la democracia con singular maestría, sorteando numerosos obstáculos y situaciones de precrisis, enviando señales tranquilizadoras a todos los actores que tenían los misiles a punto: estabilidad económica para los empresarios, reforma laboral para los trabajadores, reforma tributaria para financiar el deprimido gasto social y reconstruir un aparato de gobierno semiderruido, mejoras salariales para los funcionarios públicos, y un discreto silencio respecto a los militares y las privatizaciones. Era sin duda un equipo que se había preparado por décadas para retornar el país a la democracia, y que supo además generar una transversalidad interna capaz de dejar atrás viejas rencillas entre demócrata cristianos, socialistas de viejo cuño, y socialistas “renovados”. El bien superior era recuperar la democracia.

Por su parte, la oposición y los grandes empresarios también se comportaron a la altura de los acontecimientos, y si no hubiera sido así, otra hubiera sido la historia. Después de su derrota electoral, en cuya campaña desplegaron una profusa campaña del terror, podrían haber ido a golpear las puertas de los regimientos, podrían haber sacado sus capitales, podrían haber ejercido una oposición paralizante en el Congreso, virtualmente pareado por el sistema binominal, y no lo hicieron.

No cabe duda que esta “sensatez” ambiental estaba alimentada por la caída reciente del Muro, que había en cierto modo despejado la cuestión ideológica. Los chilenos intuíamos, unos más que otros, que ya no estábamos en la lucha entre el viejo Estado-Nación capitalista y el viejo Estado-Nación socialista, y que era la hora de inventar nuevos modelos para el inminente siglo XXI. A esto debemos agregar el susto que casi todos teníamos a volver a caer en el caos, las muertes y el desgobierno. Los chilenos recuperaron la sensatez que habían demostrado por los últimos dos o tres siglos, (aunque matizados con frecuentes episodios de insensatez fratricida).

Otro ingrediente (y es probable que se queden muchos en el tintero) está en el fuerte presidencialismo que ha primado casi dos siglos en las diversas Constituciones, con la excepción del período 1891-1924. Casi podría llamarse hiperpresidencialismo. Posiblemente una república parlamentaria, desprovista de una conducción férrea desde el palacio presidencial, hubiera sido incapaz de transitar por esa tortuosa senda sin desbarrancarse en alguno de los numerosos precipicios. En Chile se ha estado generando sutilmente un nuevo modelo de gobierno, que ya no puede llamarse “parlamentario” o “presidencial” en propiedad, sino una suerte de “presidencialismo limitado”, que comenzó con la creación de un Consejo autónomo para el

“Lástima que no los mataron a todos”

Frase frecuente, en tono jocoso, de diversos empresarios en el período 90-94, refiriéndose a izquierdistas reaparecidos en el gobierno.

Un empresario me dijo una vez “yo sé que cuando Ud. llegue al gobierno me va a expropiar” y yo le dije “bueno, y entonces cuando yo llegue al gobierno Ud. me va a hacer un golpe de estado. Ahora que estamos empatados, conversemos”

Pdte. Ricardo Lagos, Entrevista a The Clinic, Nov. 2005

“Mas de mil empresarios y altos ejecutivos presentes en el Encuentro Nacional de Empresas aplaudieron de pie al Presidente Ricardo Lagos”

Diario La Tercera, 3 de Diciembre de 2005

“Lo que hay que hacer en Chile es claro: hay que convertirlo en Noruega”

Manuel Riesco, miembro del Partido Comunista y de la candidatura de la izquierda extraparlamentaria “Juntos Podemos Más”, Radio Duna, Dic. 2005

⁴³ “Inscripción electoral automática y calidad de la democracia”, FLACSO, 2004

Banco Central, continuó con la creación de un Consejo autónomo de Alta Dirección Pública, se lucha por crear Tribunales Tributarios “autónomos”, organismos fiscalizadores “autónomos”, un ente “autónomo” para la evaluación de la efectividad gubernamental, directores “independientes” en las empresas públicas, etc. No suena mal. Los sabores extremos del capitalismo moderno no parecen tener éxito en combinar crecimiento con equidad, y tal vez tampoco lo tengan los sabores extremos de parlamentarismo o presidencialismo para lograr gobernabilidad y transparencia. De lo que se trata tal vez es de lograr un modelo de presidencialismo con los adecuados “*checks and balances*”.

Finalmente, nuestro amigo noruego retorna a inicios del 2006, con la candidata de la Concertación habiendo ganado un cuarto período presidencial⁴⁴, con un país en plena democracia, pacificado, en crecimiento sostenido, con tratados de libre comercio firmados con muchos países, incluyendo Estados Unidos, México y la Comunidad Económica Europea, y lee este texto, en que el ex-Presidente Aylwin declara en nuestra entrevista:

“No me canso de admirar lo bien que nos ha ido, yo creo que es muy notable lo que Chile ha avanzado en este período, en disminución de la pobreza, en progreso en general de la sociedad chilena, para qué decir en crecimiento económico, en paz social. Yo nací el 18, y comencé a tomar conciencia de la vida social en la década de los treinta. Ya de niño, el conflicto social en Chile era muy agudo, la sociedad chilena estaba muy estratificada y con fuertes tensiones. Si uno mira la realidad política, económica o social de Chile del '58 al '73, los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende, aprecia cuán fraccionada estaba la sociedad, cuán conflictiva era, porque había visiones fuertemente antagónicas sobre el país. Yo no sé si será para bien o para mal, a lo mejor no es tan bueno, que todos estemos tan de acuerdo, ¿no es cierto?... pero es muy notable. Mi balance es positivo, yo no imaginé nunca que íbamos a llegar a un Chile tan poco confrontacional como el que estamos viviendo en estos días... lo que se nota en la misma campaña presidencial que viene... una campaña que hasta ahora no tiene sustancia, no tiene gusto a nada, pareciera que estamos en la época del pensamiento único.”

.... de la confrontación al consenso...

Por supuesto, nuestro académico noruego, como suele decir un conocido personaje de las tiras cómicas chilenas, me *exigiría una explicación* respecto a esta suerte de vaivén sicótico, y yo me vería francamente afligido para darle una respuesta coherente. Sólo le hubiera podido decir a) que por una serie de complejas razones Chile fue un laboratorio mundial de avanzada de todas las ideologías que se confrontaron en la segunda mitad del siglo XX, b) que estos experimentos de laboratorio nos costaron algunos miles de muertos, torturados, exiliados, varias crisis económicas graves y una ruptura total del tejido social de la sociedad chilena, c) que el éxito que ha mostrado la elite chilena de oposición, sociedad civil y gobierno para recomponer estas fracturas y mejorar significativamente todos sus indicadores comparativos internacionales es pasmoso, y d) finalmente, que si quiere entender un poco más de esta confusión y su contexto histórico y geopolítico le recomiendo un par de libros muy ilustrativos, siempre que sepa leer español: “Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad”⁴⁵, escrito por un artífice estratégico de la reconstrucción democrática de Chile, y el libro de Castells “Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial”⁴⁶, que explica con claridad la necesidad de recomponer la identidad nacional después de estas traumáticas mutaciones. También le recomiendo un reciente libro de Patricia Politzer, que describe las mutaciones chilenas del período⁴⁷.

⁴⁴ Michelle Bachelet, primera mujer presidente de Chile, derrotó por 53.5% a 46.5% a Sebastian Piñera, candidato de oposición, perteneciente a Renovación Nacional, que a su vez derrotó a Joaquín Lavín en las primarias. Otra paradoja: la derecha liberal renace como el ave fénix después de haber estado semidestruida 3 años antes.

⁴⁵ “Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad”, Edgardo Boeninger, Editorial Andrés Bello, 1997.

⁴⁶ “Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial”, Manuel Castells, Fondo de Cultura Económica, 2005.

⁴⁷ Patricia Politzer, “Chile: ¿de qué estamos hablando? Retrato de una transformación asombrosa”, Ed. Sudamericana, 2006

Parte de este pasmoso éxito, sin duda, se debe a que en Chile, por diversas razones históricas, en particular por los conflictos entre las sofisticadas élites terratenientes parlamentaristas y los igualmente sofisticados dirigentes presidencialistas, así como por el semi-perpetuo estado de guerra contra los araucanos en el sur, con los vecinos del norte, y a veces con los del oriente, el Estado se solidificó e institucionalizó de manera mucho más temprana que en el resto de América Latina, con la posible excepción de Brasil.

Desde el Siglo XIX, y probablemente desde antes, la elite política de Chile había venido adquiriendo rasgos de “muchachos serios” que, crisis más o crisis menos, guerras civiles más o menos, terminan a la larga anteponiendo la supervivencia del Estado y sus instituciones a los intereses personales y partidarios. Incluso en el período dictatorial de Pinochet, con profusas violaciones a los derechos humanos, e incluso con las corrupciones del Riggs que se han destapado recientemente, el gobierno formaliza institucionalidades, crea un poder legislativo (no precisamente democrático pero sí formal), reorganiza las Regiones, promulga cambios constitucionales, dicta “actos constitucionales”, pone su continuidad a plebiscito, etc. Hasta en dictadura somos “el muchacho *nerd* del barrio”. A guisa de ilustración, mostramos otro extracto de la entrevista al ex-Presidente Aylwin:

P: Muchos me han dicho que una de las explicaciones de los avances estriba en que este país, sobretudo si uno lo compara con el medio latinoamericano, es un poco más “seriecito”, tanto en el ámbito público como privado.

R: “No le voy a decir una novedad. No cabe duda que el Estado Chileno se consolidó en los cuatro decenios, de los Presidentes Prieto, Bulnes, Montt y Pérez⁴⁸. Yo creo que es correcta la visión de Jaime Eyzaguirre, de que en ese período se formó una visión del Estado en forma, cosa que no ocurrió en otros países de América Latina. Eso ha sido cultivado de alguna manera y marca una impronta. Si usted mira la Constitución del '33, la Constitución de Portales, que es más de Egaña que de Portales, mira la Constitución del '25 y mira la Constitución del '80, corregida ésta última, liberada de los excesos autoritarios del mismo '80, la verdad es que hay una continuidad muy grande”.

“Eso que dijo el Cardenal Silva Henríquez alguna vez sobre el alma de Chile es muy significativo: “el amor a la libertad, el rechazo a toda forma de opresión, la primacía de la fe sobre cualquier forma de idolatría, la tolerancia a las opiniones divergentes, y la tendencia a no extremar los conflictos sino a procurar resolverlos mediante soluciones consensuales”. Yo creo que hay mucho en eso, que se nos perdió en algún momento, pero que está en nuestras raíces. En este mismo período, la verdad es que los acuerdos que se han logrado entre gobierno y oposición son signos de madurez que generalmente no se dan en el resto de los países latinoamericanos”.

“Fíjese usted, yo tenía mayoría en la Cámara de Diputados pero no en el Senado; si no lograba acuerdo con la oposición, no habría podido hacer el gobierno que hice, pero logré acuerdo con Renovación Nacional para, en los tres primeros meses de gobierno, hacer nada menos que la Reforma Tributaria, y luego la Reforma del Sistema Laboral, incluso reformar el Código del Trabajo, que no habría podido funcionar en democracia; lo logramos con votos del gobierno y de Renovación Nacional. También los votos de Renovación fueron decisivos para las reformas constitucionales que se lograron en ese período. Ahora, en el gobierno del presidente Lagos ha habido dos momentos que fueron decisivos, en que hubo un acuerdo: MOP-GATE y la reforma constitucional. Se solucionó el problema de los sobresueldos con el aporte importante de Longueira, eso no se puede negar. Eso demuestra la disposición a llegar a arreglos”

⁴⁸ Este período se inicia en 1831. En el se promulga la Constitución de 1833, se libra una guerra contra la Confederación Perú-Boliviana, se funda la Universidad de Chile y en general se sientan las bases del Estado presidencialista chileno.

El desarrollo social y económico de Chile

Es imposible entender porqué pasó lo que pasó o lo que no pasó, en materia de reformas del Estado, sin una visión rápida de la evolución económica y social de Chile. Se recomienda su lectura para no chilenos o para chilenos con mala memoria. Ciertamente, si usted es economista o sociólogo, conocedor de las cifras, puede pasar a la siguiente sección⁴⁹.

Otra advertencia: es difícil discernir qué de lo que se describirá a continuación es contexto y qué es resultado. Por ejemplo, cuánto del desempeño económico se debe a las bases del diseño económico del régimen militar y cuánto a la gestión de los gobiernos de la concertación; o bien, cuánto de los avances sociales se derivan de la evolución inercial de la economía, versus la acción del gobierno, son preguntas sin respuestas fáciles.

Última advertencia. Mostraremos a continuación algunos gráficos de doble entrada, con sus coeficientes de correlación. Correlación significa eso, que las variables, si tienen un alto coeficiente R^2 , están “correlacionadas”, es decir, que en diversos países suelen evolucionar conjuntamente. Eso *no significa relación causa-efecto*. Los sistemas son complejos y multivariados.

En los próximos gráficos excluirémos a China, cuya tasa de crecimiento del PIB *per capita* anual del período 1990-2004 es la astronómica suma de 8.3%, y otros países que vienen recuperándose de situaciones de guerra. “*América Latina*” estará representada por los que acaparan la mayor proporción de población: México, Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina; “*Asiáticos Emergentes*” por Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Indonesia, Tailandia y Malasia; “*Europa*” es España, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Suecia y Austria; y “*Emergentes Modernos*”⁵⁰ son Irlanda, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda.

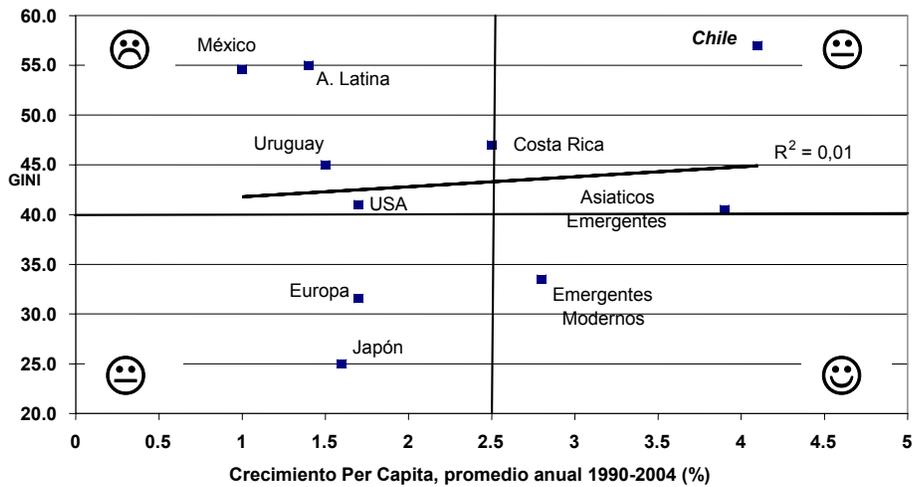
Los datos de gasto público no computan necesariamente todos los elementos, pero los criterios del Banco Mundial para todos los países son iguales, lo que asegura una comparabilidad razonable. Asimismo, los datos de gasto no reflejan las “transferencias” de gasto público a gasto privado, como podría ser un sistema de carreteras concesionadas, o de salud y educación privada, cuyo propósito, en el fondo, es lograr que los estratos más ricos de la población paguen directamente los bienes que consumen. Pero eso es gasto... no ingreso. El coeficiente de Gini refleja el ingreso autónomo de las personas (sin transferencias públicas) y es la medida más sólida hasta hoy inventada para dimensionar la equidad en los ingresos.

En el gráfico 1 podemos observar a la vez el GINI y el crecimiento *per capita* promedio desde 1990 al 2004. Se puede observar una gran dispersión. Hay de todo. Chile está en un extremo en ambas variables: un modelo paradigmático de excepcional crecimiento SIN equidad. Los países latinoamericanos están en la peor parte de la historia: bajo crecimiento, pésima desigualdad. Japón es pasmoso en cuanto a sus niveles de equidad, seguido por los “europeos” y los “emergentes modernos”. Si excluimos tasas anómalas como China, Bosnia, Guinea Ecuatorial o Vietnam, la tasa de crecimiento *per capita* de Chile sólo es superada en este período de quince años por Irlanda (5.9) y Tailandia (4.3), aunque claramente, la tasa chilena ha sido mayor en la primera mitad de estos quince años que en la segunda.

⁴⁹ Algunos amigos, connotados economistas, objetaron la inclusión de estos datos en el *working paper* original, por considerarlos fuera del ámbito del trabajo. Sin embargo, dado que la gran mayoría de los comentaristas los consideraron muy ilustrativos, hemos optado por mantenerlos. Los comentarios son bienvenidos.

⁵⁰ Concepto generado para efectos de este trabajo.

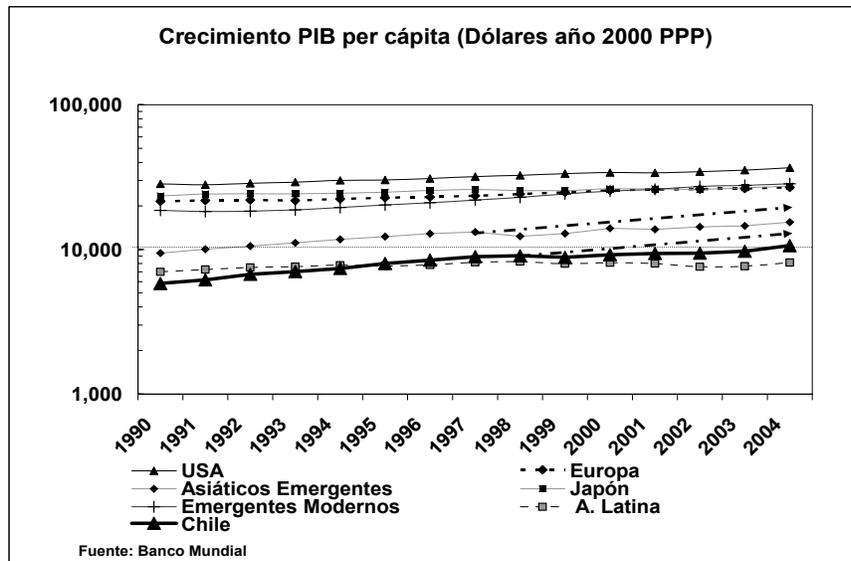
Gráfico 1
GINI y Crecimiento Per Capita



Fuente: Elaboración Propia en base a datos Banco Mundial, World Development Indicators databa

Como puede verse en el Gráfico 2 sobre tasas de crecimiento, (que es necesariamente logarítmico para incorporar las enormes diferencias y ver más claramente las megatendencias) Chile en estos quince años ha sobrepasado a “América Latina” partiendo desde más atrás, y va en una “autopista” paralela con los “Asiáticos Emergentes” y los “Emergentes Modernos”.

Gráfico 2

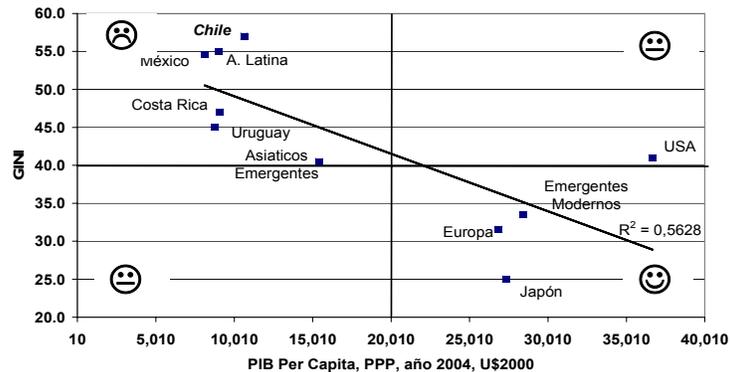


Fuente: Banco Mundial

A este ritmo (que suele disminuir a medida que se crece) a Chile le faltarían unos quince años para acercarse al ingreso que *hoy* tienen los países industrializados, que obviamente, no se van a quedar estancados en su valor actual. Si se observa con cuidado, las dos flechas punteadas muestran, para los “Asiáticos Emergentes” y para Chile, qué hubiera ocurrido si hubieran seguido creciendo a los ritmos pre crisis asiática. Algo similar le ocurrió a los “Emergentes Modernos”, que sólo habían despegado después del 93. A todos los que íbamos creciendo “como avión” nos costó caro, y a América Latina le costó simplemente la detención del crecimiento.

Gráfico 3

GINI vs PIB Per Capita



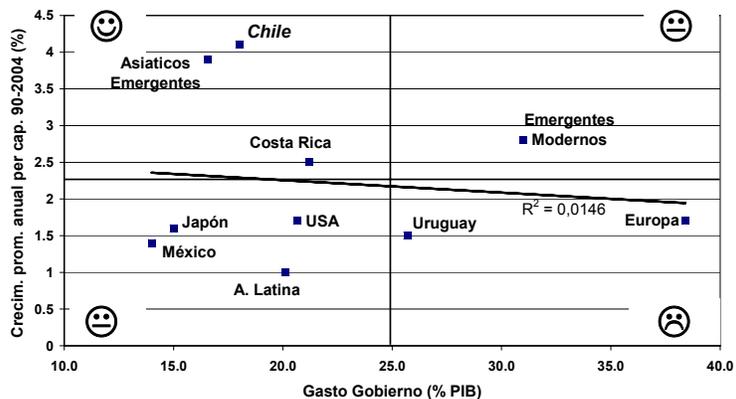
Fuente: Elaboración Propia en base a datos Banco Mundial, World Development Indicators database

El Gráfico 3 da para pensar. Tal pareciera que la teoría del “chorreo” no está tan equivocada, por cuanto hay bastante correlación entre ingreso *per capita* y equidad. En otras palabras, pareciera que *equitativo* y *rico* vienen juntos, e *inequitativo* y *pobre* también. Nada de esto es una justificación ética ni moral, son simples datos. De los latinoamericanos, incluido Chile... mejor no hablar. Los “asiáticos emergentes”, si bien vienen creciendo a ritmos parecidos al de Chile, están logrando salir de la pobreza con mucho más equidad. Vaya uno a preguntarle las causas a las antiguas aristocracias latinoamericanas, la contrarreforma religiosa, la calidad de la educación....

El Gráfico 4, si fuera visto por el consejo editorial de algún periódico conservador, probablemente les daría gran alegría: no parece haber países con alto gasto público y alto crecimiento. El coeficiente de correlación es bajo, pero los casos de Chile y los “asiáticos emergentes” por un lado, y por el otro extremo Europa, son significativos.

Gráfico 4

Gasto Gobierno vs Crecimiento

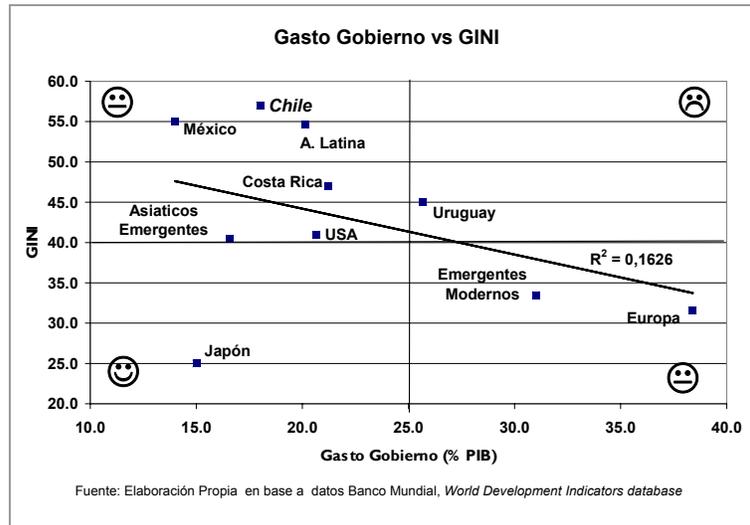


Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial, World Development Indicators database

Hasta ahora, los datos parecen dar la razón a las “derechas”. Sin embargo, tal vez el Gráfico 5 no los deje tan felices. Con la insólita excepción de Japón, pareciera que *no existen* bajos índices de Gini, es decir, elevada equidad, sin un elevado gasto público. Ciertamente, los *emergentes modernos* para crecer redujeron los impuestos.... pero bajaron el gasto público de 38% a 32%, no al bajísimo nivel de Chile. El índice de

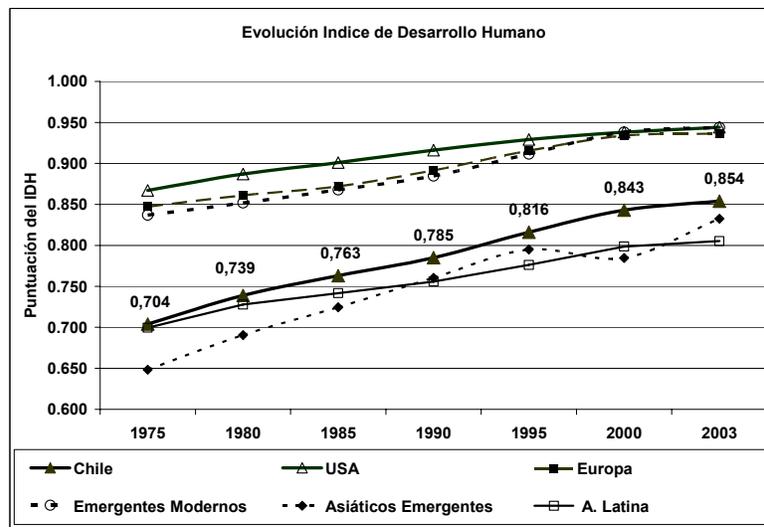
correlación es bajo (0.16), pero lo es por la fortísima y difícil de entender “anomalía japonesa” (sin Japón R^2 aumenta a 0.59, este país es casi milagroso en cuanto a lograr equidad sin gasto público).

Gráfico 5



El Gráfico 6 muestra la evolución comparativa del Índice de Desarrollo Humano entre nuestros grupos seleccionados de países a lo largo del tiempo. Puede constatar que a) el régimen militar aumentó el IDH a un ritmo similar al del resto del mundo, y que el gobierno de la Concertación mantuvo ese ritmo, focalizando el gasto en temas clave, en ambos casos; b) América Latina se ha ido retrasando respecto del mundo en esta materia; c) los porfiados “Asiáticos Emergentes”, una vez más, son los que, partiendo desde más atrás que América Latina, ya la superaron y van mejorando al ritmo más rápido, d) los más ricos ya van más lento, pues ya les queda poco por hacer, y f) si Chile continúa mejorando su IDH al ritmo que lo ha venido haciendo, metódica y persistentemente, le tomaría unos 15 años más en llegar al nivel de los países ricos. 15 años para todo... si seguimos bien y no nos estancamos.

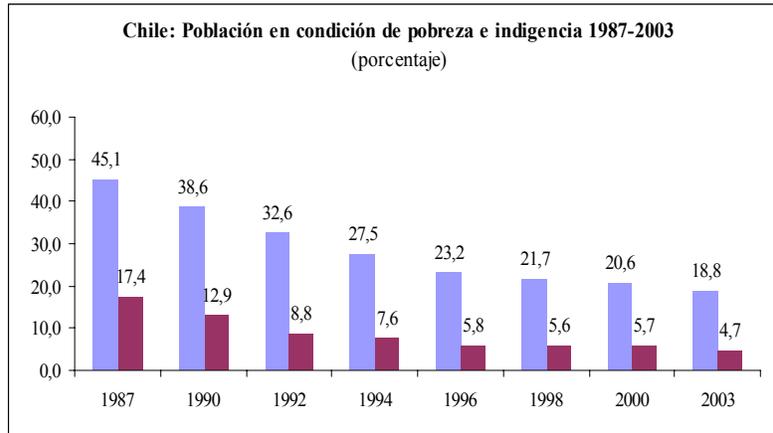
Gráfico 6



Elaborado a partir de datos de PNUD

El gráfico 7, con datos oficiales del Ministerio de Planificación y Cooperación, muestra la impactante reducción de la pobreza y la indigencia (extrema pobreza) en Chile.

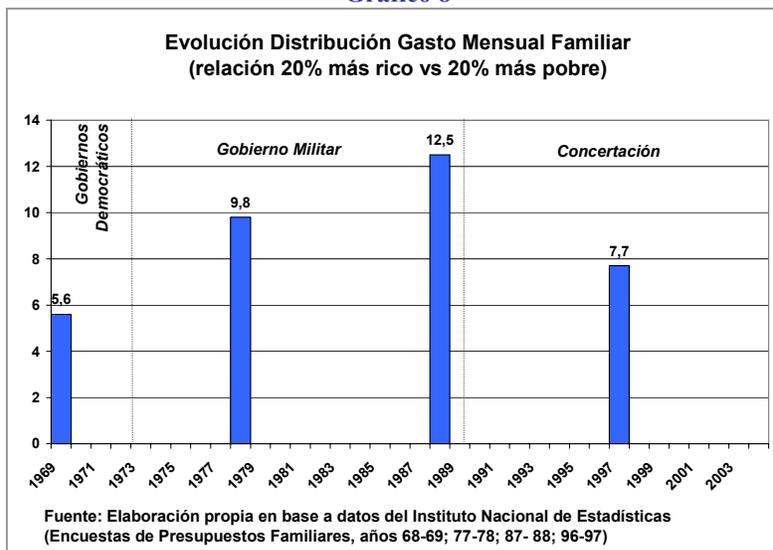
Gráfico 7



Es interesante notar que la tendencia de reducción de la pobreza no se inicia en los gobiernos democráticos. Si se observa con cuidado, entre 1987 y 1990 - último periodo el gobierno militar con un alto crecimiento - hay una fuerte mejora en estos indicadores. En el periodo el gobierno de la Concertación, se realiza un esfuerzo por focalizar sus recursos en el gasto social, más allá de lo que se venía haciendo en el régimen militar, que de por sí no era una baja proporción. Este era el 58% del total del gasto del gobierno central en 1987, de 62% en el 94 y de 66% en el 2003. En las filas de la Concertación se ha creado el mito de que el régimen militar no tenía preocupación por el gasto social y estos datos, concordantes con los del Índice de Desarrollo Humano, demuestran lo contrario.

El Gráfico 8 es clave para la comprensión de lo ocurrido en el período. Las barras indican la relación entre el gasto mensual de una familia promedio chilena del 20% más rico versus el 20% más pobre. La fuente es una rigurosa medición del gasto familiar seguida por varias semanas, en la capital del país. Hacia los 70 Chile era pobre pero igualitario: los ricos gastaban sólo 5.6 veces más que los pobres. Esta desigualdad aumenta violentamente con el Gobierno Militar, y hacia el 98 la Concertación logra revertir este indicador. Lamentablemente, no contamos con una encuesta de Presupuesto Familiar más reciente.

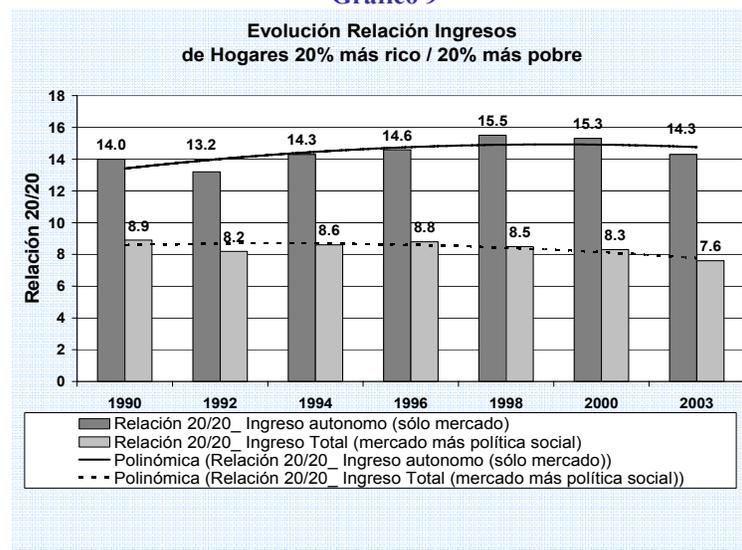
Gráfico 8



Si lugar de gasto hablamos de ingreso autónomo, las desigualdades son dramáticas y persistentes en el tiempo. Según los datos oficiales del gobierno mediante la encuesta CASEN que mide condiciones de vida, el coeficiente de Gini estaba en el pésimo valor de 0.58 en 1990, y hacia 2003 era de ... 0.57

Los subsidios sociales del gobierno chileno han generado una mejora modesta, según el Gráfico 9. El *ingreso total* es en este caso la suma del *ingreso autónomo* y las *transferencias* del Estado como pensiones asistenciales, Subsidio Único Familiar, Asignación Familiar, Subsidio de Agua Potable, Subsidio de Cesantía; subsidios en salud; Programa Nacional de Alimentación Complementaria; y subsidios en educación. Como puede verse, esta multitud de programas sociales han hecho alguna mella positiva, pero todavía pequeña, en este indicador de ingresos de MIDEPLAN, aunque como vimos más arriba, la encuesta de presupuestos familiares muestra resultados bastante más halagüeños. Gasto no es lo mismo que ingreso.

Gráfico 9



El Cardenal chileno, en una homilía del 2005, llamó a reducir la escandalosa desigualdad social en el país, y se considera nacionalmente ésta como la gran asignatura pendiente, por todos los sectores políticos de hoy. ¿Cómo se condice esto con las mejoras, “pobres pero honradas”, de los gráficos expuestos en lo referente a la significativa reducción de la pobreza y los espectaculares índices de desarrollo humano? Como en todo sistema complejo, las explicaciones son múltiples y se refuerzan unas a otras:

- ✓ En primer lugar, a pesar de los impactantes avances, continuamos teniendo un 18,8% de pobres o indigentes, y eso es ética y moralmente inaceptable.
- ✓ En segundo lugar, es evidente que la situación deseable no es tener que transferirle recursos a los pobres e indigentes, sino que es *no tener que transferirles recursos*, cuando los pobres no sean tan pobres y los indigentes no existan, y eso sólo se logra a través de mejor educación, competitividad-país, empleo decente y estable, igualdad de oportunidades sin exclusiones clasistas, e ingresos dignos.
- ✓ La sensación de malestar se combina con los profundos cambios de identidad nacional, lo cual no mejora las cosas. El concepto del bien común desaparece frente a la lógica implacable del bien individual, y la sensación de soledad, pérdida de capital social e indefensión económica es grande, especialmente para los que están “como gatos frente a la carnicería”.

El ex Director del Servicio de Impuestos Internos en el gobierno militar, ex Presidente de la SOFOFA y ahora líder de opinión Felipe Larraín, recientemente independizado, levantó una tormenta de respuestas

empresariales cuando declaró hace poco que *“es urgente hacer reformas y corregir el modelo es políticamente correcto hablar del tema social, pero a la hora de tomar medidas concretas las elites hacen poco... no tengo duda de que existe una cierta complicidad entre las elites políticas y económicas... cuando las cosas siguen, explotan”*.

Aquí claramente no hay un Chile, hay dos. La “inmovilidad social” de Chile es peor que la de Perú y Sudáfrica. Hay 9 deciles de ingreso, y hay un decil rico, que gana 2.6 veces más en promedio que el decil que le sigue, una suerte de “Soweto de los ricos”, un “sudafricanismo inverso”, cuya población reside mayoritariamente (y me incluyo) en las repúblicas autónomas de Las Condes, Vitacura, y pedazos de las comunas aledañas. Como lo demuestra a las claras el reciente trabajo de Dante Contreras y colaboradores⁵¹, la posibilidad de migración en ambos sentidos entre los dos Chiles es bajísima. Naciste en un Chile y allí te quedaste. Tal vez, si estás en Soweto y toda tu familia sufre una catástrofe grave de tipo económico o de salud, podrías ser expulsado al “Chile pobre”. Ingresar al Chile rico requiere talentos excepcionales o suerte excepcional, y ojalá un color de piel compatible. Las redes sociales al interior de esa república son poderosísimas, y en buena medida, muchos padres que están dispuestos a pagar elevadas sumas por colegios particulares de esas comunas están más preocupados de comprarle a sus hijos una red social, que una educación de calidad, ya que los mejores alumnos de los mejores colegios de Chile están entre los peores alumnos de la educación cubana o asiática.

Rolf Luders, ex Ministro de Hacienda del gobierno militar, declaró recientemente⁵² que a) *“La Concertación ha administrado mejor el modelo que la derecha...al abrazar el modelo pudo sustentarlo sin mayores reacciones sociales contrarias”* y b) más insólito aún....

“como confío en que el número de envidiosos no domina la población, la eliminación de la pobreza sobre la base de un rápido crecimiento debiera ser suficiente para evitar que presiones sociales induzcan a las autoridades a tomar medidas populistas”. “Envidiosos”..... aquí está tal vez la ideología “americanista” en su destilado más puro, y uno no puede sino preguntarse si acaso un anciano enfermo que jubiló a los 65 años con una pensión promedio de las AFP de 270 dólares mensuales (dato veraz) no tiene algunas razones para sentirse algo frustrado y “envidioso”, al igual que alguien que recibe la pensión mínima de 140 dólares o una familia que constata que, con la educación que reciben sus hijos, no tendrán la menor chance de surgir en este globalizado mundo. ¿Cuál será la distancia entre “presiones sociales” y “explosiones sociales”?

Hay 9 deciles, y hay un decil, que gana 2.6 veces más en promedio que el decil que le sigue, una suerte de “Soweto de los ricos”, un “sudafricanismo inverso”, cuya población reside mayoritariamente (y me incluyo) en las repúblicas autónomas de Las Condes, Vitacura, y pedazos de las comunas aledañas.

Cambiaremos de tema. La política macroeconómica anda muy bien.... no hay novedad aquí, Las fuertes reformas macroeconómicas del Gobierno Militar se profundizan en materia de libertades económicas del 90 en adelante. El Gráfico 10 muestra la evolución del indicador de libertad económica y el Gráfico 11 muestra el proceso de apertura comercial de Chile. Cabe destacar que después de la crisis del 82, el Gobierno Militar se vio obligado a retroceder en su política. El primer gobierno de la Concertación *retoma la apertura unilateral*. Sólo con posterioridad al 2000 ocurre que los aranceles dan su “último suspiro”, pero esta vez a través de reducciones negociadas con otros países vía TLC, lo cual le abre enormes oportunidades a las exportaciones chilenas, insospechadas con la apertura unilateral.

⁵¹ “Dinámica de la Pobreza y la Movilidad Social en Chile 1996-2001; D. Contreras, R. Cooper, J. Herman, C. Neilson, Depto. de Economía, U. de Chile, Agosto de 2004.

⁵² Revista Qué Pasa, 15 de Octubre 2005.

Gráfico10

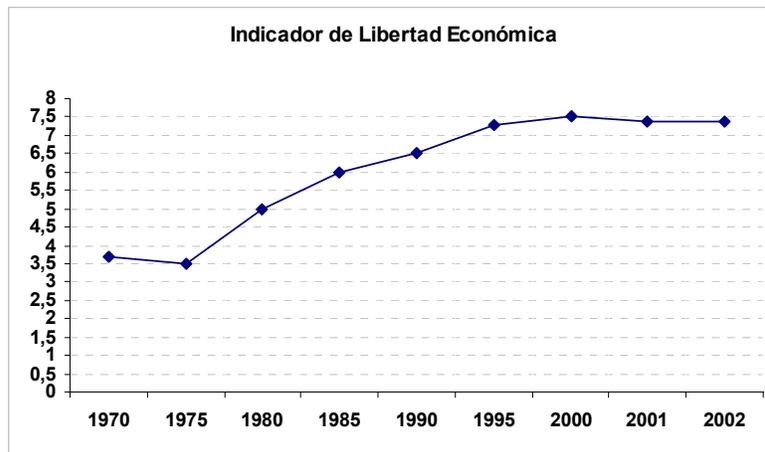
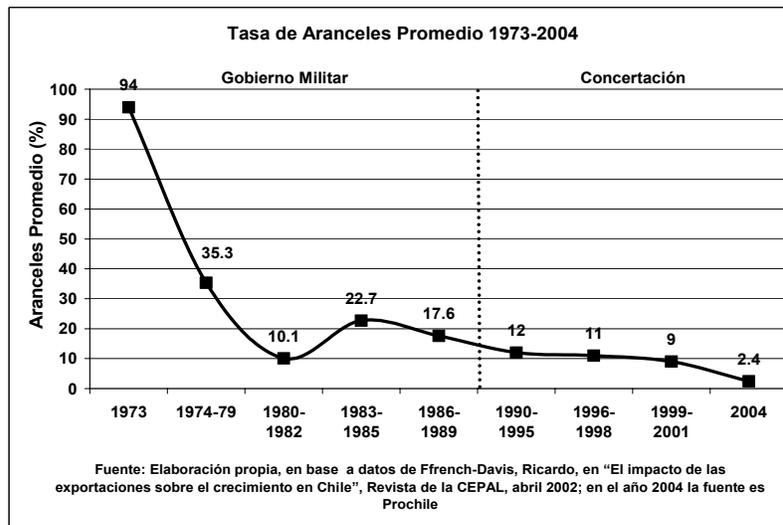


Gráfico 11



El Riesgo País disminuyó desde 300 puntos a 50 en estos quince años. La combinación de democracia, con el fin del aislamiento internacional, la profundización de la apertura económica, la estabilidad política, y un excelente manejo macro, hacen que el riesgo país baje, desde el nivel promedio que hoy tienen los países latinoamericanos y del medio oriente, al promedio de los países industrializados. Para dar una idea, el índice promedio de bonos de países emergentes es 450. Hay un gran éxito del modelo exportador iniciado en el régimen militar. Las exportaciones pasan de 21% del PIB en 1986, a 24% en el 90, a 34% en el 2001, y es posible que hacia el 2005 haya aumentado otro par de puntos.

Hubo un grado casi obsesivo de cuidado por las finanzas públicas en este período. El régimen militar termina con la deuda en alrededor de 45% del PIB, y este período termina por debajo del 15%, básicamente estable por los últimos 10 años. En 2004 la deuda de Irlanda era de 31% y la de Finlandia 40%, la de Nueva Zelanda 22% y para variar, Hong Kong 2%. Esto tiene profundas implicaciones: este hiperortodoxo gobierno le deja al siguiente un amplio espacio para invertir en la construcción del capital humano y tecnológico del país, para gastar en los más pobres y ... para reformar el Estado si la clase política lo decide.

Las políticas clave propiamente concertacionistas en materia económica en el periodo 1990-2005 fueron una reforma tributaria adecuadamente negociada durante el gobierno de Aylwin (pero que a la postre no eleva el gasto público/PIB), un inteligente control de flujos externos de capital en momentos críticos, gasto público contracíclico, la política de superávit estructural en el gobierno de Lagos, y los TLC del final del período. Estos cinco elementos han merecido elogios internacionales, y han conducido a Chile nada menos que al puesto # 1 del mundo en los rankings internacionales en materia de política macro... lo cual demuestra paradójicamente que no queda mucho por hacer por ese lado. A continuación (tabla 1) mostramos un pequeño extracto de los resultados de la encuesta Latinobarómetro 2004 para Chile. Lo menos que se puede afirmar es que estos 30 turbulentos años, inmersos en el proceso de globalización, han sumido al ciudadano medio de este país en un estado de confusión casi total, con sensación de precariedad e indefensión, desconfianza en el prójimo, y desaprobación a los partidos políticos, pero a la vez con un sentir mayoritario de que no vamos por mal camino y con aprobación a la figura presidencial. Estas contradicciones serían dignas de un amplio tratado de sociología.

Tabla 1

ENCUESTA LATINOBARÓMETRO (2004).	
Afirmación	%
Muy preocupado o preocupado por quedar desempleado	69
Satisfecho con la economía de mercado	36
Aprueba el desempeño del Presidente	64
La democracia es la forma preferible de gobierno	54
Insatisfecho con la privatización de servicios públicos	70
El país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio	70
Se puede confiar en la mayoría de las personas	19
El país va por mal camino	39
Muy de acuerdo o de acuerdo en que se está ganando la batalla contra la delincuencia	14
Confía en los partidos políticos (2003)	13

Hemos incluido estas cifras como otro telón de fondo que reafirma las teorías de Lord Layard: la ecuación crecimiento = felicidad no está muy clara. Si el *slogan* que llevó a la Concertación a gobernar fue “La Alegría ya Viene”, en realidad lo que llegó fue el crecimiento, un cierto grado de desazón, y fuertes dificultades para reconstruir el capital social que se perdió desde el 70 hasta el 90. Por cierto, al menos una causa de la desazón y malestar debe radicar en que hoy, en Chile, ya no existe “proyecto integrador de carácter épico”. Los cincuentones y sesentones de hoy, hace 30 años, éramos capaces de cualquier cosa por la lucha épica por un “socialismo a la chilena”, por la “lucha contra el comunismo” o por una “revolución en libertad”⁵³. Confiábamos enteramente en nuestros “camaradas”. Hoy, la épica consiste en que Faúndez se pueda comprar un celular y que las pensiones mejoren, y eso difícilmente hace vibrar el corazón de los más jóvenes⁵⁴.

Por otra parte, el ámbito donde más ha cambiado y se ha diversificado Chile, sin duda alguna, es en sus valores culturales. Tradicionalmente, se ha señalado al país como uno de los más conservadores del mundo occidental. Sin embargo, en el periodo hubo cambios importantes. Por ejemplo, hoy existe el divorcio legal, las parejas convivientes pueden considerarse cargas en salud, se despenalizó la homosexualidad. Cada vez hay menos matrimonios y más convivencias. La presidenta de Chile es una mujer separada y agnóstica (igual que el Presidente Lagos) en un país declarado muy católico. Chile es uno de los países más abiertos del mundo y más conectados vía internet. La identidad, se está construyendo más en base a proyectos de futuro que a prácticas o guías del pasado. La actividad cultural florece especialmente en el cine, la literatura y el teatro. Comienzan a aparecer inmigrantes en proporciones desconocidas. Es otro Chile para bien o para mal.

⁵³ Consignas propias de los sectores de izquierda, de derecha y de la democraciacrística chilena, respectivamente.

⁵⁴ Véase “Osadía de la Prudencia, Un Nuevo Sentido del Progreso”, E. Ottone, C. Pizarro, Fondo de Cultura Económica, 2003.

LAS REFORMAS DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACION

El Período de Patricio Aylwin (1990-1994)

Durante el primer gobierno democrático, como hemos dicho, Chile vivía en equilibrio precario. Cualquier error podía generar una crisis de gobernabilidad política o económica. El ejército en dos ocasiones movilizó tropas en señal de amenaza. En este singular contexto, Aylwin actuó con responsabilidad y sagacidad política. Se postergaron las visiones particulares de los partidos de la alianza de gobierno en materia de políticas económicas y sociales, en función de la gobernabilidad. Esto explica porqué no se emprendieron reformas mayores o porqué se evitó entrar en conflictos con los gremios del sector público, privado y los militares.

Se inició la democratización de los municipios (elección democrática de los alcaldes) y el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales⁵⁵. Los esfuerzos se concentraron en “reformas sustantivas”, en la nomenclatura explicada al principio de este trabajo, que no demandaron desafíos gerenciales mayores, y en cubrir temas y sectores nunca abordados por el gobierno militar.

Así, se creó el *Servicio Nacional de la Mujer*, el *Instituto Nacional de la Juventud*; la *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*; y la *Comisión Nacional del Medio Ambiente*. Las nuevas instituciones contaron con reducido presupuesto y tuvieron un enfoque más de coordinación interinstitucional, y en ese momento tuvieron como propósito esencial enviar una señal política de preocupación por estos temas, lo que en efecto fue prosperando con el correr del tiempo. Sin embargo, estas nuevas instituciones siguieron rígidamente las formas generales de un Estado *weberiano*, perdiéndose nuevamente la oportunidad de crear un concepto organizacional más moderno. En defensa del *weberianismo* del régimen militar y del gobierno de Aylwin, es preciso destacar que los conceptos del *New Public Management* sólo comenzaron a emerger con fuerza en el mundo durante los años 90.

En materia de infraestructura, se aprobó una reforma a una obsoleta e inútil ley de concesiones obras públicas, gestión inconclusa del régimen militar: “el que usa la infraestructura paga”. Así se inició una amplia y productiva política de inversión en carreteras, puertos, y aeropuertos. Cabe destacar que las voces que reiteradamente plantean en la prensa económica de derecha que la tasa tributaria de Chile es falsamente baja tienen algo de razón: los más ricos deben (debemos) pagar el seguro de salud, la previsión de jubilación o los peajes de automóviles, y eso es en rigor un importante efecto redistributivo de los escuálidos recursos fiscales hacia los más pobres. (Este caso lo expondremos en detalle más adelante, pues es una historia que amerita análisis). En este período se intentó también una reforma a la organización superior del deteriorado poder judicial, pero no hubo acuerdo en el Parlamento.

Para hacerse cargo de los equilibrios sociales desbalanceados por las políticas de la dictadura, y también bajo la importante presión de los sindicatos que se habían jugado literalmente la vida haciendo oposición a Pinochet, el gobierno de Aylwin implementó un conjunto de reformas laborales que mejoraron sus condiciones contractuales: aumento de indemnizaciones por despido⁵⁶, fortalecimiento de las negociaciones sindicales colectivas y mayores condiciones para el término del contrato. Se han criticado las rigideces que implicaron estas reformas. En ese momento, tal vez, fue lo correcto. Hoy, el desafío es dar oportunidades de trabajo, por ejemplo, a una jefa de hogar que sólo puede trabajar medio tiempo, o a aquellos que no son contratados por el temor empresarial a las elevadas indemnizaciones.

Se trató de “pagar la deuda social” generada por las transformaciones económicas del régimen militar. Sin mayores diseños que aseguraran impacto, se aumentó el gasto social en educación, vivienda, salud y

⁵⁵ Entre otras medidas se aumentó la proporción del gasto público de decisión regional.

⁵⁶ Se aumentó el número de salarios por años de servicios de 5 a 11 para calcular la indemnización.

pensiones asistenciales. Ello fue financiado por un aumento de los impuestos y por el propio crecimiento económico. Una línea de continuidad con el gobierno militar (otra más) fue el esfuerzo de focalización del gasto social. Cabe recordar que el gasto público como % del PIB no se elevó.

Una de las reformas más controvertidas y determinantes hasta el día hoy fue la aprobación del estatuto laboral de los profesores (*Estatuto Docente*) de la educación pública, generando negociación colectiva a nivel nacional e impidiendo a los municipios y escuelas una negociación salarial flexible. Esto fortaleció la capacidad de negociación del gremio con el gobierno central, generándose una inflexión en la política instalada por el régimen militar. "Boinazos" por un lado, gremios por el otro, había que preservar el bien superior de la democracia. Hubo fuertes dudas al interior del gobierno, pero a la postre se aprobó. La calidad de la educación pública aun sufre por esta reforma.

Una de las historias más interesantes de este periodo fue el movimiento espontáneo en relación a la modernización de algunas instituciones. Algunos *intraemprendedores públicos* impulsaron, casi a hurtadillas y sin mayor apoyo del gobierno central, estas modernizaciones: Servicio de Impuestos Internos, Instituto de Normalización Previsional, Fondo Nacional de Salud, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y el Registro Civil. Estos *intraemprendedores* se agruparon en un Club (en algún momento llamado jocosamente el grupo de los "arcángeles"), que llegó incluso a elaborar un paquete de propuestas para la reforma del Estado para el siguiente gobierno. Este paquete durmió, en la práctica, el sueño de los justos en los primeros tres años del segundo gobierno de la Concertación, hasta que Juan Villarzú como Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Claudio Orrego y otros "arcángeles resucitados" lo reimpulsaron hacia 1997. También abordaremos más adelante en detalle el tema de estos *intraemprendedores*, que a la larga fueron un factor crucial en todo el período.

Finalmente, en el ámbito de la *gestión global o estratégica de las políticas públicas*, cabe destacar el rol crucial jugado por la Secretaría General de la Presidencia en el período 90-94. Fue tal vez la época de mayor coordinación interministerial de todo el período de la Concertación.

El Período de Eduardo Frei (1994-2000)

En el gobierno de Patricio Aylwin el foco fue la gobernabilidad. En cambio, con Frei hubo más espacio para instalar el tema de la *modernización del Estado*, tema que ya venía emergiendo con fuerza en todo el mundo. La democracia ya estaba pasando desde la *Unidad de Cuidados Intensivos* a las habitaciones regulares de la clínica (aun cuando todavía hubo algunos sobresaltos).

La Reforma Procesal Penal, con la amplia y compleja creación e inversión institucional (que implicó nuevos tribunales, Ministerio Público, y Defensoría Pública) fue una de las reformas más caras, de mayor cobertura, más complejas y más exitosas iniciada en el gobierno de Frei. Siendo así, resulta paradójico que esta reforma no estuviera en el programa de gobierno. Esta reforma se favoreció significativamente por la convergencia casual de importantes intereses. La historia comienza con unos foros promovidos por la *Corporación de Promoción Universitaria, CPU*. A poco andar, se generó una asociación estratégica con la *Fundación Paz Ciudadana*⁵⁷, presidida por Agustín Edwards. El tema interesó particularmente a este último, quien habría convencido a la Ministra de Justicia de ese entonces, Soledad Alvear. El diario *El Mercurio* puso toda su capacidad comunicacional al servicio de la sensibilización de los actores políticos. Costó que el Poder Judicial aceptara el diseño pero finalmente lo hizo, entre otras razones gracias a la articulación clave de uno de jueces de la Corte Suprema, Marcos Libedinsky. Esta reforma terminó siendo tal vez la más exitosa de Latinoamérica. El consenso generado entre actores relevantes, el liderazgo de la

⁵⁷ Esta fundación fue creada por Agustín Edwards, dueño de El Mercurio, el diario más conservador e influyente de Chile, con el objetivo de coordinar esfuerzos públicos y privados en relación al tema de la seguridad ciudadana. Hoy es un *think tank* líder en estas materias. Edwards al principio de los 90 sufrió el secuestro de su hijo mayor.

Ministra de Justicia⁵⁸, la solidez técnica en su diseño, más el apoyo comunicacional del “decano del periodismo chileno” fueron los ingredientes del éxito que vino a materializarse en definitiva en el gobierno de Lagos. Hoy, los jóvenes Fiscales aparecen a menudo en la televisión investigando casos relevantes... y no tan relevantes.

En materia comercial, Frei abrió la senda de la apertura negociada de mercados en base a Tratados de Libre Comercio. En este periodo, se iniciaron las negociaciones con EEUU y Europa. Los viajes de Frei por el mundo - siempre acompañado de un grupo de importantes empresarios - le significaron una mala y sarcástica prensa, pero el país ganó varios puntos de PIB y miles de puestos de trabajo. Nuevamente, aquí fue clave la continuidad entre los gobiernos de Frei y Lagos. Cabe destacar que estos tratados representaron un importante giro de política económica: de la apertura arancelaria unilateral a la apertura negociada.

Otra reforma fundamental iniciada en el periodo fue la Reforma Educativa. El sistema educativo en lo esencial responde hasta hoy a un diseño establecido en periodo de la dictadura: educación pública con gestión descentralizada en manos de las municipalidades y una amplia participación del sector privado, incentivado mediante la entrega masiva de *vouchers* a la demanda a las escuelas de estratos medios. En 1997 se aprobó la extensión de la jornada horaria, convergiendo Chile al nivel de los países más avanzados. Diversos estudios avalaban esta línea de desarrollo como la más eficiente para mejorar los indicadores de calidad, y fue aprobada con entusiasmo por casi todos los sectores políticos. Esta extensión implicó aumentar la infraestructura escolar (muchos colegios tenían doble jornada) y el país se llenó con escuelas modernas y cómodas, impensables para el contexto promedio latinoamericano.

En este gobierno se implementó masivamente la inversión en infraestructura. La Ley de Concesiones se aprobó en el gobierno de Aylwin, pero fue con Frei donde ésta comenzó a entregar sus primeros resultados, que culminan, una vez más, con Lagos y el tercer gobierno de la Concertación. La continuidad de las políticas... una de las moralejas de este trabajo es que las reformas del Estado han tomado muchísimo más tiempo de lo que sus creadores imaginaron. Desde la primera y fallida Ley de Concesiones del Gobierno Militar hasta la controvertida venta de los primeros “TAG”⁵⁹ a los santiaguinos transcurrieron alrededor de dos décadas.

La privatización de los puertos le costó al gobierno de Frei varias decenas de millones de dólares en indemnizaciones y muchos dolores de cabeza, para poner fin a las violentas protestas de los antiguos trabajadores portuarios. Sin embargo, ésta fue finalmente una negociación exitosa para las partes, y emblemática de lo que pudieran ser futuros acuerdos con otros gremios públicos. Chile cuenta hoy con excelentes instalaciones y un sistema de gestión muy eficiente. Así, de manera consistente con la estrategia de comercio exterior, se aseguró una infraestructura básica para aumentar la competitividad.

En la misma línea, este gobierno privatizó las empresas públicas de agua potable. Fue un tema muy sensible, pues el tema se podía escuchar como la “privatización del agua”. Lo interesante del proceso fue que, a diferencia de los procesos privatizadores del régimen militar, en este caso: a) se mejoró previamente la capacidad regulatoria de los monopolios concesionados; y b) se aseguró una subvención directa a la demanda para los sectores más pobres. Gracias a estas privatizaciones, las enormes inversiones que se requirieron para generar las plantas de tratamiento de aguas servidas no salieron del presupuesto público. Recordemos, sin embargo, la sensibilidad del tema, revisando la encuesta *Latinobarómetro* mencionada anteriormente: el 70% de la población se declara insatisfecho con la privatización de los servicios públicos. Cuánto de esto es un rechazo subjetivo a la globalización y cuánto es objetivo habrá que preguntarlo a los sociólogos y especialistas en agua, teléfonos y regulación eléctrica.

⁵⁸ Anteriormente Ministra del Servicio Nacional de la Mujer, y posteriormente Canciller, pre-candidata a la Presidencia de la República, y recientemente electa Senadora con la primera mayoría nacional. Una de las figuras más renombradas y duraderas de la Concertación.

⁵⁹ Dispositivo que tienen los coches en Santiago para el cobro automático cuando se circula en carreteras concesionadas.

Frei tiene el mérito de haber iniciado la política de *Modernización de la Gestión Pública*. No es casual que en este período se usará más el término “*modernización de la gestión*” que el de “*Reforma del Estado*”. Tal vez en algo influyó la calidad de ingeniero y empresario del Presidente Frei. El propósito era mejorar la gestión, generando ciertas condiciones generales que forzaran hacia la eficiencia y la atención al ciudadano. El enfoque fue más bien *gerencialista*. Partió muy alto el tema en la agenda pública, pero los resultados no fueron del todo satisfactorios. Se pueden distinguir nítidamente dos periodos. En el primero, desde el 1994 a 1996, se ejecutaron incipientemente algunas *iniciativas piloto* de modernización, pero en general no se logró materializar resultados de impacto. En este periodo se crea también el Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública (www.modernizacion.gob.cl). Sólo en 1997 el gobierno formuló la primera orientación de política: el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública⁶⁰.

Lo interesante de este caso es que buena parte de las ideas originales del Plan Estratégico, como se dijo, se encuentran en el documento de trabajo generado por el grupo denominado los “*arcángeles*” a fines del gobierno de Aylwin, lo cual revela la “*eficacia conspirativa*” de este grupo y la persistencia del esfuerzo, interrumpida a ratos, pero continuidad al fin y al cabo. Algunos entrevistados se quejaron por la falta de prioridad que le dio el primer Ministro Secretario General de la Presidencia de este período al tema. Al asumir ese cargo Juan Villarzú, uno de los *Chicago boys* del *Ladrillo*⁶¹, los proyectos se dinamizaron nuevamente. También en 1997 se inició un plan voluntario con algunos servicios públicos. Se implementaron 6 módulos: planificación estratégica, escrutinio interno, desarrollo de proyectos de modernización, diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. La evaluación de estos planes piloto fue la base para el diseño de los *Programas de Mejoramiento de Gestión, PMG*, cuyo propósito general fue y es “*institucionalizar y forzar*” ciertas mejoras en los procesos básicos de gestión de las instituciones, consideradas estratégicas para una mejoría sistemática.

“Yo creo que con Frei se empezó a hablar de modernizar el Estado, sin saber mucho qué es lo que era, pero por lo menos se hablaba de informática, de proveer mejoras de calidad a los ciudadanos, de producir mejores resultados con la misma plata. Ese lenguaje fue algo nuevo, que a principios de los 90 no se hablaba.”

Alto Directivo Público

Otra medida importante en la política de modernización fue la incorporación de los incentivos monetarios al buen desempeño individual de los funcionarios públicos (Ley 19.553). Con esta medida, más allá de que pueda ser perfeccionada, por primera vez se vinculan salarios públicos a la productividad. Esta reforma fue realizada con el acuerdo de los gremios del sector público.

Esta era la primera vez en la historia del país que el tema se instalaba en el discurso público, frente a una clase política que en su mayoría era total y absolutamente ajena al tema. Posiblemente, lo único que cabía era promover la idea y tratar de obtener algunos logros pequeños pero ilustrativos del potencial de las reformas transversales.

El actual sistema de “Alta Dirección Pública” encuentra en la gestión de Frei buena parte del origen de su diseño. El concepto central fue la *gerencia pública* y fue parte principal del discurso de Claudio Orrego, secretario ejecutivo del *Comité Interministerial de Modernización Pública* de la Secretaría

General de la Presidencia. Orrego, entre otras actividades organizó un viaje para conocer los avances en esta materia de la emblemática Nueva Zelanda. Además, en el plan estratégico de modernización, se esbozaron las características esenciales de lo que debería ser un proyecto de gerencia pública, con un sistema de selección y de convenios de desempeño. Sin embargo, el proyecto finalmente no se materializó en este periodo, por una generalizada falta de interés de las cúpulas políticas.

⁶⁰ Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. Documento MSGP-MSGG, 1997

⁶¹ Ver sección de las reformas del Gobierno Militar. Juan Villarzú ocupó posteriormente la Presidencia de la Corporación del Cobre, la empresa más grande de Chile, de propiedad gubernamental.

Otras reformas transversales cuyo diseño comenzó con Frei y culminó con Lagos fueron el portal *ChileCompra* y el programa de *simplificación de trámites*. Asimismo, en materia de probidad se instaló el *Consejo de Auditoría Interior General del Gobierno* (que hasta hoy ha pasado básicamente inadvertido). También se inició el programa de *Oficinas de Información y Reclamos* para los usuarios de servicios públicos, *OIRS*. Se inició la obligatoriedad de entregar una cuenta pública por cada institución en base a un formato estándar: los *Balances de Gestión Integral* (BGIs). En materia tecnológica, se instaló la *Comisión de Tecnologías de la Información y Comunicación* definió 61 medidas a desarrollar, prácticamente todas las cuales están hoy materializadas; y se aprobó la *Firma Digital* al interior del gobierno.

En suma, con Frei se diseñó por primera vez en Chile una auténtica *política pública de gestión pública*, bastante consistente y pragmática. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables. Se evitaron hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo. Las prioridades fueron los procesos, privilegiando la transparencia, focalizándose en los usuarios/clientes, con una mirada estratégica y de gerencia pública.

A decir de algunos entrevistados, los resultados no fueron significativos. Algunos señalaron como posibles causas la falta de diagnósticos más profundos y la insensibilidad del entorno político al tema. Se señaló que algunos proyectos tuvieron sesgos hacia el discurso, descuidándose las condiciones más “duras” de modernización. Para ilustrar este punto, se señala que el primer intento de firma digital fue un proyecto que no estaba bien elaborado y que tenía un exceso de *marketing* en perjuicio de los componentes más tecnológicos que implicaban una reforma de ese tipo. Otros entrevistados agregaron que el factor clave que debería haberse privilegiado era la incorporación de un número significativo de gerentes públicos, lo que no habría ocurrido en este periodo, ya que las lógicas partidistas fueron como siempre más importantes a la hora de la distribución de los cargos.

Sin embargo, en una mirada más retrospectiva, el fenómeno suena comprensible y la crítica es a nuestro juicio injusta. Esta era la primera vez en la historia del país que el tema se instalaba en el discurso público, frente a una clase política que en su mayoría era ajena al tema. Posiblemente, lo único que cabía era promover la idea y tratar de obtener algunos logros ilustrativos del potencial de las reformas transversales.

El período de Ricardo Lagos (2000-2006)

Ricardo Lagos fue el primer Presidente socialista en Chile después de Salvador Allende. Muchos tuvieron aprensiones, pero Lagos terminó con una aprobación de su gestión en torno al 70% a pesar de que su gobierno se inició en medio de la “crisis asiática”, con un alto desempleo, y diversos escándalos que sacudieron a su administración.

En materia de *reformas transversales* en gestión pública, se distinguen dos etapas. En la primera, el antiguo *Comité Interministerial de Modernización* de Frei, se transforma en el *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, PRYME. En este periodo ocurrió prácticamente lo mismo que en el primer trienio de Frei: las cúpulas ministeriales y políticas no mostraron un gran interés por las reformas “modernizadoras”. Adicionalmente, el tema se convirtió en una disputa “territorial” entre la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda, que culmina con la supremacía de este último.

El segundo momento comienza con los acuerdos entre la oposición y el gobierno para dar gobernabilidad a la crisis MOP-GATE, desarrollada posteriormente en el capítulo de Casos. La característica más significativa del proceso modernizador en este periodo es que la formulación de la política está gatillada por dicha crisis. Con Frei se formuló la política *a pesar de las circunstancias*, con Lagos *debido a las*

circunstancias.⁶² Buena parte de los entrevistados coinciden con esta interpretación. Incluso después de la crisis, varios miembros del Gabinete no quedaron particularmente convencidos de la importancia del tema, aunque el propio Presidente cambió radicalmente su actitud, dándole en el segundo trienio una gran importancia al tema.

Para darle gobernabilidad a la crisis, se acordó entre la oposición y el gobierno la agenda más ambiciosa de reformas transversales del Estado, tal vez de toda la historia chilena. La minuta denominada “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*” de Enero de 2003, contiene 49 iniciativas y fue firmada por el líder de la oposición, el diputado de Pablo Longueira y el Gobierno.

Afortunadamente - y es un importante aprendizaje - el país contaba con desarrollos técnicos previos (“las soluciones”). En particular, es destacado el aporte del Centro de Estudios Públicos, *think tank* presidido por uno de los más importantes empresarios de Chile, Eleodoro Matte. Este centro trabajó seriamente en investigar, consensuar y proponer diseños institucionales muy específicos en varios de los ámbitos de la minuta de acuerdo (Alta Dirección Pública, Financiamiento Electoral, Compras Públicas). También la SEGPRES había avanzado en especial en relación a una propuesta de alta dirección pública⁶³.

Uno de los proyectos más relevantes, completamente innovador para la larga tradición chilena en esta materia, se refiere al *Sistema de Reclutamiento, Selección y Designación y Modalidades de Contrato de los Altos Directivos Públicos*, tema que veremos en detalle más adelante. Más allá de la Alta Dirección Pública, el programa de proyectos de modernización pública de este periodo fue amplio y ambicioso. Contó no sólo con el acuerdo unánime de los actores políticos, especialmente de la derecha, sino con el apoyo e incluso el impulso inicial por parte de los sectores empresariales. La minuta denominada “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*” de Enero de 2003 contiene 49 iniciativas en los ámbitos de:

a) Modernización del estado

- Gestión Pública
- Gestión de Recursos Humanos
- Gestión Financiera
- Descentralización

b) Transparencia

- Financiamiento de la Política
- Labor Parlamentaria
- Institucionalidad y Probidad

c) Promoción del crecimiento

- Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro-Crecimiento
- Nuevas iniciativas

No todas ellas se materializaron, pero muchas sí, o están en proceso legislativo, con mayor o menor calidad, pero indudablemente de gran importancia, como por ejemplo: 1) Interpretación positiva del Silencio Administrativo para reducir los plazos de realización de trámites; 2) Profesionalización del servicio público

⁶² Aquí es aplicable del modelo de Kingdon de *formulación de políticas*: 1) Soluciones técnicas disponibles; 2) Problemas consensuados; 3) Flujo político favorecedor (Una oposición que pensó que el siguiente gobierno sería suyo, pero, también, una oposición que respondía a un marco de gobernabilidad mayor, especialmente inspirado en las necesidades de la economía y de los empresarios). La “ventana de oportunidad” fue la crisis institucional, y los emprendedores: Lagos, Longueira y Juan Claro, a la sazón presidente del gremio empresarial SOFOFA.

⁶³ El mismo Claudio Orrego participa activamente de los trabajos del Centro de Estudios Públicos.

vía Ley del Nuevo Trato; 3) Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil; 4) Fortalecimiento y profesionalización de la Alta Dirección Pública; 5) Reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas; 6) Compras Públicas; 7) Funcionamiento permanente de Comisión Especial de Presupuestos; 8) Modernización de las normas de Gestión Administrativa y de Recursos Humanos en los gobiernos locales; 9) Ley de Rentas Municipales II; 10) Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos; 11) Regulación del lobby; 12) Derecho de los ciudadanos a la entrega de información; 13) Declaración de Patrimonio; 14) Tribunales Tributarios; 15) Tribunales de la Competencia; y 16) Ley Eléctrica Corta.

Destacamos en particular:

- ✓ Se fortalecieron los sistemas de control de gestión y evaluación de programas.
- ✓ En relación con ciudadanía, las principales reformas implementadas tienen que ver con aprobación de la ley del silencio administrativo, que acorta los tiempos de respuestas de la administración, interpretando a favor del ciudadano la falta de las mismas. Sin embargo, como otras reformas “sustanciales”, esta careció de gestión institucional como para poderse materializar efectivamente.
- ✓ También se instaló un novedoso sistema de gestión integrador de los programas sociales contra la extrema pobreza: Chile Solidario. Este enfoque, como veremos más adelante, resultó ser de crucial importancia: operación “en red” de distintos servicios públicos.
- ✓ En Gestión Financiera, las reformas implementadas son: un exitoso portal web de compras públicas y un reciente registro de proveedores (www.chilecompra.cl). Con la creación de la comisión presupuestaria permanente del Senado se ampliaron las facultades del Congreso en el proceso de definición y evaluación en este tema. Asimismo, se mejoró la contabilidad financiera del Estado siguiendo las normas del FMI, y se comenzó a implementar un sistema en línea de gestión financiera para el Estado, SIGFE, con lo cual la contabilidad de la administración pública se centralizó completamente.
- ✓ En materia de descentralización hubo algunas iniciativas para mejorar el financiamiento municipal y la administración de los gobiernos regionales, con avances relativos, Este tema se desarrolla en el capítulo de los Casos.

En materia de transparencia, los avances más notables tienen que ver con el financiamiento público de las campañas políticas con todo el sistema de rendición de cuentas y límites al gasto asociado. Además, en este periodo se aprueba la reforma constitucional que genera el derecho ciudadano de acceder a la información y documentación de la administración pública, cuyo impacto y acatamiento efectivo está por conocerse todavía. También se perfeccionó el sistema de declaración de patrimonio personal de autoridades.

En el ámbito de reformas “pro-crecimiento” se pueden destacar los siguientes logros: Fortalecimiento de los Programas de Gobierno Electrónico, la creación de tribunales tributarios, modernización de la institucionalidad para la libre competencia, y aprobación de una nueva institucionalidad de fomento de la innovación. Esta última se financia con una polémica carga tributaria, “royalty” a la minería, que tal vez algunos discutirán pero que, si sus fondos lograran materializarse efectivamente en fomento a la innovación empresarial, podría tener un impacto positivo bastante superior al eventual impacto negativo en la inversión extranjera minera, que sigue siendo un negocio de enorme rentabilidad, y cuya inversión... no se ha detenido. Y por último, con Lagos se reorganizó el Sistema de Administración de Empresas Públicas.

No todas las iniciativas establecidas en el acuerdo oposición-gobierno se materializaron, pero muchas sí, o están en proceso de hacerlo, con mayor o menor calidad. Varias de las iniciativas serán comentadas en detalle más adelante. Por ahora, digamos que benditas sean las crisis.....y al hecho que el país contaba con los proyectos adecuados esperando su ventana de oportunidad.

Fuera de esta agenda acordada, durante este gobierno se culminan importantes reformas iniciadas en gobiernos anteriores, como las grandes obras de infraestructura pública concesionadas, tratados de libre comercio⁶⁴, y la reforma procesal penal. En materia fiscal, se establece la prestigiada regla del superávit fiscal estructural⁶⁵.

En el ámbito social, la reforma más emblemática del Presidente Lagos es la creación de un nuevo Sistema de Seguro público/privado de Prestaciones de Salud Garantizadas, AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas). La reforma incluyó una moderna y discutida institucionalidad que busca generar las condiciones de gestión para que el sistema pueda efectivamente cumplir con las promesas de atención, por ejemplo, creando un sistema de concesiones para la construcción de hospitales y un sistema de gestión autónoma de los mismos. Estas no son simples promesas, son derechos perseguibles en tribunales y existen estándares explícitos en tiempos de atención y mecanismos de compensación. Se moderniza a su vez, la función de autoridad sanitaria del Gobierno (Ley de Autoridad Sanitaria). La reforma a la Salud requirió muchos años y grandes conflictos con los gremios. Algunos ministros perdieron sus puestos en la marcha. Todavía es poco el tiempo para evaluar los resultados.

En el tema previsional se crea el seguro de cesantía, con cuentas individuales y con un sistema de concesión a una empresa privada de la administración central del sistema.

La continuidad de políticas de los gobiernos concertacionistas es muy destacable, casi no hay variación en la líneas centrales. Los acuerdos público-privados, como en todos los gobiernos de la concertación, son fundamentales. Lagos despliega una política socialdemócrata modernizadora, extremadamente responsable en materia fiscal y muy comprometida con el crecimiento.

Tres son los componentes carácter político y cultural más destacado de este periodo. El primero es que, incluso desde antes de las reformas a la Constitución del 2005, que vienen a cristalizar esta materia, puede afirmarse con certeza que las relaciones cívico-militares se reordenan en materia de subordinación del poder militar al político. Si el General Rodolfo Stange⁶⁶ pudo permitirse una sonrisa de sarcasmo cuando se le pidió su renuncia a Carabineros, es evidente que a partir del 2003 ningún Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas hubiera soñado con rehusar esa petición. Con estas reformas se termina con el restablecimiento definitivo del orden democrático.

El segundo elemento es el fin de la “transición libertaria” en el ámbito socio-cultural, más sutil pero no menos importante. En 1990, la sociedad chilena era una sociedad rigurosamente uniformada de pantalón gris y chaqueta azul, desde el Gerente hasta el *Junior*, en el sector público y privado. La diferencia estaba en el costo de la tela y la calidad del diseño. Los personajes de televisión como *Jordi Castell*, *Yerko Puchento* y el innovador periódico “*The Clinic*” en 1990 hubieran causado una tormenta y hubieran durado una edición. Hoy es lo cotidiano. A eso también le dicen democracia. Es difícil demostrarlo, pero tengo la virtual certeza de que el importante ingreso de empresarios extranjeros y otros inmigrantes ha contribuido poderosamente a la apertura mental y democrática del país, y a un trato más equilibrado entre capital y trabajo⁶⁷. En la última encuesta Best Place to Work, 6 de los primeros 10 lugares los obtienen empresas de capital extranjero.

El tercer elemento es la aceptación, por parte del empresariado, de que se puede tener un presidente socialista y no morir en el intento. Es, en el fondo, otra forma de inicio de la socialdemocracia en el país como

⁶⁴ En estos 15 años Chile ha firmando 11 TLC

⁶⁵ Para mayores detalles ver en www.dipres.cl. En breve implica mantener un 1% de superavit en las cuentas fiscales en un periodo de varios años.

⁶⁶ Jefe Superior de la Fuerzas Policiales (Carabineros) de Chile en el gobierno de Frei.

⁶⁷ En Chile se aplica la encuesta internacional “Great place to work” (el mejor lugar para trabajar) a los empleados de muchas empresas: 6 de las 10 primeras del ranking son empresas de capital 100% extranjero.

concepto. Tema no menor. Estos tres elementos son sintetizados en algunas respuestas del Presidente Lagos a una reciente e iluminadora entrevista en, precisamente, la edición del 7º aniversario de “The Clinic”.

“¿Hoy tenemos un Ejército enteramente normal?

Absolutamente. Cuando a un General le tuve que pedir la renuncia, el me dijo “Conforme”. ¿Me entiende? Incluso algunos me lo han explicitado al momento de nombrarlos: “cuando Ud. quiera que yo me vaya, me voy”. Pero no es solamente eso. Es parte de una normalización general.

Usted ha dicho que entrega un Chile distinto al que recibió. ¿Cuáles son los grandes puntos en que está pensando?

Yo creo que el cambio cultural, en el sentido que algo pasó en este país. Esto no es atributo del gobierno, seamos claros... la intolerancia no corresponde con el mundo actual... fijate que han salido algunas personas del clóset, como se dice, y siguen en los medios en que estaban. Antes eso era inconcebible. Otro asunto que forma parte del cambio cultural ... es que se acabó el trauma de que la izquierda no puede gobernar.

¿Por qué cree que lo aman los empresarios?

Indudablemente ha influido la firma de los tratados de libre comercio. Pero también el que han empezado a entender que esos acuerdos obligan a hacer las cosas de una manera distinta, por ejemplo, compromisos medioambientales y una legislación laboral distinta. Y ahora comprenden porqué Lagos les hacía exigencias: que tiene que haber seguro de desempleo, que si hay flexibilidad laboral tiene que haber tribunales del trabajo que funcionen como corresponden y no como ahora, que están atochados cobrando las imposiciones; que tiene que haber un país con políticas sociales claras porque sino hay pura disfunción social. un empresario me dijo una vez “yo sé que cuando Ud. llegue al gobierno me va a expropiar” y yo le dije “bueno, y entonces cuando yo llegue al gobierno Ud. me va a hacer un golpe de estado. Ahora que estamos empatados, conversemos”

De la confrontación... al consenso.

Las percepciones de los actores clave

La tabla 2 que se muestra a continuación refleja las percepciones que tiene una muestra de líderes respecto a los avances que hubo en el período, en diversos ámbitos de intervención del Estado. Si bien fue más difícil lograr entrevistas con miembros de la oposición, que aparecen subrepresentados, el promedio se ponderó de acuerdo a la última encuesta de preferencias políticas. La lista de los que respondieron se presenta en anexo, e incluye entre otros a Senadores de gobierno y oposición, dirigentes de gremios empresariales, Ministros y ex-Ministros, Subsecretarios, Directores de Servicio, líderes sindicales, y académicos de renombre. Los resultados cuantitativos resultan fundamentales para una interpretación de lo ocurrido.

Aquí comienza la paradoja. Si se leen las secciones anteriores, puede constatar la realización de una importante serie de reformas del Estado en los tres períodos presidenciales de la Concertación. Asimismo, en una sección posterior mostraremos indicadores que hemos construido, comparando la eficiencia del gasto público chileno con la de países de la OECD, con el sorprendente resultado de que ¡Chile figura en el 6º lugar del ranking mundial de eficiencia! Sin embargo, el promedio general de las opiniones es 3.1, es decir, el conjunto de los ámbitos de gestión del Estado, a juicio de los entrevistados, “mejoró moderadamente”, variando tan sólo desde 3.3 en la coalición de gobierno a 3.0 en la de oposición. El consenso promisorio...

RESULTADOS DEL CUESTIONARIO DE PERCEPCIONES SOBRE AVANCES EN LA REFORMA DEL ESTADO 1990-2005 APLICADO A LIDERES DE OPINIÓN.

Tabla 2

	N=56	N=36	N=11	N=9	
5 = Mejoró muy significativamente; 4 = Significativamente; 3 = Moderadamente; 2 = Se Mantuvo; 1 = Retrocedió	Prom. Ponderado	Afines a Gobierno	Inde- pend.	Afines a Oposición	
El manejo fiscal, hacendario y de gestión de la recaudación tributaria y aduanera.	4.2	4.4	3.9	4.0	Calificación por arriba de una desviación estándar respecto al promedio
El uso de las tecnologías de información en el aparato de estado.	4.1	4.2	4.0	4.1	
La gestión de infraestructura de obras públicas.	4.1	4.3	4.0	3.8	
La gestión de las relaciones exteriores.	4.0	4.2	4.0	3.9	
La gestión de las telecomunicaciones.	4.0	4.1	3.7	4.0	Calificación dentro de una desviación estándar respecto al promedio
La DIPRES en la planificación y el control de la ejecución presupuestal.	3.7	3.9	3.6	3.5	
La cultura general de calidad de atención a las empresas.	3.4	3.6	3.3	3.4	
La gestión de la cultura y el patrimonio cultural.	3.4	3.5	3.4	3.5	
El aparato regulatorio.	3.4	3.7	2.9	3.4	Calificación dentro de una desviación estándar respecto al promedio
Las políticas y prácticas de igualdad de género.	3.4	3.4	3.3	3.5	
La gestión del fomento productivo, emprendedor, competitivo y exportador.	3.3	3.5	3.2	3.2	
Las normas y prácticas relativas a los directivos públicos.	3.3	3.5	2.9	3.3	
La gestión de las empresas públicas.	3.2	3.7	3.1	2.8	
La gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social.	3.2	3.7	2.7	3.0	
La cultura general de calidad de atención al ciudadano.	3.2	3.4	3.3	2.9	
La gestión de la participación ciudadana y la defensa de sus derechos.	3.1	3.0	3.5	3.2	
La gestión ambiental.	3.1	3.1	3.5	3.0	
La gestión del desarrollo agropecuario.	3.1	3.5	2.9	2.8	
La educación superior.	3.1	3.0	2.8	3.3	
La salud pública.	3.1	3.5	3.0	2.7	
La gestión de los municipios.	3.0	2.9	3.0	3.2	
Las normas y gestión de la transparencia de la información pública.	3.0	3.4	2.9	2.6	
La gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano.	3.0	3.2	3.0	2.7	
La gestión del desarrollo científico y tecnológico.	2.9	2.7	3.3	3.1	
La gestión del transporte público.	2.9	3.2	3.1	2.3	
Las normas y gestión de la probidad.	2.8	3.6	2.4	2.1	
La agilidad y calidad del proceso legislativo.	2.8	2.8	3.1	2.6	
La gestión de los gobiernos regionales y provinciales.	2.7	2.8	2.8	2.7	
La educación pública preescolar.	2.7	3.0	2.8	2.4	
La gestión del trabajo, la previsión social y las pensiones públicas.	2.7	3.0	2.3	2.6	
La gestión y control de la delincuencia y las drogas.	2.6	2.8	2.5	2.5	Calificación por debajo de una desviación estándar respecto al promedio
La eficiencia y eficacia del poder judicial.	2.6	2.6	2.7	2.6	
Las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos.	2.6	2.8	2.2	2.5	
La educación pública básica.	2.6	2.9	3.0	2.2	
La educación pública media.	2.5	2.7	2.8	2.2	
El proceso de regionalización y descentralización.	2.4	2.7	2.6	1.9	
La Contraloría como órgano fiscalizador.	2.2	2.3	2.6	1.9	
PROMEDIO GENERAL	3.1	3.3	3.1	3.0	

Salvo contadas excepciones, la dispersión de opiniones entre los líderes de gobierno, los independientes, y los de oposición, es mínima. Asimismo, durante la sección cualitativa de las entrevistas detectamos una notable coincidencia de opiniones respecto a los matices positivos y negativos de cada tema. Para ser sinceros, mi expectativa previa, realizando este estudio en pleno ambiente preelectoral, era que las diferencias entre ambos sectores políticos resultarían mucho mayores.

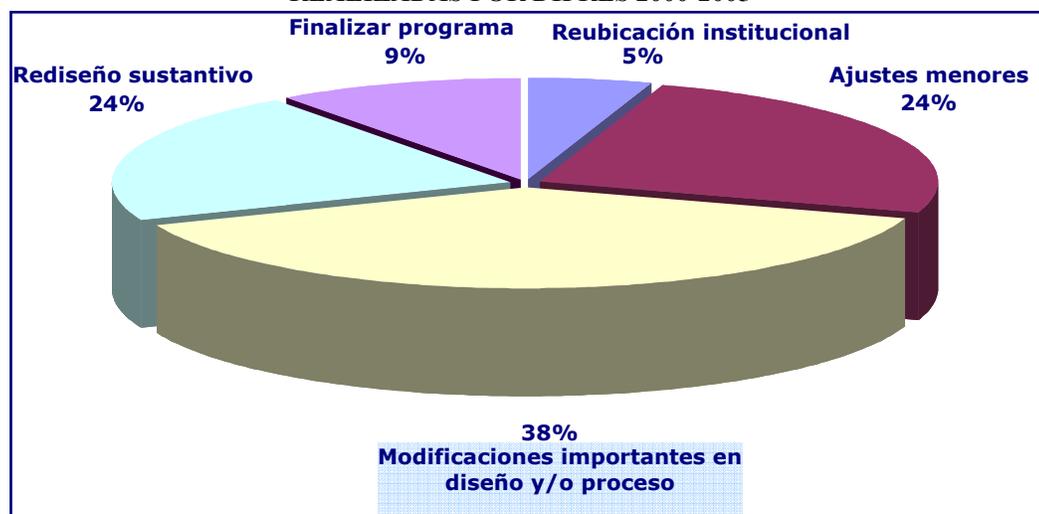
Debe además destacarse que, aparte de “moderadamente”, según estos encuestados la reforma del Estado avanzó “heterogéneamente”, con temas que en un extremo obtienen un 4.1 (“avanzó significativamente”) y otros un 2.2 (“se mantuvo”).

En la sección superior de la Tabla de percepciones aparecen aquellos temas que están por arriba de una desviación estándar del promedio de las opiniones: el manejo fiscal y hacendario, el uso de tecnologías de información, la gestión de la infraestructura, las telecomunicaciones y las relaciones exteriores, y la gestión del presupuesto, otro ámbito del Ministerio de Hacienda.

Si ahora vamos a la sección inferior de la Tabla, a los temas peor calificados, una desviación estándar por debajo del promedio, ellos son: la gestión y control de la delincuencia y drogas, el Poder Judicial, las prácticas de los funcionarios públicos, la educación básica y media, la regionalización y descentralización, y la Contraloría. Nuevamente, en este caso hay una dispersión mínima de opiniones entre oposición y gobierno.

Tal vez alguien podría decir que estas son percepciones subjetivas, y que la realidad es diferente. Sin embargo, hay evidencia más “dura”. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha conducido a lo largo del último período presidencial una serie de Evaluaciones Programáticas y/o Institucionales. Estas son licitadas y ejecutadas por consultores externos e independientes, de acuerdo a una metodología preestablecida. El Gráfico 12 muestra el resultado promedio de 118 evaluaciones realizadas entre el 2000 y el 2005, y sus resultados, algo deprimentes, confirman las percepciones arriba mencionadas⁶⁸. Sólo el 24% requería ajustes menores, los restantes requerían cambios o rediseños significativos, incluyendo su cierre. ¿Dónde está la explicación?

Gráfico 12
RESULTADO DE 118 EVALUACIONES PROGRAMATICAS E INSTITUCIONALES
REALIZADAS POR DIPRES 2000-2005



⁶⁸ Elaboración de Rossana Costa, en base a informes de DIPRES

Esbozaremos aquí una de las conclusiones centrales de este trabajo, que se desarrollará más adelante en mayor profundidad: si se observa cuidadosamente la Tabla, puede verse que en su parte superior predominan aquellos temas que estaban enteramente en manos del Poder Ejecutivo, sin mayores cortapisas de carácter institucional o corporativista. Era básicamente cuestión de que el Presidente y sus Ministros decidieran avanzar, que existieran los recursos financieros para hacerlo, y que se logaran los consensos necesarios para legislar, como en el caso de la Ley de Concesiones de Infraestructura, los Tratados de Libre Comercio o aspectos regulatorios específicos en materia de telecomunicaciones. La implantación de Tecnologías de Información, nuevamente, es un tema de decisión ejecutiva y recursos, y que tiene escasos costos políticos.

A la inversa, la institución que obtiene la peor percepción en cuanto a su proceso de modernización es la Contraloría General de la República, aunque por cierto muchos le reconocen un valioso rol en la preservación de la probidad en Chile. Discutiremos esta institución en mayor detalle más adelante pues, desgraciadamente, volverá a aparecer mal parada en otra encuesta.

Más en general, si se observan los ámbitos inferiores de la Tabla, los de escaso o nulo avance, se observa una predominancia de “enclaves autónomos” en que el Poder Ejecutivo no podía influir en la medida suficiente, como la Contraloría, el Poder Judicial, los municipios y gobiernos regionales, o los poderosos gremios, que no son autónomos por ley sino por sus votos y por su fuerza política de negociación o eventual paralización de labores. La existencia de estos “enclaves” es legítima y necesaria. Es un asunto de democracia y de

necesaria separación de poderes del Estado, la fuente constitucional esencial de la contraposición de intereses. La difícil pregunta es: ¿cómo lograr, dentro del respeto a la separación de poderes del Estado, la modernización de instituciones que no tienen ni la inclinación ni los incentivos para hacerlo?

En el complejo tránsito del siglo XX al XXI, el sector privado de muchos países se vió obligado a adaptarse, flexibilizarse, en definitiva, ir mutando. En cambio, en el sector público, las rigideces intrínsecas y por cierto necesarias, como la separación de poderes, la democratización de los municipios, y los mecanismos de control, han generado éstos núcleos de resistencia que han ido frenando las transformaciones más urgentes. Nuevamente, aquí no se está hablando de gente maligna. Es una cuestión de poder, ya que en sistemas complejos cada sub-unidad del mismo busca los máximos grados de autonomía que el entorno le permite.

Los aspectos peor calificados tienen que ver con ámbitos en los que el Poder Ejecutivo tiene fuertes restricciones políticas o normativas: los gremios funcionarios, los gremios de la educación, la autonomía del Poder Judicial, la autonomía de la Contraloría. El caso de la regionalización, como veremos más adelante, está entorpecido por una variada mezcla de intereses gremiales, autonomías municipales, y carencia de interés real de una clase política esencialmente santiaguina, sino de nacimiento, a lo menos por radicación en la capital... con su juego de pasillos y trueque de intereses. La baja calificación de la gestión de la delincuencia y drogas obedece en buena medida a los problemas de pobreza y desigualdad social que el modelo socioeconómico hasta ahora no ha logrado solucionar, y que sigue siendo uno de los “huesos duros de roer”.

“En el Parlamento los estímulos están mal puestos. Ser buen legislador no genera réditos. Si deben reelegirse en un sistema presidencialista exacerbado, es imprescindible aparecer en los medios por la vía de la farándula o las denuncias, lo cual conduce al descrédito.”

“En el Senado hay una capacidad de acuerdo político importante...la Cámara de Diputados se ha puesto cada vez más improvisadora, politquera y superficial”

“Los parlamentarios en general son pésimos, porque la actividad política está desprestigiada, y los medios nutren el conflicto. Pocas personas exitosas del mundo privado quieren meterse en el mundo político”

Entrevistas a dos líderes de gobierno y uno de oposición.

Si abordamos ahora la calificación promedio, 3.1, su resultado es más bien deprimente: un avance no sólo heterogéneo, sino que en promedio “modesto”, ... en quince años. ¿Cómo se explica, en este “tigre latinoamericano” mundialmente alabado? (aunque en alguna ocasión un Presidente del Banco Central lo calificó de “gato”), y con tantos logros objetivos..... Otra explicación posible tiene que ver con el síndrome de “Alicia en el País de las Maravillas”: una opinión frecuentemente recibida es que, en este mundo globalizado y competitivo, se percibe que avanzar poco es lo mismo que antes era estancarse o retroceder. Parece haber en la élite política, tanto de gobierno como de independientes y oposición, una cierta sensación de urgencia, de que ahora que la democracia está recuperada, hay tareas que deben abordarse a la brevedad y con energía. La Concertación de Partidos por la Democracia nació para precisamente eso, para recuperar la democracia en paz. Nadie dijo ni pensó en su momento que estaba aquí para modernizar el Estado. Abordar los eventuales e inevitables conflictos asociados a la modernización claramente no estaba en el código genético de esta coalición.

Otra explicación se refiere a que en varios de estos ámbitos, por más que le pese reconocerlo a algunos, el régimen militar ya había hecho avances: a fines de los 90 ya había un buen manejo macroeconómico y presupuestal, había gasto social y programas de alimentación escolar, había desarrollo agropecuario, había superintendencias regulatorias, y el país estaba creciendo. En otros ámbitos ciertamente no había nada: ni en medio ambiente, ni en género, ni en un adecuado trato al problema indígena, mucho menos un poder legislativo democrático, ni libertades respecto a los derechos humanos. Pero el mito de algunos, políticamente comprensible, de que antes del 90 primaba el caos y la anarquía en materia de políticas económicas, sociales y reformas del Estado es eso: un mito.

Ya hemos dicho que en los sistemas complejos las explicaciones rara vez son simples o únicas, y estas por cierto no son las únicas, pero claramente constituyen un elemento significativo. En el próximo capítulo abordaremos en mayor detalle algunos “casos” de esta Tabla, lo que nos permitirá un mayor refinamiento en el diagnóstico. Como ya dijimos, es imposible abordarlos todos y se han seleccionado aquellos con un mayor valor didáctico o ilustrativo respecto a lo que ocurrió en Chile en este período.

CASOS

Las controvertidas empresas públicas y el caso BancoEstado.

El régimen militar redujo las empresas públicas desde 400 en 1973 a sólo 45 en 1980. Posteriormente, la Concertación privatizó las empresas sanitarias. En nuestra encuesta, el ámbito de las empresas públicas obtiene una calificación de 3.2 (“avance moderado”), aunque las diferencias de opinión entre gobierno (3.7) y oposición (2.8) son de las más grandes.

Este tema está claramente teñido por los matices ideológicos, desde algunos añorantes del Viejo Estado-Nación que defienden a brazo partido la producción de bienes por parte del Estado, hasta los defensores del Estado-Mercado “americanista” que opinan exactamente lo contrario. Esto se complejiza por los incidentes de probidad en empresas públicas que plagaron el período: el “davidazo” y las “indemnizaciones”⁶⁹, y el reciente, controvertido, y finalmente desinflado tema de las contrataciones de CODELCO. Al igual que MOP GATE, estos incidentes en empresas tuvieron el benéfico efecto de generar una discusión legislativa, aún no zanjada, respecto al gobierno corporativo de dichas entidades, así como de racionalización del “holding” que las agrupa, el Sistema de Empresas Públicas.

Debe destacarse asimismo que, más allá de estos incidentes, es evidente que ha habido importantes mejoras en la mayoría de estas empresas, con gestiones que se asimilan cada vez más a las empresas privadas, aunque todavía con fuertes restricciones laborales propias del sector público. El estudio de caso sobre BancoEstado que veremos a continuación muestra frías cifras que hablan a las claras de un notable proceso de modernización, y es a su vez una “mini historia significativa” de lo que ha sido y probablemente sean en el futuro los procesos de confrontación entre el modelo antiguo y moderno del Estado y la ruptura de enclaves corporativos. Es, en cierto modo, la minihistoria de la reforma del Estado en Chile condensada en una institución. Lo tiene todo: intraemprendedores, resistencias gremiales, influencia del contexto político, globalización, crisis, dilema de rol público-privado. El relato es algo largo en el contexto de este trabajo, pero ello es compensado por su valor ilustrativo.

Esta organización fue fundada hace 150 años como Caja de Crédito y transformada en Banco en 1953. Una sola mirada a sus pasillos de mármol indica que ésta era una de las joyas institucionales del viejo Estado-Nación, que en sus momentos de gloria jugó un rol clave en el desarrollo de la industria bancaria, y cuyos ejecutivos solían ser reclutados por los bancos privados. Sin ir muy lejos, en la crisis del 83 contribuyó de manera significativa al salvataje de estos bancos. En esa crisis, mucha gente trasladó sus ahorros al Banco del Estado, el único que les merecía confianza.

Esta organización fue fundada hace 150 años como Caja de Crédito y transformada en Banco en 1953. Una sola mirada a sus pasillos de mármol indica que ésta era una de las joyas institucionales del viejo Estado-Nación, que en sus momentos de gloria jugó un rol clave en el desarrollo de la industria bancaria, y cuyos ejecutivos solían ser reclutados por los bancos privados.

Sin embargo, como otras entidades del viejo Estado-Nación, no fue adaptándose a las nuevas condiciones de la globalización, la competencia y la tecnificación, y el régimen militar, en su lógica coherente, no tenía un mayor interés en darle a este Banco su rol de antaño, sino por el contrario, la aspiración a privatizarlo. Esto generó el doble fenómeno de la obsolescencia y de la desmoralización de sus funcionarios, que hasta el día de hoy recuerdan las glorias pasadas de esta institución.

⁶⁹ El “davidazo” es un incidente ocurrido a fines del gobierno de Aylwin, en que el operador de mercados de futuro Juan Pablo Dávila, de la Corporación del Cobre CODELCO, aparte de robar dinero, realizó operaciones especulativas que significaron pérdidas cercanas a 150 millones de dólares. Las “indemnizaciones” fueron montos elevados autoasignados por ejecutivos de empresas y otras instituciones públicas a fines del gobierno de Frei, que afectaron de manera importante y en particular a Correos de Chile y la Empresa Nacional de Petróleos.

Este Banco tiene por ley una forma de gobierno poco común para las empresas públicas. En lugar de tener un Gerente General o Presidente Ejecutivo que reporta a un Directorio, es conducido por un “triumvirato”, el Comité Ejecutivo, formado por el Presidente, Vicepresidente, y Gerente General, al cual se adiciona el Fiscal, todos designados por el Presidente de la República, y los tres primeros con atribuciones muy similares. Muchos opinan que, si bien esta conducción colegiada es complicada y retarda la toma de decisiones, también ha sido una fuente de estabilidad para las políticas del Banco, excepcional respecto a otras empresas públicas. Fue siempre y es hoy un Banco de elevados grados de probidad, y es para la ciudadanía un símbolo de solidez y confianza. Habrá colas, pero da confianza. Los abuelos siguen abriendo allí cuentas de ahorro para sus nietos.

Hacia 1990, en el Banco predominaba la vieja lógica de la “antigüedad” para los cargos ejecutivos, casi ninguno de los cuales estaba ocupado por profesionales especialistas en la nueva y competitiva industria bancaria. Ya a esas alturas el Banco era una expresión cristalina de lo que se puede llamar una empresa pública anticuada e ineficiente, con un elevado porcentaje de sus colocaciones en cartera vencida. En la jerga del Banco no había “clientes”, había “beneficiarios”. Para dar una idea, hasta el 94 el Banco jamás había solicitado la quiebra de una empresa para cobrar sus créditos morosos. La lógica era básicamente la de “perdonar para no generar desempleo”, lo cual no parece ser la mejor medida de política macroeconómica para fomentar la competitividad.

La tradición era que los cargos ejecutivos, incluyendo al Gerente General, le “perteneían” a los funcionarios de carrera. Incluso cuando el gobierno de Pinochet impuso a un militar como Gerente General, la rebeldía sindical fue tan grande que el gobierno se vio obligado a fijar por ley la existencia de los cargos de “Gerente General de Área”, para dejarlos en manos de los funcionarios, y esta estructura anacrónica perdura formalmente hasta hoy. El Banco carecía de una política comercial acorde a la virulenta competencia, ni de personal especializado en esta materia, y su plataforma tecnológica era casi inexistente. Prácticamente ninguna gran empresa privada del país tenía negocios con el Banco.

El gremio bancario era y es poderoso, con presencia en todo el país y parte de la “espina dorsal” de la maquinaria electoral del partido demócrata cristiano en regiones. Don Arturo Moreno, de dicho partido, había sido en épocas del régimen militar un combativo Presidente del Sindicato, que luchó y se la jugó por la democracia. En la jerga del Banco, don Arturo era un “bancario”, no un “banquero” de la nueva generación con conocimiento profundo del emergente negocio y sus tecnologías. A fines del período militar la administración del Banco lo “relegó” a ser un Agente de la poco relevante Sucursal Conchalí.

Hacia 1990, en el Banco predominaba la vieja lógica de la “antigüedad” para los cargos ejecutivos, casi ninguno de los cuales estaba ocupado por profesionales especialistas en la nueva y competitiva industria bancaria. Ya a esas alturas el Banco era una expresión cristalina de lo que se puede llamar una empresa pública anticuada e ineficiente.

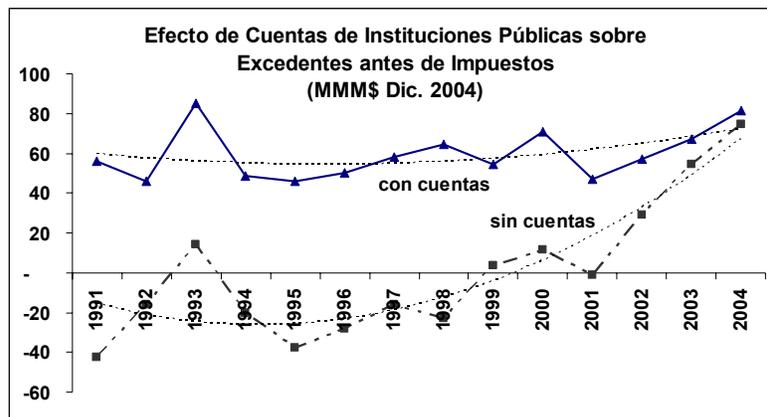
Cuando fue electo el Presidente Aylwin, el poderoso gremio había planteado con mucha fuerza al nuevo Gobierno la exigencia de que la Gerencia General debía ser “retornada a los funcionarios”. El argumento básico se reforzaba en base a que el Presidente Ejecutivo anterior ya estaba intentando privatizarlo y que ellos no lo permitirían de ninguna manera. Es necesario reiterar que si el lector, o este autor, hubiéramos sido funcionarios del Banco entre los años 65 y 90, y hubiéramos vivido ese mismo proceso, viendo como la obsolescencia y el cambio de modelo amenazaban nuestra seguridad y estabilidad, probablemente hubiéramos tenido las mismas combativas actitudes.

El gobierno, que a la sazón tenía preocupaciones bastante mayores que la eficiencia del Banco, accedió a esta (hoy insólita) petición de los gremios, designando a don Arturo como Gerente General, aunque “contrapesó” esta decisión nombrando a dos distinguidos economistas, Andrés Sanfuentes como Presidente y Ernesto Edwards como Vicepresidente. El comprensible mensaje del gobierno a Sanfuentes, como a

muchos otros directivos de servicios públicos, fue: “haz lo que puedas pero no armes ruido ni problemas, que para eso ya tengo bastantes”.

Un dato vital: en aquel momento, el Banco gozaba del monopolio de administrar los recursos de la Cuenta Única Fiscal (CUF), es decir, de administrar la “tesorería” de las instituciones públicas del Gobierno Central, lo cual, en un período de alta inflación, le permitía obtener “spreads” financieros que le originaban una utilidad del orden de 98 mil millones de pesos a valor actual (cerca de 170 millones de dólares). En 1991, sin esta utilidad, el Banco hubiera tenido una pérdida de 42 mil millones de pesos, como lo muestra el gráfico 13.

Gráfico 13



Junto con esta jugosa utilidad, el Banco era el único que mantenía más de 200 sucursales a lo largo de todo el país, muchas de ellas en localidades aisladas no cubiertas por otros bancos, cerca de la mitad de ellas nítidamente generadoras de pérdidas. Estas eran prácticamente las mismas sucursales del año 60, lo cual refleja el estancamiento de la política comercial. Asimismo, el Banco tenía más de 8 millones de cuentas de ahorro cuyos usuarios no cuestionaban las bajas tasas de interés que se pagaban, (en un país de 14 millones de habitantes), aunque la mayoría de las cuentas mantenía un saldo tan bajo que le generaba fuertes pérdidas tan sólo por sus gastos de administración. Esta combinación de factores generaba confusión acerca del “rol social” del Banco, que según muchos, especialmente en los gremios, tenía que ser público y subsidiado (a través del monopolio arriba mencionado) para mantener su labor social con los pequeños ahorrantes y las localidades aisladas. Asimismo, el Banco debió acoplarse en este período a la tendencia bancaria mundial de transitar del cobro por “spread” al cobro por servicios, lo cual le valió más de un conflicto tanto con los gremios como con parlamentarios de la propia Concertación.

A fines del 91 se desata el primer conflicto serio, que culmina en el único paro laboral de un día de duración en los quince años: Sanfuentes y Edwards pasan por arriba del Gerente General y designan a profesionales de su confianza en los tres cargos de Gerentes Generales de Área. Ya al llegar el 92 el Banco comienza a controlar mejor su cartera vencida y sus riesgos, y busca la modernización por vía de la “capacitación interna”, que a la postre no rinde muchos resultados⁷⁰, y no logra materializar modernizaciones relevantes, pues muchos de sus mandos directivos y medios siguen siendo designados por “cuoteo político” al arbitrio del Gerente General. La “modernización vía capacitación” es posteriormente sustituida por la “modernización vía tecnología”, lo que tensiona a los gremios de forma positiva, y eso rinde mejores resultados. Debe destacarse que en la época 90-94 hay una estrategia deliberada de “no tocar las

⁷⁰ Es interesante destacar que una frecuente solución “trivializante” a los severos problemas laborales es la “capacitación”, esgrimida como panacea, descontextualizada, y que al final no da ningún resultado. Pero es un recurso “fácil”, poco costoso y políticamente “barato”. Esto no significa que no sea un elemento vital... en el contexto adecuado.

sucursales”, que son el bastión de los gremios, salvo por la ruta de restringir y controlar sus atribuciones crediticias.

En este período hay fuertes y obvias tensiones al interior del Comité Ejecutivo, y los problemas de riesgo de la cartera del Banco se hacen cada vez más evidentes. La Superintendencia de Bancos, que había comenzado su modernización en el régimen militar, y dirigida ahora por otro “duro”, José Florencio Guzmán, comienza a emitir informes cada vez más lapidarios, aunque el Gerente General no parecía inmutarse demasiado con ellos.

Sin embargo, el gremio comienza a percibir que las autoridades hacendarias del gobierno de la Concertación no eran como ellos imaginaban, y no iban a vacilar si las cosas continuaban así. De hecho, Hacienda comenzó poco a poco a “rebanarle tajadas” al monopolio de la Cuenta Única, y a la vez, al controlarse la inflación, este monopolio comenzó a ser mucho menos rentable, con lo cual los excedentes se vieron fuertemente amenazados. Hoy, el Banco goza de un minúsculo privilegio monopólico respecto a la tesorería fiscal, del orden de la décima parte del que tenía en 1990. De haberse cercenado de un golpe el monopolio de la CUF en 1990, el Banco hubiera entrado en crisis de inmediato. La reducción gradual del monopolio fue la que dio espacio financiero para su posterior modernización.

En 1994, a inicios del período de Eduardo Frei, entra a la Vicepresidencia del Banco Marco Colodro, otro financista “duro e inflexible”. El nuevo gobierno decide continuar con Sanfuentes como Presidente, insistiendo además en la posición de mantener a Arturo Moreno, como expresión de agradecimiento a este gremio electoralmente poderoso, ante lo cual Sanfuentes (del mismo partido que el Presidente de la República y don Arturo Moreno) planteó que en esa situación el declinaría continuar en la Presidencia del Banco. En la negociación que siguió, se concordó postergar por un año el cambio del Gerente General, por lo cual Andrés Sanfuentes inició una discreta búsqueda de sucesor. Esto se materializó en 1995, en la persona de José Mena, prestigiado profesional de la banca, a la sazón Subgerente General del Banco Osorno.

El Sindicato recibió cortésmente a Mena, pero con una clara advertencia de que defenderían a sus trabajadores y no permitirían la incorporación de profesionales provenientes del exterior del Banco. La lógica de la “antigüedad” era para el gremio un valor intransable, y era poco importante la formación profesional o la excelencia de los ejecutivos en la decisión de ascenso.

A lo largo de los siguientes tres años, ya con José Mena en la Gerencia General, el ahora más monolítico Comité Ejecutivo desarrolla un proceso de ajuste cuidadoso y gradualista, que comienza eso sí con una conflictiva decisión: se decreta la suspensión de cualquier contratación excepto de profesionales calificados, lo cual genera un momento de fuertes tensiones. Salen 250 trabajadores con nítidos antecedentes negativos; para controlar los riesgos financieros y operacionales se reducen aun más las atribuciones de las sucursales; comienza una profesionalización gradual de los ejecutivos; y se cambia la lógica de la “antigüedad” por la de evaluación de desempeño de los funcionarios.

Este es un período de varios años de fuerte desgaste, en que cada acción modernizadora genera fricciones con el gremio, el cual hacia 1999, frente al inminente nuevo cambio de gobierno, retoma una actitud cada vez más dura, en la creciente esperanza de que, en el 2000, las nuevas autoridades resultaran ser más comprensivas respecto a sus predicamentos. Sin embargo, en todo el período 1994-2000 no se llegó nunca a una huelga, por dos razones básicas: por un lado el gremio tenía cierta sospecha de que ello podría significar la caída de la espada de Damocles de la privatización, y por el otro, un conflicto público y abierto podría sacar a la luz la realidad de sus remuneraciones y beneficios, claramente superiores al promedio de la industria bancaria. A lo largo de este período, Andrés Sanfuentes logra formar un “escudo político” contra presiones externas de contrataciones, créditos, y otras formas de tráfico de influencias. La rentabilidad del

Banco comienza a hacerse cada vez más independiente de la Cuenta Única Fiscal y a fines del 99 ésta podría haberse eliminado totalmente sin destruir la institución.

Al iniciarse la administración del Presidente Lagos, éste mantiene al Gerente General y al Vicepresidente Colodro, y designa a un ex-Presidente de la Cámara de Diputados, Jaime Estévez, como Presidente Ejecutivo. Este nuevo actor conjunta varios elementos que a la postre resultan críticos para dar la siguiente “estocada” al proceso modernizador. Es un hábil político de terreno, pero a la vez, al igual que Sanfuentes, es un economista “duro e inflexible” en lo que a materias técnicas se refiere. La señal para los gremios es evidente en cuanto a la voluntad modernizadora del gobierno.

Estévez, acertadamente, cambia la estrategia “confrontacional-gradual” que había desarrollado Sanfuentes y se dedica a lo que mejor sabe hacer: hablar con las bases, y convencerlas de que es del interés de todos modernizar el Banco, que no podrá sobrevivir sin la CUF. Este cambio de actitud, debe destacarse, no hubiera sido posible sin la dura batalla previa de 10 años que libraron en sus momentos Sanfuentes, Edwards, Colodro y Mena, y tampoco hubiera posible sin que los dirigentes gremiales revisaran sus posiciones con altura de miras. Estévez recorre el país sucursal por sucursal, y logra así una alianza estratégica con los trabajadores del Banco, los cuales se convencen de que el pasado ya no volverá, y terminan por adoptar un concepto más moderno y responsable respecto a la relación gremial, y una actitud más proactiva respecto a volcarse hacia el cliente. Al mismo tiempo, el Banco en su conjunto cambia de actitud, de “recibir clientes en la ventanilla” a “salir a vender”, cambia su imagen corporativa, cambia su nombre desde el burocrático “Banco del Estado de Chile” a “BancoEstado”, e inicia una exitosa campaña de marketing, cuyos “patitos amarillos” pasan a ser una suerte de icono publicitario.

En medio de este período, en el 2002 ocurre un incidente crítico. En la “crisis Inverlink”, esta empresa privada le roba 100 millones de dólares a la estatal Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) por medio de un funcionario interno de la entidad. El famoso “episodio del jarrón” se originó en un desafortunado comentario presidencial respecto al sistema financiero, que equivalía a decir que si uno de estos papeles transables terminaba en manos de las entidades financieras, la CORFO debía recuperarlos y los dueños de los papeles hacer la pérdida. Esto detona la amenaza tal vez más crítica a las finanzas nacionales del período 1990-2005: la confianza en los instrumentos del sistema financiero cae abruptamente, y hay una amenaza de retiro masivo de dinero por parte de los ahorrantes en fondos mutuos, de imprevisibles consecuencias, que tal vez podría haber hecho trastabillar la estabilidad del país por varios años.

Esto se desata un viernes y se precipita el lunes por la mañana, cuando los ahorrantes comienzan a retirar aceleradamente su dinero de los fondos, y los bancos suspenden la operación de sus mesas de dinero, lo cual es detectado por la mesa del BancoEstado. El Comité Ejecutivo decide intervenir, inyectando liquidez al mercado por medio de líneas de crédito para fondos mutuos y bancos, que fueron efectivamente utilizadas en parte, y hace operaciones de respaldo “simultáneas” con casas de bolsa en francos apuros, lo que se logra materializar ese mismo día, conteniendo así la crisis. Esto se dio en paralelo con un urgente acuerdo entre Hacienda y la Asociación de Bancos para seguir operando, en que los Bancos acordaron cumplir con los pagos a CORFO si se llegara a determinar ello en Tribunales. El Banco asumió un cierto riesgo financiero, estabilizó el sistema, y recibió incluso una utilidad por esta intervención. Es cosa de pensar qué hubiera pasado en Chile si en ese ambiente de incertidumbre un par de casas de bolsa y fondos mutuos hubieran entrado en cesación de pagos.

La intervención de BancoEstado en la “crisis Inverlink”, que pasó virtualmente inadvertida por la opinión pública, representa un ejemplo nítido de la actuación positiva de una empresa pública en el desarrollo del país, con un valor tal vez superior a todas las utilidades que el Banco ha generado hasta la fecha.

Esta intervención del Banco, que pasa virtualmente inadvertida por la opinión pública, representa un ejemplo nítido de la actuación positiva de una empresa pública en el desarrollo del país, con un valor tal vez superior a todas las utilidades que el Banco ha generado hasta la fecha. Si esta institución hubiera sido privada... la historia del desarrollo económico de Chile tal vez hubiera sido otra, bastante más triste. Hoy existe una fuerte discusión respecto a si los Ministros deben o no formar parte de los Directorios de empresas públicas. Este es un caso nítido de una empresa pública que adquiere un rol diferente al de una empresa convencional, y que logra hacerlo sin tener ministros en su Directorio.

A finales del período de Lagos, el banco había crecido de 200 a 310 sucursales, de las cuales sólo 3 generan pérdidas, con una reducción de 8800 a 6800 trabajadores, y con el 98% de sus más de 100 ejecutivos superiores sustituidos. La rentabilidad antes de impuestos es de 81 mil millones de pesos, de las cuales sólo 20 mil millones dependen de la Cuenta Única (siendo éstos ganados en un 50% por licitaciones abiertas y competitivas con otros Bancos). El Banco tiene, junto con el Santander, clasificación “A” de Standard & Poor, la más alta de los bancos latinoamericanos. En Chile es el tercero de la plaza en tamaño, sigue cumpliendo su rol social sin pérdidas, y maneja más profesionalmente sus riesgos operacionales y financieros.

No todo es un lecho de rosas. El Banco todavía tiene resabios de empresa pública tradicional, especialmente en algunos núcleos de funcionarios, los cargos inferiores continúan siendo en cierto modo “propiedad del gremio”, los beneficios laborales superan con creces a los del resto de la industria, todavía tiene defectos en su calidad de atención a los usuarios, todavía tiene algunos procesos defectuosos y de costos elevados.

Tabla 3

RESULTADOS DEL SISTEMA FINANCIERO (Cifras en millones de pesos y porcentajes a Dic 2004)		
<i>Instituciones Bancarias</i>	<i>Colocaciones</i>	<i>Rentabilidad s/Capital y Reservas antes de impuesto</i>
Promedio Sistema Financiero	37,832,931	19.9%
SantanderChile	8,600,111	28.4%
De Chile	6,672,342	31.9%
BancoEstado	5,040,241	22.1%
De Crédito e Inversiones	4,558,054	30.5%

También comienza a surgir la gran duda respecto de la viabilidad de largo plazo de un Banco local en medio de un escenario internacional de extrema concentración y globalización de la industria bancaria. Para dar una idea de lo que estamos hablando, las utilidades mundiales del grupo bancario español Santander en el 2005 fueron 7 mil millones de dólares...

Esta historia culmina con una pregunta obvia. Ya que hoy el Banco es rentable y opera en un mercado moderno y competitivo, ¿no será hora de privatizarlo? Este dilema se acerca al meollo de la discusión más virulenta entre los defensores del modelo “americanista”, los del “europeo”, los del “asiático”, y los del “viejo Estado-Nación”. El reciente intento de privatización del Correo japonés, que es una suerte de cruce entre el Bancoestado y Correos, pero de tamaño monumental, le valió al Primer Ministro Koizumi una crisis política que culminó en un llamado a elecciones, que paradójicamente ganó, y recientemente se aprobó su privatización. En Uruguay, el intento de privatización de la empresa telefónica condujo a una huelga nacional... las empresas públicas causan pasiones, sin duda.

Las modernizaciones institucionales toman muchísima persistencia y paciencia, continuidad de directivos, y mucho tiempo, tiempo que supera con creces los “tiempos políticos”.

La gran paradoja en el caso chileno, que es casi como un chiste difícil de creer, es que varios de los más grandes empresarios privados, asociados a la derecha económica más fuerte, se han acercado discretamente al BancoEstado a plantear que lo mejor es NO privatizarlo. La razón es sencilla: el mercado bancario

chileno está hoy bastante oligopolizado, y a ningún gran empresario le gusta poner sus finanzas e información en manos de bancos que tienen en muchos casos dueños con intereses contrapuestos a los suyos. De hecho, la casi totalidad de las grandes empresas chilenas tienen hoy una parte menor de sus operaciones en BancoEstado, como una suerte de “escudo protector y amenazador” frente al resto de la Banca privada. En este sentido, BancoEstado juega respecto a la banca un rol similar al que en la salud juega FONASA (otra modernizada entidad pública) frente a los seguros privados (las ISAPRE), es decir, de “regulación vía competencia”, especialmente en los sectores de bajos recursos. En una de esas, lo que falta es una Administradora de Fondos de Pensión (AFP) estatal, sin privilegio monopolístico alguno, que haga lo mismo frente a las oligopolizadas AFP privadas.

El Banco continúa jugando un rol pionero en materia de “*access to finance*”, es decir, bancarización tanto de los estratos de ingresos más bajos como de las microempresas, de las cuales ya tiene 180.000 en su cartera, con utilidades; es culturalmente el “banco de los pobres”, es decir, el único banco de este estratificado país donde una persona de bajos ingresos y mala vestimenta se siente cómodo; continúa siendo un banco con presencia única en muchas zonas aisladas o de bajos ingresos (y con ganancias); jugó un rol pionero en el financiamiento inicial de las concesiones de infraestructura, que la banca privada miró inicialmente con mucha sospecha.

Asimismo, ha sido el “banco de las emergencias”, sean estas financieras, como la mencionada anteriormente, o de la naturaleza, al ser el primero que reacciona frente a inundaciones, sequías o terremotos. ¿Habrá que privatizarlo ahora? La respuesta a esta pregunta, en labios de su Gerente General, José Mena, quien provino

del sector privado, fue “Hoy, rotundamente, no. Tal vez cuando seamos Suiza sí”. Una opinión similar fue expresada por Andrés Sanfuentes. El ex Vicepresidente Colodro opina de la misma manera y por las mismas razones, aunque agrega, certeramente, que bastaría con que cualquier gobierno futuro designara un Comité Ejecutivo integrado por “operadores políticos” sin experiencia en el negocio para que el esfuerzo de todo este período se desmontara en breve plazo. Las personas... nuevamente.

“La idea es llegar a un estilo de desarrollo donde se balancee adecuadamente cuáles servicios deben ser prestados por el sector privado, cuáles por empresas cooperativas, cuáles por entidades sin fines de lucro, y cuáles por el sector público. Los negocios tienen tanto que aprender del buen gobierno, como el gobierno de los buenos negocios.... Los países requieren de buen gobierno, no de gobierno avergonzado de su propia existencia.”

Henry Mintzberg, “Managing Government, Governing Management”, Harvard Business Review, Mayo-Junio, 1996.

Esta mini historia condensada de la reforma del Estado en Chile, trae consigo varias moralejas interesantes:

- ✓ Este caso, al igual que otros como el Servicio de Impuestos de Internos o la Junta de Auxilio Escolar y Becas, derriba el mito de que las entidades públicas “no tienen arreglo posible”, porque al no tener un dueño claro, éste no se preocupa lo suficiente. Ciertamente, por cada caso exitoso, todavía subsisten en Chile muchas entidades públicas anacrónicas e ineficientes, pero de que se puede ... se puede.
- ✓ BancoEstado es una empresa pública, y no un Ministerio. Eso le otorga grados comparativos de flexibilidad mucho mayores que en el sector público central: paga mejores remuneraciones, puede dar incentivos relevantes, puede contratar y despedir con mayor flexibilidad, no requiere autorización del Congreso para reorganizarse y modificar su planta, no está sujeto a la autorización *ex ante* de sus actos administrativos por la Contraloría, y puede modificar sus partidas presupuestales a su antojo sin pedirle permiso a Hacienda. Asimismo, la línea final del balance en una empresa es siempre una señal poderosa. Así, las modernizaciones son más fáciles.
- ✓ La “peregrinación modernizadora”, que comenzó en los 90 y a plenitud en 1995 con la contratación de un Gerente General profesional, aun no termina. Tomó desde el 90 hasta el 99 para que el Banco, descontando la CUF, pudiera tener utilidades consistentemente. Las modernizaciones institucionales requieren muchísima persistencia y paciencia, continuidad de directivos, y mucho tiempo, tiempo que

supera con creces los “tiempos políticos”. La modernización del Servicio de Impuestos Internos ha llegado a niveles de excelencia internacional 25 años más tarde.

- ✓ La cuarta moraleja tiene que ver con el grado de decisión del dueño, por difuso que éste sea cuando el dueño es el Estado. Si bien las autoridades de BancoEstado no recibieron señales particularmente nítidas de parte del gobierno en cuanto a la necesidad de modernizarlo, lo que sí recibieron fue continuos “garrotes”: reclamos de la Superintendencia de Bancos, y sobre todo, el retiro del monopolio de la Cuenta Única Fiscal, que en el fondo era una señal tácita del tipo “o arreglas tu casa o te privatizo”.
- ✓ Otra moraleja permea todo este texto: las personas las personas. La designación en el Banco de directivos con conocimiento del rubro, capacidad gerencial, liderazgo político, y disposición para perder su cargo, fue un factor crítico del proceso, que permitió incluso reconcebir la relación de la empresa con sus gremios laborales, que supieron reaccionar a tiempo, y pasar de la actitud confrontacional típica del Sindicato de la “lucha de clases” del viejo Estado-Nación a una alianza estratégica de mutuo beneficio. Los intraemprendedores del Estado.
- ✓ Finalmente, de esta historia surge una vertiente novedosa. El concepto tradicional es el de la empresa pública como poseedora del monopolio de algún servicio, como los ferrocarriles, o la electricidad, administrado ineficientemente por su propio carácter monopólico, en el que los gremios terminan a la larga apoderándose *de facto* de la empresa y “privatizándola” ... en su propio beneficio. En este caso, aparece un rol diferente, el de la empresa pública como “barrera de contención” y “fuente de innovación” en sectores oligopolizados o carentes de una adecuada regulación. Este caso se repite en Correos Chile (que antes se llamaba Correos de Chile), aunque en esta situación, a pesar de tener por ley el monopolio postal, no lo ha ejercido, y los competidores son más de 300 pero sin ninguna regulación respecto a su calidad de servicio al público.
- ✓ Las moralejas anteriores no deben interpretarse como una apología acrítica a las empresas públicas. En Chile han abundado casos de empresas públicas con malos directorios, malos ejecutivos, malos resultados, y/o escándalos. Lo que debe mas bien concluirse es que el Estado debe revisar cuidadosamente la situación de cada empresa pública, el mercado en que se mueve, los diversos roles que esta empresa debe jugar, y al final decidir la conveniencia de su operación privada, pública o mixta, y en cualquier caso, designar directores y ejecutivos de alto nivel gerencial, liderazgo, capacidad de maniobra política y conocimiento del sector.

La Dirección de Presupuestos: el bueno, el malo y el feo.

En lo referente al manejo fiscal y la gestión de la Dirección de Presupuesto, DIPRES, la calificación es de 3.7, es decir, entre “Mejóro moderadamente”, 3.0, y “Significativamente”, 4.0. La pregunta podría ser ¿“porqué no un 5?””, siendo que el país tiene el primer lugar mundial en manejo macro. Parte de la respuesta estriba en que se estaba preguntando por “el grado de mejora”, y la mayoría de los entrevistados opinó que este tema estaba razonablemente bien manejado desde fines del régimen militar.

Asimismo, el rol de esta entidad, que tiene un poder superior al de muchos Ministerios, es contradictorio. A ojos del público, es la “campeona de los equilibrios macro económicos, el guardián de la austeridad fiscal”, y en el período 2002-2005, el motor central del gobierno para empujar la modernización del Estado. Es... el “bueno”. Sin embargo, entre los “iniciados”, particularmente jefes de servicios públicos, hubo diversas críticas al excesivo centralismo en la microgestión de las organizaciones del sector público. Una cosa es cuidar las arcas fiscales, definirle a cada Ministerio sus topes de gasto de inversión y gasto corriente, y otra muy diferente es tomar decisiones sobre cada política o programa sectorial, o sobre el uso de cada partida presupuestal, ejerciendo en la realidad una suerte de rol de “Vicepresidente Económico”⁷¹ respecto a los

⁷¹ En una declaración de prensa, el Ministro de Hacienda llegó a usar este término en el 2005, lo cual le valió una andanada de críticas.

demás Ministerios y Servicios. Como dice el refrán popular “el que tiene la plata pone la música en la fiesta”.

Si hubiera adecuada capacidad de gestión en los Ministerios, Servicios, Gobiernos Regionales y Municipales, la DIPRES estaría posiblemente dispuesta a “soltar lentamente la mano”, pero mientras no existan adecuados gerentes públicos y autoridades regionales, este centralismo evidentemente continuará. Pero aquí está la contradicción. DIPRES “el malo y feo” se ha negado sistemáticamente a mejorar las remuneraciones de los directivos y ejecutivos públicos, bajo el argumento de la austeridad fiscal y la contención de presiones salariales... al punto de que estos salarios son comparativamente de los más bajos de América Latina (no así en DIPRES, cuyo status de órgano fiscalizador le permite pagar salarios el doble que los del resto del sector público).

Aquí está el círculo vicioso: no te doy los salarios ni recursos para mejorar tu gestión... y como no tienes capacidad de gestión te controlo yo la planificación y el uso de tus recursos. Se respira en los pasillos de Hacienda un cierto ambiente de torre de marfil, y de desprecio por las capacidades del resto del aparato de gobierno, que a la larga se convierte en una profecía autocumplida. Los Ministros se sientan en la antesala del Director de DIPRES a esperar ser atendidos para solicitar algún cambio de partida presupuestal, muchas veces en ámbitos irrelevantes.

Por cierto, los admiradores de la austeridad fiscal podrán decir, como en el recuadro de la página anterior, que esto no tiene nada de malo mientras el gobierno funcione bien, las políticas públicas definidas en Hacienda sean adecuadas, y haya austeridad. Correcto. Pero de ser así, sería mejor formalizar la situación, convertir a Hacienda en una suerte de “Primer Ministro” de todas las políticas económicas y sectoriales, crear una capacidad real y sistemática de formulación de políticas sectoriales y regionales en DIPRES, y convertir a los Ministerios, Servicios y Gobiernos Regionales en una suerte de meros “ejecutores” de las decisiones centrales. Pero ese modelo obviamente implica una recentralización extrema del poder, y la pregunta mas bien es cómo avanzar aceleradamente en la dirección contraria. Como dijo uno de los entrevistados:

“no conozco ninguna empresa en que la administración estratégica esté a cargo del Gerente de Administración y Finanzas, que no suele ver más allá del balance del año”.

Este rol crecientemente todopoderoso de Hacienda en la macroestructura del Estado no fue así en el pasado. Los ministros de Hacienda en todos los países han sido y serán siempre poderosos. Pero en el período militar el contrapeso estaba en la Oficina de Planificación Nacional, y en el período de Aylwin estaba en la

Entrevista a un Jefe de Servicio:

“Yo creo que hay demasiado detalle inútil, si se ven por ejemplo los indicadores de gestión, como los PMG, la DIPRES ha mostrado una discrecionalidad muy fuerte. En el manejo de las partidas presupuestales no ha habido mucha mejora. Por ejemplo tenemos presupuesto para viáticos del personal de planta, y otra partida de viáticos para el personal a honorarios. Se nos acaban los viáticos para el personal a honorarios y nos sobra plata para viáticos de personal de planta, y yo no puedo cambiar plata de uno para otro... tengo que pedirle permiso al Director de Presupuestos... o sea, ¡a ese nivel..!”

Entrevista a un ex-Director de DIPRES:

“Lo que pasa es que detrás de cada “exceso de control” de DIPRES, que son en cierto modo reales, se pueden contar 20 casos donde los Ministerios abusaron e hicieron brutalidades en materia de gasto. Por ello, la actitud que prima es “tú eres culpable hasta que pruebes lo contrario”. Pero creo que a la larga es un proceso de transición. Todos estos tipos de informes que se piden, una vez que esté funcionando adecuadamente el sistema, deberían quedar consolidados, y debería desaparecer la complicación.”

Secretaría General de la Presidencia, donde el Ministro Boeninger tenía el mandato presidencial de coordinar los diversos gabinetes especializados⁷².

Otro ámbito paradójico del accionar de DIPRES ha sido la creación de diversos instrumentos de control de gestión pública: indicadores de desempeño, Programas de Mejoramiento de Gestión, Convenios de Desempeño, Evaluación Comprehensiva del Gasto, Balance de Gestión Integral, y Programa de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas⁷³. En términos generales, la introducción de indicadores de desempeño, su inclusión en las discusiones presupuestales, y las evaluaciones de desempeño, han tenido un indudable impacto positivo, que va en la dirección del “New Public Management”. Sin embargo, existe la duda respecto a si la misma multiplicidad de instrumentos no termina siendo para los directivos de servicios una carga burocrática que termina complicando en lugar de ayudar.

Del mismo modo, DIPRES está ahora impulsando un programa de certificación ISO 9000 de los servicios públicos, en el entendido que un Servicio certificado es una señal de buena administración, lo que permitiría a la larga darle mayores flexibilidades a su gestión presupuestal. Siendo el espíritu del tema adecuado, también es posible levantar un signo de interrogación significativo. En principio, por supuesto, nadie podría estar en contra de un sistema de aseguramiento de calidad. Nadie podría tampoco estar en contra de los sistemas informáticos, o de la reingeniería de procesos, o de la planificación estratégica. Todas son herramientas útiles... si se aplican por las personas adecuadas, con sentido común, en el momento adecuado, con el liderazgo adecuado, habiendo revisado los procesos antes de certificarlos y no después, etc. Tomemos el caso de México, donde se implantó mandatoriamente ISO 9000 en todo el gobierno por decreto. El hecho concreto es que me tocó conocer personalmente varias organizaciones públicas mexicanas que eran un verdadero desastre... pero un desastre certificado. Pasa lo mismo en el sector privado. Estas no son sólo mis ideas, hay literatura al respecto⁷⁴. Si una organización tiene una excelente gestión, ISO 9000 es una buena manera de “cristalizar” esas buenas prácticas. Si una organización tiene mala gestión, deficiente estrategia, estructura, liderazgo, tiene productos o servicios mal concebidos, o deficiente relación con su entorno, nada garantiza que un certificado ISO va a mejorar las cosas.

Entrevista a Patricio Aylwin:

P: *Varios de mis entrevistados anteriores han opinado que, habiendo jugado el Ministerio de Hacienda un rol extraordinariamente positivo en el manejo de las finanzas públicas, ha adquirido un peso desmedido en la definición de políticas públicas y en la “micro gestión” financiera de los ministerios sectoriales, lo cual habría causado daños al proceso modernizador. ¿Qué opina Ud. al respecto?*

R: *“A mí me parece que esa crítica tiene fundamentos, yo tendería a compartirla. Ahora, si yo miro mi gobierno... yo no sé nada de economía. Aunque hice clases de economía en el Instituto Nacional, no sé nada de economía, y como tengo clara conciencia de eso, y la tenía cuando fui presidente, confié en mi equipo económico, que no era sólo Foxley. Era Foxley, pero era también Ominami, Cortázar, y era también Boeninger como Ministro Secretario General de la Presidencia: cuatro economistas de jure en el equipo de gobierno, que trabajaban bastante armonizados. Es una modalidad que no sé hasta qué punto se ha seguido o no, tengo la impresión de que no, no en ese grado. Se trataba de la formación de equipos de trabajo y su coordinación por el Ministro Secretario General de la Presidencia. Hubo equipo económico, equipo social, equipo del desarrollo, equipo político, y el Ministro Secretario General de la Presidencia lo coordinaba todo”.*

⁷² La Presidenta Bachelet recientemente electa ha comunicado en diversas ocasiones la formación de 4 equipos Ministeriales coordinados. De materializarse efectivamente esta política, significaría un bienvenido retorno a la coordinación ministerial existente en los tiempos de Aylwin, y una reubicación razonable de Hacienda en la macroestructura del Estado.

⁷³ DIPRES cuenta con un extenso sitio web, donde se despliega con prolijidad y transparencia toda la información relevante. Se recomienda su visita: www.dipres.cl

⁷⁴ Véase : “The Case Against ISO 9000”, John Seddon, Vanguard Education:, <http://www.vanguardconsult.co.uk>

Por otro lado, una reciente evaluación del propio Programa de Evaluación⁷⁵ desarrollado por DIPRES es en términos generales muy positiva, aunque no parece haber todavía una apropiación de los resultados para la toma de decisiones sustanciales de parte de los Ministerios o Programas analizados, como fruto de dichas evaluaciones. Como dice este estudio:

“No obstante sus avances, el PE no consigue aún demostrar la manera específica o el grado en el cual contribuye a la elevación de la eficacia y eficiencia del gasto público. Esta evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y su fin u objetivo final es técnicamente difícil; pero es un desafío que acecha la justificación última del PE y, como tal, merece dedicación de esfuerzos”.

“Es necesario desarrollar un compromiso más genuino y más proactivo de las instituciones y los ministerios con el PE. El Congreso suele reaccionar positivamente a las propuestas que hace la DIPRES con base en los resultados de las evaluaciones; pero parece hacer un uso muy limitado de las evaluaciones. Cabe continuar intensificando la comunicación de doble vía entre el PE y el personal sectorial de presupuesto de la DIPRES (jefes y analistas de sector presupuestario); el desafío inmediato de este personal consiste en aportar más sistemáticamente su conocimiento sectorial especializado al proceso de evaluación y en utilizar los resultados de las evaluaciones en la preparación y en el seguimiento del presupuesto”.

Otra herramienta controvertida son los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), compromisos específicos que establece DIPRES con los diferentes servicios, y cuyo cumplimiento lleva al pago de un bono salarial a las instituciones que cumplen con estos programas. Por un lado, estos programas tienen el mérito de “forzar” la inclusión de ciertas temáticas en los servicios públicos: hay un PMG de Género, uno de Tecnologías de Información, etc.

Sin embargo, una revisión de los PMG 2004, disponible en la web, señala que el 74% de los servicios públicos recibió por esta ruta el máximo bono, de 5% del salario, y el 21% el bono de 2.5%. Esto sugiere que las metas estipuladas en los PMG son lo suficientemente bajas como para que esta figura se haya convertido simplemente en un mecanismo disfrazado de aumento salarial indiscriminado. Asimismo, frente al rechazo de las organizaciones gremiales, la componente del bono que constituía un incentivo individual tuvo vida efímera, pues se creó en el 99 y desapareció a partir del 2003 por presiones gremiales. Una vez más, se consolida la “inevaluabilidad *de facto*” de los funcionarios públicos, prevista legalmente en el Estatuto Administrativo pero no materializada con veracidad, ni en lo individual ni en lo institucional.

En suma, la DIPRES ha sido una potente fuerza que ha promovido la modernización del Estado, un riguroso vigilante de los equilibrios fiscales, y un ente que *de facto*, por la ruta del presupuesto, ha participado de manera protagónica en la definición o implementación de la mayor parte de las políticas públicas del país. Asimismo, ha desarrollado una variedad, tal vez excesiva, de instrumentos de control de gestión. Esto ha tenido su contrapeso en un deterioro de la capacidad real de formulación de políticas públicas de los otros órganos de gobierno, en una microgestión excesiva de las partidas presupuestales, y en general en un ambiente de tensión y confrontación con el resto del aparato de Estado. Reconvertir esta relación en una alianza estratégica es una piedra angular del futuro de la reforma en Chile.

⁷⁵ Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas”. Banco Mundial, Abril 2005

El proceso de regionalización y descentralización: asignatura pendiente⁷⁶.

La palabra descentralización es extremadamente atrayente. Muchos claman por ella, el gobierno se acerca a la ciudadanía, las decisiones de inversión son más realistas y ajustadas a las necesidades, se estimula la participación ciudadana, se descongestiona la crecientemente irritante ciudad de Santiago. No hay donde perderse. Hay que hacerlo. ¿O no? Vamos a los hechos. El proceso descentralizador en Chile nació hace muchas décadas, y fue retomado por el régimen militar, creándose las Regiones. Hubo una decisión aun más relevante: la educación pública primaria y secundaria, y la salud primaria, pasaron a ser responsabilidad de los municipios. Los sucesivos gobiernos de la Concertación reforzaron este proceso con una serie de importantes medidas, entre las cuales destacamos:

A nivel municipal

Dos Leyes de Rentas Municipales que representaron un aumento importante en los ingresos de los municipios más pobres; un controversial Estatuto Docente para normar las relaciones entre municipalidades y profesores; otro controversial Estatuto del Personal de la Salud Municipalizada; Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal (PROFIM); Reforma al Artículo 110 Constitucional que faculta a los municipios a crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades con mayor autonomía (aunque aún no se aprueban las leyes que pongan en operación estas facultades); elección democrática de Alcaldes y autoridades municipales; elección separada de Alcaldes y Concejales.

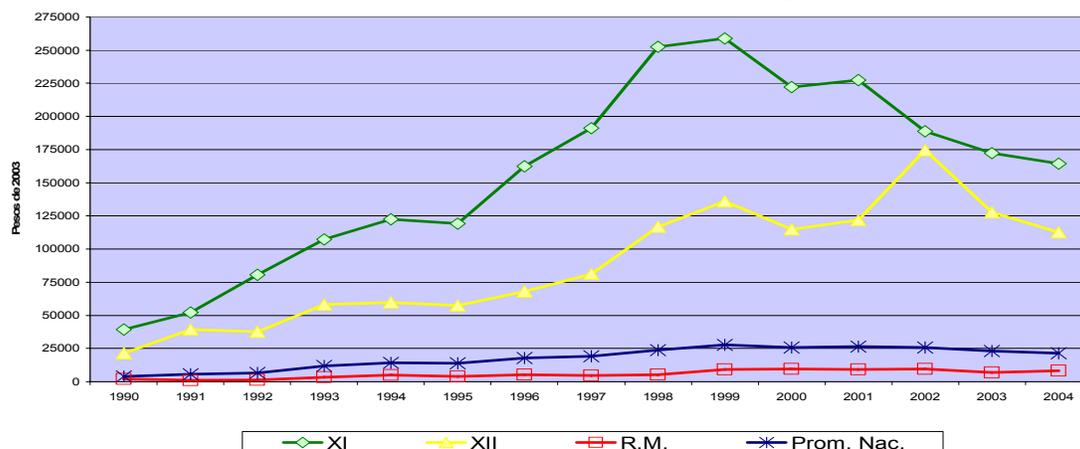
A nivel regional

Creación o fortalecimiento de instrumentos de inversión regional como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la Inversión Sectorial de Asignación Regional; Convenios de Programación, e Inversión Regional de Asignación Local. Se dictó en 1992 una Ley Orgánica Constitucional con la cual las regiones pasan a ser organizaciones con personalidad jurídica propia; se crearon los Consejos Regionales, por elección indirecta a través de los Concejales municipales; en el 2001 se redacta un importante documento, llamado “El Chile Descentralizado que Queremos”, para reforzar las bases de una política descentralizadora, y se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Regional.

Por otro lado, la gráfica siguiente desmitifica una frecuente queja regionalista: que el dinero se lo llevan los santiaguinos. Puede observarse con claridad que la inversión pública total *per capita*, sea esta regional o sectorial, ha sido sistemáticamente inferior en la Región Metropolitana que en el promedio del país, y regiones extremas como la XI o XII superan por lejos el promedio nacional.

⁷⁶ Parte importante de la información, análisis y datos de este caso están obtenidos de la tesis de mi alumno Cristian Leyton, del Magister en Gestión y Políticas Públicas, denominada: “Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal”. Con Cristian agradecemos igualmente los valiosos comentarios de las Lectoras de este estudio de caso, Alejandra de la Barra y Bettina Horst.

Grafico 14
Variación de la Inversión Pública Regional per cápita 1990-2004



MIDEPLAN, 2005

Hasta aquí, miel sobre hojuelas. Pero... en los resultados de nuestra encuesta a 54 líderes de opinión, de gobierno y oposición, el proceso de regionalización y descentralización obtiene la segunda peor calificación: 2.4 Más en detalle, y recordando que una calificación de 2.0 significa que no hubo avance, y 3.0 avance modesto, los resultados son:

Tabla 4

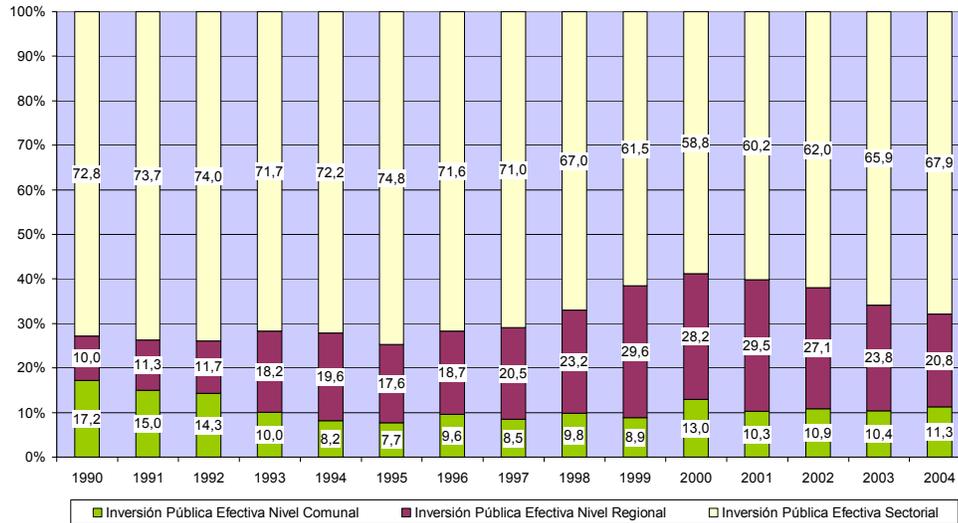
Grado de Avance	Promedio	Gobierno	Independ	Oposición
Gestión de los municipios	3.0	2.9	3.0	3.2
Gestión de gobiernos regionales	2.7	2.8	2.8	2.7
Proceso de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	1.9

Aquí hay una evidente contradicción. La primera y tal vez más importante de las explicaciones estriba en que, si observa en la próxima gráfica cuál es la inversión que es *efectivamente* de decisión regional, y no una inversión que en realidad es decidida centralmente y luego asignada a algún instrumento regional, puede observarse que esta cifra, que en el 90 era el 27.2% del total nacional, llega a un máximo de 41.2% en el año 2000, y de allí desciende a 32.1%. Peor aún, la inversión comunal, la más cercana a las decisiones ciudadanas, disminuye su proporción de 17.2% a 11.3%. Todas las cifras e indicadores de esta naturaleza tienen una tendencia a la mejoría de 1990 al 2000 y retroceden de allí al 2005.

En suma, si por descentralización entendemos dar a los ciudadanos mayor ingerencia o cercanía a las decisiones de inversión, el avance ha sido muy escaso. Más aun, las decisiones que se adoptan a nivel nacional en materia de gasto corriente en educación o salud pública, afectan directamente los presupuestos municipales, con lo cual muchos de ellos están en un estado de postración financiera casi terminal. En esta situación, a estos municipios les resulta virtualmente imposible gestionar adecuadamente la educación, la salud, la infraestructura o el desarrollo urbano.

En segundo lugar, no hay un modelo claro en las elites políticas, de gobierno ni oposición. Las opiniones varían desde que “no se le puede transferir mayores responsabilidades a las regiones o municipios porque no tienen capacidad de gestión”, hasta “hay que convertir a Chile en un Estado federal, partiendo por la elección de los Intendentes”.

Gráfico 15
Inversión Pública Efectiva Comunal-Regional-Sectorial como Porcentaje de la Inversión Pública Total (miles de pesos de 2003)



MIDEPLAN, 2005

Si bien el documento arriba citado, “El Chile Descentralizado que Queremos”, propone un modelo bastante claro, la verdad es que habiendo sido una buena iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), nunca fue un documento compartido por un gabinete que no tenía mayor convicción sobre el tema, ni por los parlamentarios. A los partidos políticos, controlados esencialmente por santiaguinos, el tema nunca los ha motivado demasiado, peor aún si tienden a ver en las autoridades locales una eventual competencia a sus posibilidades de reelección parlamentaria. La forma en que se deciden en Santiago las candidaturas a diputados o senadores por las regiones y distritos, sin la menor consulta a esos ciudadanos, es en realidad insólita. Estamos tan acostumbrados a ello que ni siquiera lo cuestionamos. En suma, no existe consenso nacional respecto a qué decisiones, funciones públicas y recursos deben manejarse a nivel nacional, cuáles a nivel regional, y cuáles a nivel comunal.

Adicionalmente, la importante reforma al Artículo 110 Constitucional, que le otorgaba mayores grados de flexibilidad, autonomía de gestión y negociación laboral a los municipios, ha sido exitosamente detenida por la Asociación de Empleados Municipales (ASEMUCH) durante ya casi 9 años, impidiendo que se legislen las normas concretas que permitirían materializar dicha reforma constitucional. Las razones básicas de la ASEMUCH se basan en tratar de mantener una escala única nacional de salarios, evitar una posible supresión de empleos, mantener la negociación colectiva central, en suma, como todo buen sindicato de nivel nacional que se precie de tal, impedir la descentralización de negociaciones, lo mismo que el Colegio de Profesores logró en el ámbito educativo al recentralizar las negociaciones a través del controvertido Estatuto Docente.

Persiste asimismo, en el conjunto del Ejecutivo, una preponderancia de miradas sectoriales más que regionales y territoriales. Los problemas son multisectoriales y territoriales, las soluciones emanan de Ministerios sectoriales, cada uno de ellos actuando de manera insularizada. Debe destacarse, eso sí, que en aquellos casos en que ha habido Intendentes o Alcaldes con una excepcional capacidad de gestión, estos han sido capaces de coordinar a los Ministerios y Servicios en su zona, realizar una planificación estratégica a nivel regional⁷⁷, y en definitiva organizar mejor los recursos a este nivel. Otro buen ejemplo es el incipiente

⁷⁷ Varios de los entrevistados coinciden en los nombres de Jaime Tohá y Luis Guastavino como algunos de los más destacados Intendentes. Otros mencionaron adicionalmente una crítica, en cuanto a una cierta ligereza para cambiar Intendentes por razones

programa Chile Emprende. Pero la coordinación ha sido la excepción y no la norma. Una vez más... las personas están demostrando que cuando se quiere se puede. Y por ende, la solución probablemente pasará por la inyección de personas de alto nivel y profesionalización en los órganos de poder comunales y regionales. Más leyes, más instrumentos financieros, más programas nacionales de descentralización van a servir de poco sin generar una capacidad efectiva de contraparte respecto al poder Ejecutivo, al Legislativo, a los partidos y las entidades gremiales.

En suma, el proceso descentralizador chileno aparece atrapado en un círculo vicioso de múltiples aristas. Los Ministerios sectoriales y el Ministerio de Hacienda se resisten a transferirle recursos y autonomía de decisión local a las regiones y municipios, aduciendo escasa capacidad de gestión. Los Ministerios sectoriales tienden a resistir la coordinación territorial para preservar la insularidad de sus programas favoritos. A su vez, la severa escasez de recursos impide desarrollar adecuadas capacidades de gestión, generándose así una profecía autocumplida. Los gremios nacionales se resisten a otorgarle autonomía y flexibilidad a los municipios para gestionar adecuadamente la salud, la educación, o

Entrevista a Patricio Aylwin:

P: Varios entrevistados han opinado que, considerándose importante el proceso de descentralización y regionalización del país, no se ha consensuado nunca un modelo claro respecto al rol y peso relativo que debiera tener el gobierno central, los gobiernos regionales y municipales. ¿Qué opina Ud. al respecto?

R: “No hay un modelo claro, aunque yo tengo ideas claras respecto de hacia dónde deberíamos ir. No podemos olvidarnos del carácter unitario del Estado chileno, esto de elegir los Intendentes sería convertir al Estado chileno en un estado federal: si cada región elige su gobierno, y este gobierno no tiene una dependencia respecto al gobierno central, este país deja de ser un estado unitario y yo creo que sería muy malo, porque este país de 15 millones de habitantes es un país chico, aunque sea territorialmente largo, y no creo que haya suficiente desarrollo de la capacidad de gestión para manejar con autonomía las distintas regiones. Las regiones son muy dependientes, algunas son más pobres, otras son muy ricas, hay una heterogeneidad que obliga a que el poder central haga una cierta justicia redistributiva. Categóricamente, pienso que es cierto que varias regiones hasta ahora han demostrado muy poca capacidad de autogestión”

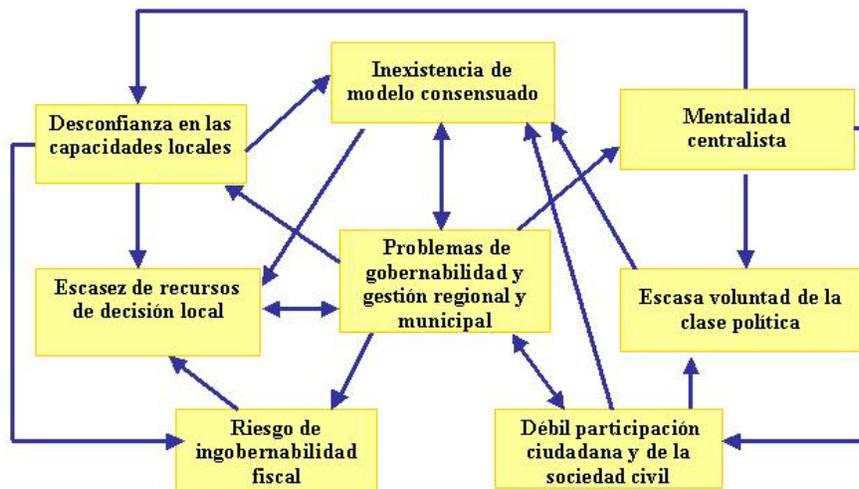
la propia Alcaldía, con lo cual los problemas de baja capacidad de gestión empeoran. Los partidos políticos no tienen mayor interés en resolver estos problemas, por temor a generar competidores locales. Los Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales, así como los candidatos al Congreso, se han decidido hasta ahora en Santiago, esencialmente por criterios de balance político. Muchos Alcaldes recurren al clientelismo como forma de asegurar la siguiente reelección, lo cual empeora los problemas de gestión y aumenta las posibilidades de corrupción o manejos financieros inadecuados. No hay una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos locales, ni tampoco hay muchas organizaciones de la ciudadanía local que exijan esta rendición de cuentas. No está fácil. La figura 1 de la página siguiente muestra las retroalimentaciones perversas de este sistema complejo:

Por cierto, en la teoría de sistemas complejos esbozada al inicio de este texto señalamos que las distintas sub unidades de un sistema muestran una natural tendencia a optimizar su propio entorno, y no al sistema en su conjunto. Aquí no estamos hablando de ministros perversos, gremios perversos, ni parlamentarios perversos. Cada quien actúa dentro de las lógicas que el sistema le impone, y probablemente todos haríamos lo mismo en su lugar. La transformación de estos sistemas requiere de grados de convicción, liderazgo y consenso político de gran envergadura, y mucho tiempo para su materialización.

Las lecciones de este caso respecto al proceso general de reforma del Estado nos reiteran, una vez más, la importancia de las personas, y la escasos resultados que se obtienen meramente por la ruta legislativa y presupuestal, sin preocuparse significativamente por generar las capacidades institucionales para administrar esas leyes y presupuestos.

políticas. Esto era razonable cuando estos eran únicamente los “embajadores políticos del Presidente en la Región”, pero se hace menos razonable cuando ellos adquieren importantes responsabilidades de gestión de sus gobiernos regionales.

Figura 1



Asimismo, en este proceso queda demostrada, una vez más, la captura del Estado por parte de los entes gremiales, refrendada por la natural aversión al conflicto que ha existido en el DNA de la Concertación, y por el escaso rédito político que ven los parlamentarios de oposición y gobierno, que suelen transitar por la ruta 68 en lugar de la ruta 5⁷⁸, para abordar estos problemas y conflictos.

La gestión de altos directivos públicos.

Tradicionalmente, tanto en Chile como en el resto de América Latina, los cargos de alta dirección pública se han asignado por confianzas políticas. Esto nunca facilitó la designación de personas del mejor nivel, pero a medida que los partidos se han ido clientelizando y perdiendo tanto un hilo conductor ideológico como la confianza ciudadana⁷⁹, este fenómeno se ha ido empeorando, deteriorándose la calidad de la gestión, complejizándose aun más por la rotación de directivos, y abriéndose mayores espacios para la corrupción.

Las escasas ocasiones en que se han logrado transformaciones radicales de instituciones públicas, ellas han contado como un factor crítico de éxito con la presencia de uno o varios directivos con continuidad en el tiempo, gran liderazgo, capacidad gerencial, habilidad político-comunicacional, vocación de servicio, y comprensión estratégica de las políticas públicas subyacentes a cada sector. Encontrar a estos personajes es más difícil que encontrarlos para cargos de magnitud equivalente en el sector privado.

Un elemento que es vital destacar: la realidad laboral del sector público chileno ha llevado a que en la práctica sea casi imposible despedir a un funcionario, aun con pésimo desempeño y actitudes poco éticas. Asimismo, la práctica rutinaria consiste en que la evaluación de desempeño sea un rito inútil, ya que todos obtienen prácticamente la máxima calificación. En caso contrario hay quejas sindicales y reclamos diversos. Así, los directivos se evitan conflictos, el sindicato aparece defendiendo triunfalmente a sus integrantes, y el círculo vicioso se cierra: es difícil gestionar adecuadamente una organización si los directivos no tienen las herramientas como para señalar las conductas y prácticas adecuadas, premiar las más destacadas, y sancionar las violaciones flagrantes.

⁷⁸ La Ruta 68 une Santiago y Valparaíso, sede del Congreso, una medida cosmética e impráctica de descentralización adoptada por el régimen militar. La Ruta 5 es la Carretera Panamericana, que une Chile de norte a sur.

⁷⁹ Según la encuesta Latinobarómetro 2003, el 13% de los chilenos confía en los partidos políticos.

Lo vital de este asunto es que la ley y las normas *sí permiten evaluar adecuadamente, y también permiten despedir*. Por tanto, es un mito que sean las normas las que rigidizan la gestión. Lo que ocurre es que, con directivos débiles y más interesados en hacer carrera política desde su cargo que en gestionar su organización, la norma no se aplica para evitarse problemas. Por el contrario, la experiencia de algunas instituciones chilenas, como el Servicio de Impuestos Internos, es que luego de algunos conflictos internos y resistencias al cambio, los buenos directivos han podido gestionar adecuadamente este aspecto de la relación laboral. Sería deseable flexibilizar algo más el Estatuto Administrativo en este aspecto, pero de que se puede, se puede.

Dado que los temas laborales del sector público han sido y siguen siendo una de las restricciones centrales, resulta entonces claro que los buenos directivos se hacen doblemente necesarios. Son la ruta clave para enfrentar adecuadamente los desafíos laborales del sector público chileno⁸⁰.

Como hemos visto, el actual sistema de “Alta Dirección Pública” encuentra en la gestión del Presidente Frei buena parte del origen de su diseño. A inicios del gobierno de Lagos el tema perdió interés al interior del gabinete, pero el Centro de Estudios Públicos “mantuvo la llama prendida”, al crear una Comisión para la Reforma del Estado, de integración transversal, que produjo un importante documento que sirvió de base para que, cuando se abrió una ventana de oportunidad a raíz de la crisis del MOP GATE, se discutiera y aprobara la Ley 19.882.

Esta Ley, junto con la componente de Nuevo Trato Laboral, crea el Consejo de Alta Dirección Pública, y la Dirección Nacional del Servicio Civil como ente operativo del Ministerio de Hacienda, para administrar ambos aspectos de la misma. Con ello, un porcentaje mayoritario de los empleados de los servicios del gobierno central quedará gradualmente bajo el mando de directivos seleccionados a partir de concursos públicos, transparentes, conducidos por un Consejo autónomo⁸¹.

La legislación del Sistema de Alta Dirección está esencialmente bien concebida, sobre todo en un tema crítico: genera un Consejo ratificado por el Senado, autónomo e inamovible, que trasciende los períodos presidenciales, como responsable de definir los perfiles y proponer las ternas de Directivos de primer nivel, y de aprobar perfiles y designar un representante para los procesos de segundo nivel jerárquico. Así, *si es que este Consejo no está integrado por operadores partidarios*, al estar políticamente equilibrado se garantiza que se enviarán al Presidente y Ministro respectivo ternas o quinas del mejor nivel posible dentro de lo que permite la cosecha de postulantes de cada caso.

Entrevista a un Jefe de Servicio:

P: ¿Qué ocurre si a un funcionario de mal desempeño recibe una mala evaluación?

R: “La persona apela, y el proceso se demora. Primero apela al Jefe de Servicio, después apela a la Contraloría, la Contraloría puede revisar la calificación, luego apela a la ANEF. En el fondo no hay una herramienta de gestión como para que yo lo esté evaluando ni para bien ni para mal”

P: ¿Para qué dar la pelea de cambiar el Estatuto Administrativo en el Congreso, con los consecuentes conflictos, cuando en realidad con las contrataciones y los honorarios Ud. se puede manejar?

R: “Porque no le da estabilidad al Estado. Para que el Estado funcione tiene que ir más allá de los gobiernos, y las contrataciones. De la forma en que se hacen, son absolutamente poco transparentes y arbitrarias. Yo podría así no aplicar la concursabilidad, que es el avance que se ha logrado, porque no ocupo los cargos de planta, los dejo vacíos, y prefiero gente a contratar antes que enfrentar esas rigideces del Estatuto”.

⁸⁰ Creo con sinceridad que esta es la reforma del Estado más revolucionaria de Chile y América Latina de las últimas décadas. Es por ello indispensable tocar este tema, aunque me resulta complejo, siendo parte interesada como miembro de este Consejo de Alta Dirección Pública. Lo hago por ello a título estrictamente individual.

⁸¹ Mayores detalles pueden verse en “Puntos de Referencia # 271”, Salvador Valdés, Nov. 2003, del Centro de Estudios Públicos, www.cepchile.cl, y en el extenso sitio web www.serviciocivil.gob.cl

Esto es lo que distingue al sistema chileno: la autonomía de los Consejeros. Felizmente, los actuales no obedecemos a la categoría de *operadores políticos*, sino que estamos comprometidos con la selección de los mejores candidatos. Podría no haber sido así, y estaríamos hoy enfrentados duramente por cada cargo. Es necesario cuidar el futuro, pues en plazos más bien breves se iniciarán los reemplazos de Consejeros que duran 3 en el cargo, para establecerse posteriormente las continuidades cada 6 años.

El primer logro del sistema es que hasta hoy, las 17 ternas de primer nivel que se han enviado al Presidente han sido unánimes, y se han confeccionado con la misma celeridad que lo haría cualquier organización de “*head hunting*” que le busca candidatos a una empresa. El apoyo logístico que ha dado la Dirección del Servicio Civil en esta materia ha sido adecuado, a pesar de que tuvo que ser montado “apurado y sobre las rodillas” al inicio del sistema. El apoyo presidencial ha sido absoluto, respaldándonos plenamente en las escasas ocasiones en que el sistema político y administrativo manifestó los previsibles rechazos⁸² que se ocasionan al transitar de un sistema basado primariamente en las confianzas políticas y las lealtades partidarias, a uno en que las direcciones de Servicios se profesionalizan.

El otro logro significativo es que se han seleccionado cerca de 20 expertos de gran estatura, provenientes tanto del sector público como privado, que han mostrado gran compromiso para dedicar tiempo a esta tarea, al representar al Consejo en los Comités de selección de directivos de segundo nivel jerárquico, cuyo volumen de trabajo será creciente.

Sin embargo, a pesar del logro que significó aprobar esta Ley, y los avances concretos ya obtenidos, en nuestra encuesta el tema sólo obtiene una calificación de 3.3, es decir, “un avance algo más que moderado”. La pregunta podría ser “¿porqué no más, si se creó el Sistema de Alta Dirección?”. La invariable respuesta de los entrevistados se refirió a que todavía es demasiado prematuro para evaluar los resultados, y eso es correcto.

Existe, por cierto, alguna posibilidad de que nuestro atraso al no haber montado un servicio civil de carrera a fines del gobierno de Frei, como se intentó, le haya costado algunos puntos de crecimiento económico al país. Como mencionamos al inicio de este trabajo, existe una cierta correlación entre la existencia de sistemas de selección de altos directivos y las tasas de crecimiento de los países.

Hay quienes preguntan cómo es posible que se haya avanzado tan lentamente, nombrándose hasta ahora sólo 14 de los 99 Directivos de Servicios previstos en la Ley. La explicación es sencilla. El que los Servicios vayan incorporándose legalmente al sistema, de manera planificada de aquí al 2010, no implica que automáticamente haya que pedirles la renuncia a sus directivos. Significa que, *cuando* renuncien o se les pida la renuncia, *entonces* deberán incorporarse al sistema de concursos. Hasta hoy, se han producido 17 renunciaciones, y el Consejo ha emitido... 17 ternas, todas ellas con un directivo seleccionado. En un extremo hipotético, la nueva Presidenta podría mantener en sus cargos a la totalidad de los jefes de Servicio que estarán afectos al sistema en el 2006, y el Consejo se quedaría con poco trabajo. Esto no es deseable, todo lo contrario, pero es legalmente posible.

Por cierto, más de alguien dirá que el Presidente Lagos podría haber apresurado renunciaciones. Tal vez, pero habiendo conocido los sobresaltos del sistema en sus inicios, y conociendo las características de la revoltosa coalición de gobierno (por cierto que menos revoltosa que la coalición de oposición), es probable que cualquiera en su específica situación hubiera optado por la prudencia en el período de transición entre ambos sistemas.

⁸² Estos rechazos se han expresado en algunos casos tratándose de postergar concursos y recurrir a subrogancias, aprovechando algunos resquicios confusos de la Ley. Sin embargo, un reciente instructivo presidencial resolvió este aspecto.

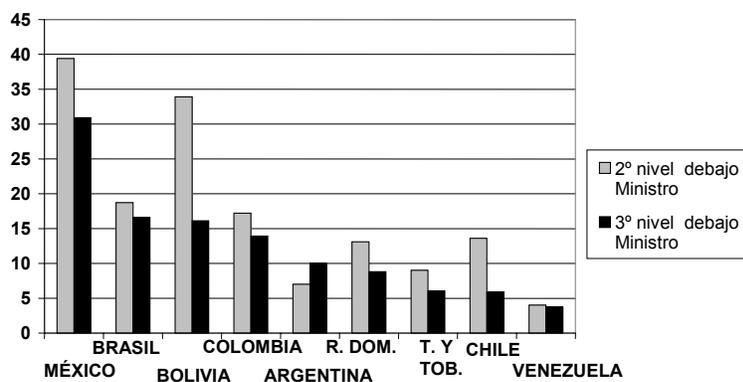
Un fenómeno interesante, promisorio y previsible, es que a medida que se han ido incorporando Directivos de primer nivel, ello ha ido detonando los concursos de segundo nivel, en un efecto en cascada. Es claramente deseable que los cargos de primer y segundo nivel no se concursen simultáneamente, o peor aun, los de segundo nivel antes que los del primer nivel. Es esencial que sea el nuevo Jefe de Servicio el que participe en la elaboración del perfil y la decisión de quiénes serán sus directivos de segundo nivel jerárquico.

Algunos “operadores políticos” opinan que aquí se está cometiendo el error de poner a “tecnócratas” en cargos de importancia político-técnica, y que el Estado debe manejarse primordialmente con criterios políticos. A la inversa, algunos “tecnócratas” opinan que el Estado es un desastre, y que aquí lo que hay que hacer es sacar gerentes desde el sector privado, aplicar pulcramente los criterios de la gerencia empresarial, y con eso bastará para mejorar el Estado (por cierto, así lo hizo el Presidente Fox en México, y así le fue como le fue).

La verdad es que ser gerente público es lo mismo que ser gerente privado, con iguales o mayores desafíos gerenciales de eficacia, eficiencia y calidad de servicio (piense por ejemplo en el volumen de operaciones del Instituto de Normalización Previsional), pero a la vez, debe saber manejarse en una jungla de restricciones burocráticas, normativas y laborales, presiones políticas, y desafíos mediáticos muchísimo mayores, implementando políticas públicas de alta complejidad, con resultados e impactos de difícil medición. Se requieren, en definitiva, tanto capacidades gerenciales como habilidades políticas y comunicacionales, y visión estratégica de su sector, y esos son los perfiles que se están diseñando y los directivos que se están buscando ... con un severo problema salarial.

Gráfico 16

SALARIO DE ALTOS DIRECTIVOS / INGRESO PER CAPITA
(Estudio CLAD, 2004)



Las remuneraciones de los funcionarios públicos en Chile se han igualado prácticamente con las equivalentes del sector privado, y eso está muy bien. Pero, a nivel de directivos, las diferencias son de entre 200% y 500%. Comparativamente, las remuneraciones de directivos públicos de Chile son de las más bajas del continente.

Creo no exagerar al afirmar que, por ejemplo, la reforma de la salud está en serio peligro por los errores que se han cometido en la DIPRES al restringir estas remuneraciones. Si bien la situación en otros sectores no es tan grave como ésta, si bien es claro que nadie pretende que los salarios públicos y privados sean iguales, hay un límite a estas diferencias bajo el cual el sistema se deteriora, ya sea por escasez de candidatos, o por una tasa de migración al sector privado que será muy superior a la deseable. Esto ya está comenzando a ocurrir.

Mejorar estas remuneraciones acarrea costos políticos y presiones salariales, pues no es “políticamente correcto” mejorar remuneraciones de directivos, aumentando la desigualdad al interior del sector público. Pero lamentablemente, este es un país de graves desigualdades salariales en el sector privado, ya que el diferencial promedio entre el encargado de la limpieza y el gerente general de una empresa mediana o grande es un factor de aproximadamente 1 a 70. Así es, 1 a 70. Esto, en países avanzados, más allá de las condiciones de oferta y demanda del mercado laboral, es considerado éticamente inaceptable.

Si queremos generar un sector público más amable y eficiente para la ciudadanía, y que ayude a mejorar la competitividad del país y la generación de empleos, no queda otra salida que aumentar aunque sea en algo la desigualdad salarial al interior del sector público. Hay que decir las cosas como son, y ojalá el Poder Legislativo y el futuro Ministro de Hacienda sopesen adecuadamente esta situación. En la sección final, de Propuestas de Futuro, plantearemos algunos perfeccionamientos adicionales respecto a este sistema, aunque reiterando que el tema remuneracional es por lejos la más severa deficiencia.

La moraleja de esta historia coincide con las de otros casos. Las reformas no suelen obedecer a planes y programas ordenados, las personas y coyunturas son cruciales. Aquí, más allá de que el tema fue formalmente incorporado a los planes del gobierno de Frei, influyeron emprendedores tanto del sector público como de la sociedad civil que empujaron persistentemente el tema, un *think tank*, una crisis mediática que abrió una ventana de oportunidad, decisiones impredecibles en la Alianza de oposición, la sensatez del gabinete de Lagos, inicialmente reticente al tema, pero que al final se plegó frente a las presiones y promovió el proyecto en el Parlamento, así como el Ministerio de Hacienda que negoció la Ley con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (con algunos retrocesos que expondremos en la siguiente sección). Por último, el Presidente Lagos tiene el mérito de no haber propuesto al Senado operadores políticos para integrar el Consejo, y de haber defendido al Consejo con gran fuerza al recibir los primeros embates de una clase política reticente al tema. La historia suele tener estas complejidades, que generalmente no quedan plasmadas en las versiones oficiales.

Los funcionarios: avances y retrocesos.

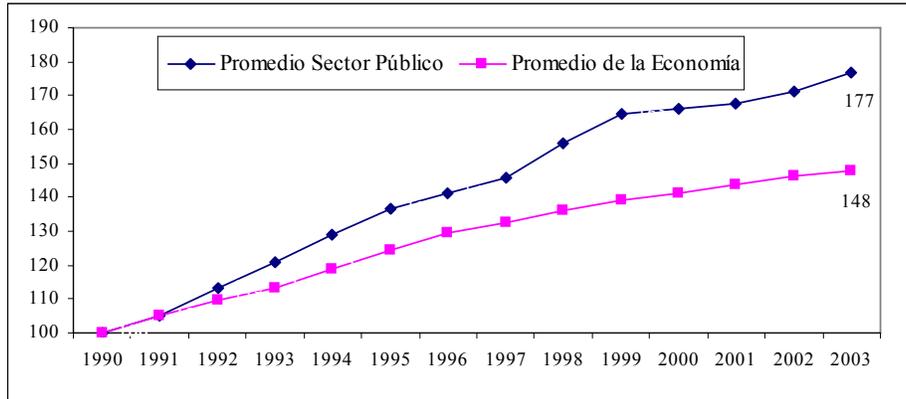
Este es, por cierto, uno de los temas más cruciales de la reforma del Estado. Preocupantemente, los entrevistados señalaron, en promedio, que las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos mejoraron *menos que moderadamente* (2.6), ubicado este ítem en el quinto peor lugar del ranking. Vamos a la historia.

Durante el gobierno militar, como lo propuso *El Ladrillo*, un 30% de los funcionarios públicos fueron despedidos. Las remuneraciones fueron drásticamente disminuidas. A esto se sumó una traumática descentralización de las funciones de salud y de educación, proceso donde se perdieron sus estatutos públicos tradicionales. En este escenario, desde 1990 en adelante los gobiernos de la Concertación han tenido la inclinación, comprensible inicialmente en el contexto político de los 90, pero no tan comprensible hoy, de asumir una postura de reparación contractual y remuneracional, pero, en lo fundamental, sin pedir nada a cambio. Los funcionarios continúan resistiendo la evaluación o la incorporación de nuevo personal proveniente de otras instituciones, y la remoción de un cargo es virtualmente imposible salvo asuntos penales. Los estatutos lo permiten, pero la práctica de la presión gremial, combinada con directivos poco inclinados a confrontar estos problemas, lo impide.

La Concertación hasta ahora ha evitado en lo fundamental los conflictos con los gremios. Pocos han terminado en huelgas, lo cual ha sido una ganancia, mirado desde el punto de vista de la gobernabilidad. Pero a la inversa, dos Ministros de Salud, uno de Educación y varios directores de Servicios han perdido sus puestos debido a conflictos con los gremios, los cuales tienen cada vez más claro su poder de negociación.

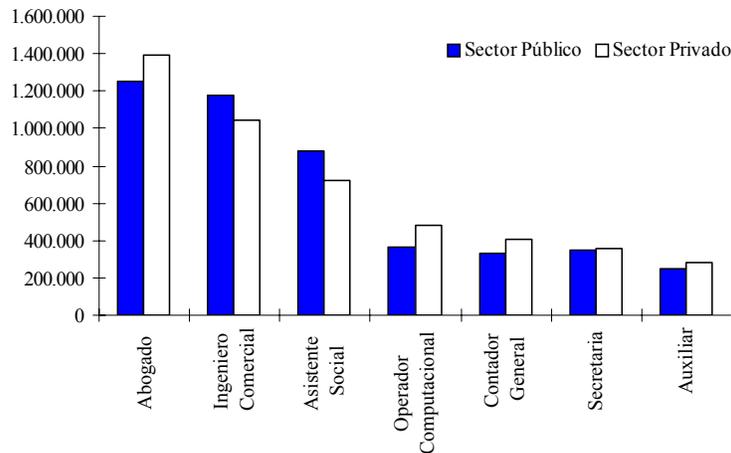
El salario medio del personal público chileno ha aumentado significativamente desde 1990 hasta el 2003, casi en un 75%, hasta acercarse al del sector privado. Incluso se puede observar en el gráfico 18 que en algunas profesiones la remuneración en el sector público es superior al sector privado.

Gráfico 17
Índice Real de Remuneraciones del Sector Público y Promedio de la Economía: 1990-2003
(Índice 1990=100)



Dirección de Presupuestos e INE.

Gráfico 18
Comparación Remuneración Mensual de Funcionarios Públicos y Privados en Chile (\$)



Los gremios han logrado numerosos beneficios del gobierno: aumento de remuneraciones, aumento de garantías legales (educación y salud primaria), mejoría y extensión en el sistema de carrera administrativa y capacitación, entre otros. El tema no resuelto y que sigue en la agenda es el problema previsional (que por cierto afecta al 90% de la población de Chile). El origen está en la inducción que hizo el régimen militar a los trabajadores alrededor del 80-81, con cierta amenaza, a trasladarse del sistema previsional público al privado. Al hacerse imposiciones en las AFP por montos menores a los sueldos completos, el resultado neto fueron jubilaciones por montos a veces 50% inferiores a aquellas que hubieran recibido de haber permanecido en el sistema público. Esto ha estancado la renovación, pues los funcionarios mayores se

resisten a dejar sus puestos de trabajo por las bajas pensiones. En algunas instituciones la edad promedio supera los 50 años⁸³.

La ganancia del gobierno fue una tímida introducción del concepto de remuneración parcial por productividad (Ley 19.553, en 1998). Al 2004, el 11% del salario del sector público, en promedio, está sujeto a factores de desempeño, versus el 5% en el 2000. Sin embargo, es poco claro si éste es un incentivo realmente asociado a incrementos reales de productividad o a mecanismos ficticios de incrementos salariales negociados sindicalmente. Los datos indican que el 75% de los funcionarios logran los topes de remuneraciones variables.

Con la *Ley del Nuevo Trato* (2003) el gobierno buscó mejorar el sistema de carrera y la profesionalización. La Ley fue producto de la agenda de modernización de enero del 2003 y de una intensa negociación con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF. En lo esencial, se extendió la carrera funcionaria hasta el tercer nivel jerárquico, antes cargos de exclusiva confianza de los altos directivos públicos. Estos cargos ahora son asignados por concursos cerrados a los cuales sólo acceden los propios miembros de la administración pública⁸⁴. Más aun, en la selección hay criterios normativos que privilegian a los funcionarios de la propia institución, lo cual en la práctica ha impedido la movilidad horizontal. Sin embargo, es necesario aclarar que, si los directivos públicos en el pasado hubieran privilegiado *de facto* la concursabilidad de estos cargos (antes de exclusiva confianza del directivo superior) en lugar de nombrarlos por afinidades políticas u otros factores, esta Ley no hubiera sido necesaria. Ella ha generado rigideces que significan un retroceso, especialmente para los entes ya modernizados, que tenían como práctica corriente la concursabilidad abierta tanto al sector público como privado. Tal vez por lo mismo, menos del 10% de los cargos de 3^{er} nivel han sido concursados hasta ahora, pues los directivos han preferido mantener a aquellos de su propia confianza. Hay en esto una contradicción con la Ley de Alta Dirección. Un paso adelante y uno atrás.

“La parte de la Ley de Nuevo Trato que no ha resultado es la movilidad horizontal en el sector público, prácticamente no tenemos ejemplos concretos en que se haya aplicado... en parte porque los mecanismos son demasiado rígidos”
Alta Autoridad de Hacienda.

En todo caso, la *Ley del Nuevo Trato* generó un sistema novedoso de promoción en la carrera funcionaria. Para las plantas de profesionales, técnicos y fiscalizadores, cambió el sistema tradicional del escalafón de precedencia (ascenso por antigüedad) por un concurso cerrado entre los tres niveles inferiores al cargo vacante. Un paso adelante.

En el ámbito municipal, como se verá en el caso correspondiente más adelante, hubo un esfuerzo serio por dotar de mayores atribuciones a los alcaldes para determinar dotación de personal. En 1996 se aprobó una reforma constitucional al respecto. Un paso adelante. Pero desde esa época la asociación de funcionarios municipales ha impedido su reglamentación, hasta el punto que existe una denuncia del accionar del gobierno ante la OIT. Un paso atrás.

Si los datos de la tabla siguiente se han mantenido, es evidente que no mejorará la calidad de atención a los ciudadanos, y que no disminuirá la situación confrontacional entre gremios y el gobierno. ¡71% de los funcionarios públicos no cree que los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender!

⁸³ Recientemente se concordó un bono adicional de retiro, aunque todavía es prematuro evaluar el impacto del mismo sobre las decisiones de los funcionarios.

⁸⁴ También los contratados pueden postular, siempre que tengan más de 3 años de antigüedad

Tabla 5

ESTUDIO DE CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA (1997)			
Afirmación	Acuerdo	Indiferente	Desacuerdo
En mi servicio las calificaciones no reflejan el buen o mal desempeño de los funcionarios	66,6%	18,3%	15,1%
El sueldo no me alcanza para vivir dignamente	59,3%	20,3%	20,4%
En mi servicio los que se esfuerzan tiene mayores posibilidades de ascender.	11,5%	16,8%	71,0%
En mi servicio hay poco empeño en su trabajo.	45,0%	33,5%	20,7%
En mi servicio la mayoría de los funcionarios tiene puesta la camiseta.	23,4%	41,2%	34,8%

Mimeo de Estudio encargado por el Gobierno a la Escuela de Sociología de la Universidad Católica de Chile.

Al igual que en las historias de una familia, uno de los aspectos más interesantes es algo de lo que no se habla mucho. De una manera poco transparente en su debate y decisión, para enfrentar la absurda inflexibilidad y los pobres sistemas de incentivos, desde el año 1996 comienza un sostenido crecimiento de las *contratas*. Ésta es una modalidad particular de contrataciones del estatuto público laboral chileno. En lo fundamental, se permite contratar a una persona (sin concurso) por el plazo máximo de un año, pero renovable; son permitidas cláusulas de despido sin expresión de causa y sin indemnización en cualquier momento. Muchos empresarios ni siquiera se atreverían a soñar con un régimen así de flexible.

El régimen militar consideró razonable un límite legal de un 20% de la dotación para el uso de esta prerrogativa excepcional. Sin embargo, debido a sucesivas leyes presupuestarias que han ido permitiendo levantar la restricción anterior (con el apoyo de la oposición), en el año 2004 los *contratas* alcanzan la sorprendente cifra del 44% de los funcionarios del gobierno central. Si a esto se le suma el total de trabajadores vinculados al Estado mediante un aún más precario *contrato civil de servicios*, alrededor del 50% de los funcionarios públicos chilenos están bajo condiciones laborales ultra precarias. Por supuesto, el sistema de carrera en la práctica queda congelado y con una desaparición progresiva en la medida que los funcionarios de planta fallecen o jubilan. Esta historia ilustra la dificultad que ha tenido el país para generar un sistema razonable que transparente el problema. La solución ha sido guiada con criterios pragmáticos de corto plazo... y el problema se acumula y acumula.

“Tanto en el gobierno de Frei como en el de Lagos, ha habido un choque permanente entre las organizaciones del estado contra la implementación de un modelo que está dentro de las lógicas del FMI y del Banco Mundial, que son políticas laborales más flexibles y que generan mayores niveles de productividad y terminan con lo que ellos llaman imposibilidad que los funcionarios públicos puedan ser despedidos... cosa que nunca ha sido cierta. Nadie tiene comprado su puesto de trabajo, que no se apliquen las leyes, es otra historia.”
Alto Dirigente Sindical.

Dados los altos promedios de edad de funcionarios de planta, y en la rigidez actual inducida por las presiones gremiales, es casi inevitable que la planta se vaya reduciendo con el tiempo.

Así, la proporción de los *contratas* aumentará en promedio por institución, en la misma tendencia ascendente que hasta ahora. Esto generará a la larga, aunque suene terrorista, una crisis constitucional: la constitución chilena indica que se debe implementar un “sistema de carrera funcionaria”⁸⁵. Como los abogados constitucionalistas no acostumbran revisar estadísticas, todavía no se han dado cuenta que casi la mitad (y crecientemente), de los funcionarios públicos están excluidos de un “sistema de carrera”...por ley.

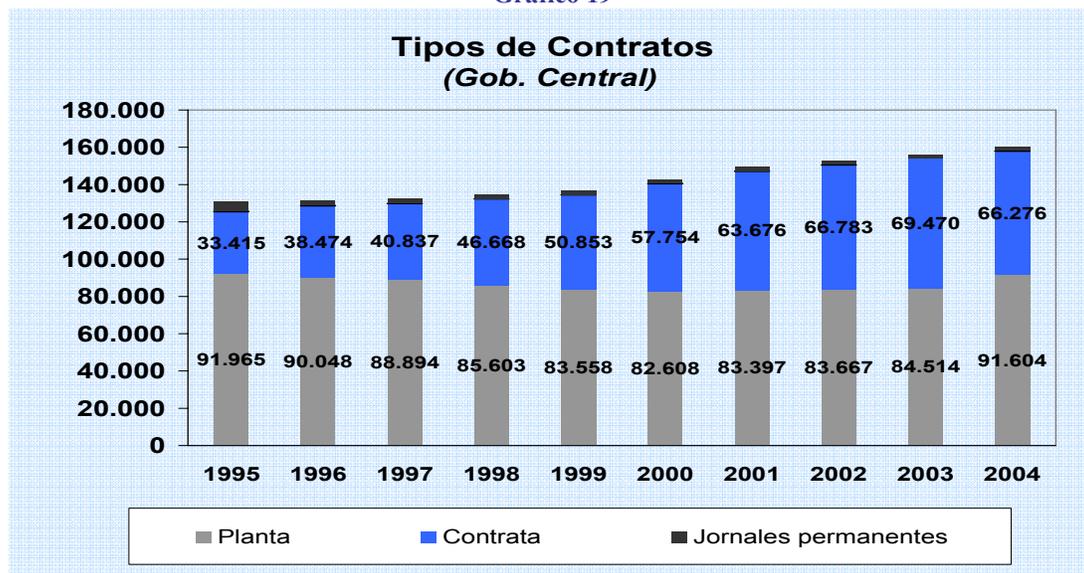
⁸⁵ “Artículo 38.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse...”

Como suele ocurrir en las crisis, si esta reviente se corre el serio riesgo de llegar a una solución subóptima con efectos negativos muy perdurables.

Como si lo anterior fuera poco, las prácticas de selección de personal a contrata del sector público son muy deficientes. En muchas organizaciones no existen sistemas profesionales de búsqueda: no hay concursos para contrata, mala difusión, son en definitiva sistemas arbitrarios de reclutamiento donde se privilegian la cercanía de amistad o política. Pero hay algunas excepciones ejemplares. Por ejemplo, en el Servicio de Impuestos Internos el reclutamiento es completamente profesional, lo cual además de entregar los beneficios obvios de mejorar la calidad del resultado de la contratación, ha generado un impacto positivo en la percepción de legitimidad del sistema tributario.

Más allá de si pudo hacerse algo distinto, hay fuertes costos. Este es un *sistema dual de funcionarios públicos*, donde se encuentran dos mundos laborales completamente diferentes. Por un lado una *planta tradicional*, sin mayor movilidad (ni de entrada, ni de salida, ni de ascenso) y en promedio de bajo perfil técnico. Por otro, un conjunto de funcionarios, la mayor parte de ellos seleccionados sin sistemas formales y de manera arbitraria por el jefe de servicio, que pueden ser despedidos en cualquier momento y sin derecho a indemnización. No hay que ser un psicólogo organizacional experto para entender que esta realidad genera una nefasta dualidad al interior de las organizaciones. Algunos *plantas* se molestarán comprensiblemente por los sistemas informales de contratación de *los contrata* y por la pérdida efectiva del sistema de carrera. Los *contratas* por su parte, además de vivir en una gran precariedad laboral, que los obliga naturalmente a trabajar más en promedio que los *planta*, sienten recelos de esta obvia injusticia. Por otro lado, si bien es obvio que existen excelentes funcionarios, mucho personal de planta navega bajo la bandera de “quien nada hace nada teme”. De esta manera Chile, con una tradición de innovación en políticas públicas, es una especie extraña: conviven por una parte un sistema parecido a un sistema de *servicio civil* clásico (pero mal ajustado) y por la otra un sistema de *cuasi contratos laborales*, casi 50% y 50%. Para demostrar esta singularidad: en Nueva Zelanda, un Estado liberal y moderno, sólo el 7% de los funcionarios públicos tiene contratos a plazo fijo versus el 44% (al 2004) de los *contratas* chilenos⁸⁶.

Gráfico 19



Elaboración propia en base a datos de Dipres

⁸⁶ OECD, “Trends in Human Resources Management Policies in OECD countries. An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management”, documento de trabajo, Octubre de 2004.

En el gobierno central, al 2004 sólo hay un 36% de profesionales, pero la situación es peor. La distribución es muy dispareja: buena parte de ellos son *contratas* y no *plantas*; y buena parte están en los servicios más modernos y no en el resto. Además, muy correlacionado con la proporción de profesionales, existen importantes diferencias en los promedios de remuneraciones. Los *servicios fiscalizadores* ganan más del doble que servicios con las *escala normal* (“escala única de sueldos”) de remuneraciones.

Tabla 5

RENTAS BRUTAS PROMEDIO SEGÚN SISTEMA DE REMUNERACIONES, GOBIERNO CIVIL CENTRAL(1): 2003	
Sistema de Remuneraciones	Remuneración Bruta Promedio Mensual (\$)
Escala Única de Sueldos	441.883
Escala Fiscalizadores	968.262
Instituciones especiales regidas por DL 1.953	1.195.723
Administración de Justicia(2)	987.438
Promedio Gobierno Civil Central(3)	512.105

(1) Se considera la dotación efectiva, es decir, la personal de planta y contrata. Las instituciones regidas por el DL 1.953 tienen sus remuneraciones fijadas por Decreto Supremo, fuera de la Escala Única.

(2) Corresponde a instituciones del Poder Judicial, Legislativo y Ministerio Público.

(3) Excluido el persona asimilado a grado, jornales ni los profesionales de la salud regidos por las leyes N° 15.076 y 19.664.

Por otra parte, la extraordinaria flexibilidad legal de la que se ha dotado el gobierno central a través de las *contratas*, contrasta con una política inversa en los sectores de educación y salud. En 1991, el Gobierno promulgó la ley del *Estatuto Docente* y en 1995 el *Estatuto de Salud* como compensación a los profesores por la pérdida de *status* producto de la municipalización de la educación durante el régimen militar. Entre otras cosas, este estatuto fijó la negociación salarial a nivel centralizado... una figura al menos extraña para un “sistema descentralizado” de producción de servicios educativos y de salud.

En definitiva, el asunto de los recursos humanos en el sector público chileno es multifacético. Se hace un esfuerzo para mejorar las remuneraciones, pero cuando se pretende mejorar productividad los esfuerzos no dan resultado. Se intenta un sistema explícito para este propósito, pero blando y sin impacto. Implícitamente, se extiende un sistema precario de contratación laboral para casi la mitad de los funcionarios, con la legítima necesidad de dar más flexibilidad frente a gremios intransigentes. Los gremios a su vez, aumentan su intransigencia al ver el sistema de *contratas* crecer y crecer. En el último periodo, se hicieron esfuerzos por extender y mejorar un sistema de carrera, cuyos resultados empíricos están por verse. El problema es de extrema complejidad, por las implicancias en gobernabilidad y por los montos de recursos involucrados. Volveremos sobre el tema en el capítulo final de propuestas.

La gestión de la infraestructura: caos y revolución.

Basta con recorrer la Costanera Norte en Santiago, el nudo vial de Las Palmas en Viña del Mar, las Rutas 5 y 68, y visitar los aeropuertos de Chile para constatar que en este período la infraestructura del país experimentó una verdadera revolución. En nuestra encuesta de percepciones este tema obtiene una de las más altas calificaciones (4.1, “mejora significativa”)... a pesar del caso MOP GATE, el derrumbe del puente de Loncomilla y diversos incidentes mediáticos que afectaron y siguen afectando al Ministerio de Obras Públicas.

El caso MOP-GATE y sus derivados, sus orígenes, desarrollo y consecuencias, constituye uno de los hitos clave en el período 1990-2005, por lo cual es útil reconstruirlo, para sacar las moralejas desde el punto de vista del proceso de reforma del Estado en Chile. No incursionaremos en la parte judicial del asunto, que continúa desarrollándose 4 años más tarde, pues no nos corresponde y en el fondo, no agregará luces a las conclusiones que extraeremos.

Si bien la idea de las concesiones es de antigua data, la historia concreta comienza a fines del régimen militar. La Cámara Chilena de la Construcción tenía una Comisión de Infraestructura que se abocó al tema de las Concesiones a mediados de los 80, y que redactó un informe con proposiciones concretas respecto a una política de concesiones, basada en modificaciones a una ley que había aprobado pero no utilizado dicho régimen. Carlos Hurtado, a la sazón miembro de un pequeño partido llamado Alianza de Centro que había votado por el NO sin formar parte de la Concertación, participó en reuniones de dicha comisión.

A inicios de su período, el Presidente Aylwin designó como Ministro de Obras Públicas al propio Carlos Hurtado. El nuevo Ministro retomó el tema como parte prioritaria de su agenda, creando una Comisión a la que invitó a algunos de los participantes de la comisión que había existido previamente en la Cámara. El encargo fue tomar un proyecto como ejemplo, el del túnel El Melón, y proponer todos los cambios concretos que se requerían en la ley de concesiones existente para hacer posible la materialización concreta de dicho proyecto por esta vía. La instrucción fue hacerlo con la mayor discreción y rapidez para no crear falsas expectativas ni posibles resistencias de otras instituciones públicas.

Resultado de lo anterior fue un proyecto de modificación legal, que el Ministro Hurtado llevó al Presidente. Este, que conocía este tema por haber sido por años profesor de derecho administrativo y por estar familiarizado con la legislación francesa en esta materia, revisó personalmente el texto durante un fin de semana, le introdujo cambios importantes, y ordenó que se enviara de inmediato al Congreso, obviando el paso por una Comisión Interministerial que podría haber tomado meses dentro del Gobierno y desvirtuado la eficacia de la iniciativa.

La iniciativa fue tramitada en tiempo record en el Congreso y fue una de las primeras muestras de los consensos posibles y que más adelante se manifestarían con mayor profundidad.

Entretanto se preparó en el Ministerio un plan más ambicioso de obras a ser concesionadas. Esto se hizo contratando diversos consultores externos nacionales y extranjeros. Al finalizar el año 93 el Ministerio contaba con Planes de Infraestructura para todas las regiones del país, con varios proyectos en estado avanzado de preparación, con un proyecto ya licitado y en proceso de construcción y con otros proyectos en proceso de licitación. A fines del 93 el Ministro hizo un viaje a Europa para presentar este programa a los inversionistas potenciales, muchos de los cuales fueron los que posteriormente participaron en las licitaciones.

Al constatar los problemas salariales del MOP, el Ministro Hurtado buscó una solución por medio de un acuerdo con los gremios, consistente en una reducción gradual de personal a cambio de incrementos remuneracionales, pero no tuvo éxito.... ¡la propuesta se rechazó por un voto en la Asamblea gremial que debía aprobarlo! Tal vez un par de votos negativos de menos y el curso de la reforma del Estado en Chile hubiera sido diferente.

Extracto de entrevista a Carlos Hurtado, ex-Ministro de Obras Públicas.

¿Que lleva al desastre del MOP GATE?:

“Lo fundamental fue la incapacidad del Estado para resolver el tema de las remuneraciones. Yo traté de resolverlo al fin de mi período, diseñando con la DIPRES un esquema para darle más flexibilidad al tema de remuneraciones y a la vez hacer a la gente más responsable. El concepto era subir las remuneraciones en aproximadamente 20%, estando Hacienda dispuesta a aportar el 20% inicial. A cambio de eso existiría la posibilidad de sacar un 5% del personal todos los años de manera de generar recursos adicionales a ser empleados en nuevas mejoras en el nivel de remuneraciones. Esto se negoció con el sindicato y, sorprendentemente, llegamos a acuerdo, pero... tenía que aprobarlo la asamblea, y lo perdimos por un voto. Después el Ministro Lagos entendió claramente el tema, trató de resolverlo por la vía legal, pero lo rechazó el Tribunal Constitucional. En esa situación, era racional, para desarrollar proyectos de concesiones de esa envergadura, diseñar una unidad ad hoc y con más flexibilidad. Pero allí, más adelante, se enredaron y ocurrió lo que ocurrió.”

Posteriormente, el Ministro Lagos intentó resolver los problemas salariales del MOP por la vía legislativa, creando una suerte de carrera paralela, más flexible, evaluada y mejor remunerada. Este intento fracasó por rechazo del Tribunal Constitucional. Simultáneamente, el Ministro Lagos montó la Coordinación de Concesiones del Ministerio como una estructura paralela, más ágil y flexible, con personal de honorarios y mejor remunerado, que fue continuada por sus sucesores los Ministros Tohá, Cruz, Etcheberry y Estévez. Se continuó así el más vasto programa de infraestructura de la historia del país, no sólo en obras concesionadas, sino también por la ruta de la construcción tradicional con presupuesto del Estado. En suma, con un número similar de funcionarios, entre 1990 y el 2005 el MOP invirtió entre 5 y 10 veces más por año, respecto a periodos anteriores.

En el fondo, fue esta sobrecarga y la imposibilidad de tener directivos adecuadamente remunerados para administrar esta complejidad lo que llevó a la crisis organizacional. Por dar una idea, el salario de un directivo del MOP, que administra contratos por cientos de millones de dólares, era y sigue siendo unas 3 a 5 veces menor que el salario de sus contrapartes en empresas constructoras. Eso llevó al diseño de mecanismos de pago de sobresueldos consistentes básicamente en la ampliación de contratos a firmas proveedoras, que después derivaban esos recursos excedentarios a algunas empresas u organizaciones (como GATE) que administraban el pago de dichos sobresueldos, con el agravante de que eran ingresos personales que no pagaban impuestos. Según el derecho administrativo chileno el uso de partidas presupuestales con fines distintos a los previstos constituye fraude al fisco, por más loables que fueran los destinos de esos recursos. En el mejor de los casos, estos procedimientos fueron conducidos en el desorden más absoluto, y en el peor, pueden haber generado espacios para la comisión de delitos.

Durante el período 90-94 hubo complementación de las remuneraciones de algunos funcionarios clave del Ministerio por la vía de designarlos como Directores de las empresas sanitarias que por ese tiempo comenzaron a operar como sociedades anónimas. Cuando no había otro medio se actuaba directamente con consultores o con personal a honorarios. La práctica de pago de sobresueldos ya se consolidó desde 1995

El desarrollo del sistema de sobresueldos no sólo fue responsabilidad del MOP, sino también de las modalidades impuestas por el Ministerio de Hacienda, siempre reticente a formalizar estructuras salariales que pudieran después generar presiones salariales en otros sectores de la administración pública. En opinión de algunos entrevistados, altos funcionarios de gobierno, *“buena parte de la culpa por el incidente de los sobresueldos es de Hacienda, que sistemáticamente se negó a racionalizar las estructuras salariales de los altos directivos y funcionarios altamente especializados... se requirió de una crisis para aprobar la ley de Funciones Críticas y posteriormente la de Alta Dirección” ... “a raíz de estos incidentes el MOP ha quedado virtualmente destruido, su grado de desprestigio es tal que habría que rehacerlo completo, cambiándole incluso el nombre”*.

Cuando estos mecanismos salieron a la luz fueron considerados cuestionables desde el punto de vista administrativo, se generó una crisis institucional y mediática, y se inició una de las investigaciones judiciales tal vez de mayor envergadura de la historia de Chile, que tomará todavía un largo tiempo para finalizar. El clima organizacional y la institucionalidad del MOP quedaron virtualmente destruidos. Y todo esto, sacando dinero de un bolsillo del sector público para ponerlo en otro por rutas informales.

Desgraciadamente, en algunos casos, el desorden imperante puede haber permitido que los bolsillos finales fueran de personas cuya remuneración no había sido autorizada por ninguna autoridad superior. Cuando en la administración pública se rompen las formalidades se abren compuertas para el desarrollo creciente de comportamientos que pueden ir más allá de meras informalidades benignas. La gran pregunta que queda: ¿había algún camino abierto para desarrollar este gran programa sin romper estas formalidades?

La situación culmina con el procesamiento del ex-Ministro Carlos Cruz, que había renunciado 10 meses antes por el manejo presupuestario del Ministerio, y dos suicidios, por cierto que uno de ellos amigo

personal del autor de este texto. El proceso judicial arriba mencionado involucró a cientos de personas, tanto del MOP como del sector privado y universitario que participaron en el mecanismo de pago de sobresueldos que se ideó⁸⁷. Una de las más poderosas y eficaces reformas sustanciales del período se vio empañada por la carencia de las reformas institucionales y gerenciales requeridas para la adecuada operación del sistema de Concesiones y en general de todo el Ministerio.

Cabe destacar que los problemas de la gestión de infraestructura del país exceden con mucho a la situación del MOP-GATE. Los salarios de todo el personal técnico, que debe supervisar obras de gran envergadura, son escandalosamente bajos, hoy hay escasa planificación con visión de largo plazo y de integración territorial⁸⁸, deficiencias severas en la gestión de riesgo de los proyectos y de las obras sujetas a posible colapso, y mecanismos que no son lo suficientemente transparentes en materia de autorización de extensiones de contratos de obra. La necesidad de transformaciones institucionales profundas en el ámbito de la infraestructura persiste hasta hoy, con o sin incidente MOP-GATE.

En este mismo período se sumaron otros incidentes de probidad, como el caso “Coimas” y el caso “Inverlink –Banco Central – CORFO”, que terminaron por poner al gobierno en la peor crisis del período 1990-2005 (con la posible excepción de las crisis con Pinochet que incluyeron “boinazos”, “ejercicios de enlace” y “pinocheques” en los períodos de Aylwin y Frei). Notablemente, la crisis de los Pinocheques, que involucraba montos mayores a los arriba mencionados, no fue mencionada por la prensa con los mismos niveles de escándalo que aquellos que involucraban al gobierno, y ella condujo a la renuncia del Presidente del Consejo de Defensa del Estado, que tuvo que aceptar “razones de Estado” para suspender la investigación de lo que a todas luces era una corrupción flagrante, que posteriormente palideció frente a los descubrimientos de las cuentas secretas del propio General Pinochet.

Como ya hemos comentado en otra sección de este texto, esta sucesión de crisis llevó a la discusión y aprobación del más importante paquete de reformas transversales del Estado de todo el período 1990-2005, y tal vez, de toda la historia del país.

Al aprobarse dentro del paquete de reformas la Ley de Alta Dirección Pública, se formalizó legalmente el pago de sobresueldos (ahora llamados “asignaciones de alta dirección”), así como las indemnizaciones de directivos públicos (fuente de otra crisis en el 2000). Lo que antes era ilegal, y se pagaba por rutas inapropiadas, ahora se legaliza. De un bolsillo para otro.

Como puede observarse, las moralejas del caso son abundantes, e incluyen como en otros ejemplos de este texto la continuidad de una política desde el régimen militar hasta el actual; el rol jugado por los gremios del sector público; la prevalencia del Ministerio de Hacienda sobre todas las decisiones; la capacidad de la prensa para poner o no poner los temas de agenda pública; la escasa atención prestada por las cúpulas de la Concertación a las necesarias reformas “institucionales y gerenciales” que debían acompañar a las reformas “sustanciales”; la tradicional “seriedad” del aparato de Estado y la clase política a la hora de preservar las instituciones; y las crisis como detonantes de las reformas del Estado. Si tratamos de dibujar el diagrama de relaciones causa efecto de esta historia, podría lucir así:

⁸⁷ A la fecha de redacción final de este texto, la jueza Chevesich, a cargo del caso, dictó las primeras condenas de presidio remitido, afectando al ex-Jefe de Finanzas de Vialidad, al propietario de una de las empresas involucradas, y al contador de la consultora GATE, eje principal del escándalo.

⁸⁸ Aunque en el período 90-94 se elaboraron planes de infraestructura para todas las regiones del país en horizontes de 20 años.

Figura 2



Una vez más, los sistemas complejos... son complejos, y las cosas terminan ocurriendo por la suma de muchas coyunturas y actores en los momentos precisos.

La reforma educativa en Chile: sin alma, y un poco a ciegas.

En marzo del 2006, la saliente Ministra de Educación entregó los resultados del SIMCE⁸⁹, celebrando sus avances. Sin embargo, después de más 15 años de “reformas sustantivas”, el 35% de los estudiantes de cuarto básico no puede resolver problemas simples de sumas y restas; y el 59% está por debajo de los mínimos en matemática que define el TIMSS. La historia es la siguiente:

La reforma educativa de la Concertación fue “montada” en 1990 sobre la que hicieron los *Chicago boys*: El financiamiento (una suerte de *voucher*) y la regulación técnico-pedagógica residían en el Ministerio, y la provisión de los servicios de enseñanza, en las escuelas municipales y privadas. En resumen, un sistema de cuasimercado educativo, donde la competencia y libertad de elección harían todo lo demás.

Desde una perspectiva política, a partir del 1990 los profesores presionaron fuertemente por la restauración de un sistema de educación pública. El gobierno tuvo que negociar, aumentando sus salarios y mejorando sus contratos laborales a través de un *Estatuto Docente* que recentralizó la negociación remuneracional. Se transó en eso, pero en lo esencial la Concertación no alteró el diseño institucional dejado por el régimen militar. Los programas fundamentales que se desarrollaron fueron, entre otros, los siguientes:

- ✓ Para apoyar la calidad, se implementó un programa dirigido a las escuelas más pobres (Programa 900 escuelas); se desarrolló un programa de *Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación*, MECE, en enseñanza básica (1992) y en la media (1995); se instaló un proyecto de *liceos de excelencia “Montegrande”* (1997); se construyó un sistema informático en red para las escuelas, “*Enlaces*” (1997); y se apoyó la formación de los docentes en la educación universitaria y con pasantías en el extranjero.

⁸⁹ Prueba oficial de medición de logros en lenguaje, matemáticas y comprensión del medio.

- ✓ Se estableció una subvención diferenciada según tipo de escuela (urbanas vs. rurales, básica vs media, para educación especial
- ✓ Más recientemente, se estableció una subvención diferenciada según condición social del estudiante.

El gasto público en educación desde 1990 al 2005 ha crecido un 250%....

Desde 1995 en adelante se conocieron los resultados de las primeras pruebas SIMCE, causando una gran decepción. Uno de los entrevistados destacó este hecho como un punto de inflexión, que cuestionó la capacidad y enfoque seguido hasta el momento. El Ministerio de Hacienda comenzó a intervenir, y de hecho uno de los ministros de educación en el gobierno de Frei había sido un riguroso Director de Presupuestos del anterior gobierno. Se comienza a apoyar decididamente un sistema de evaluación, aunque con pocos resultados hasta ahora.

Las escuelas municipales siguieron siendo administradas por directores inamovibles y vitalicios. Se intentó generar un sistema de concursos para estos cargos, pero la oposición no dio los votos por temor a la manipulación política de los concursos, y en el fondo porque muchos directores fueron designados durante el régimen militar. Los departamentos de educación municipal han tenido un rol preponderante, pero la calidad su gestión en muchos casos no es suficientemente profesional.

Por su parte, el Ministerio creó una estructura paralela en base a contratos de servicios civiles (honorarios) con la intención de poder superar las inflexibilidades de los funcionarios de planta, problema transversal de la reforma chilena y... similar a la fórmula diseñada en la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

Sobre la dinámica real del sistema, Patricio Aguilera, ex-directivo regional del Ministerio de Educación señala elocuentemente y de manera sintética hasta qué punto se generó entropía:

“Se realiza un enorme esfuerzo por aplicar diversos programas diseñados a nivel central para apoyar a las escuelas, focalizados según distintas variables. Estos programas están bien diseñados y tienen recursos para su ejecución. Sin embargo, los Supervisores del Ministerio, profesionales con motivación y espíritu público, específicamente en las Direcciones Provinciales, tienen una gran sobrecarga de trabajo y una presión impresionante para cumplir con las múltiples actividades. A esto hay que sumar las actividades administrativas y emergencias propias del sector, las bajas remuneraciones, malos sistemas de apoyo, y la falta de entrenamiento de los Supervisores en aspectos claves como gestión escolar, contenidos de los programas, currículum y didáctica. ¿El resultado?: profesionales desfocalizados y en permanente movimiento, sin tener estándares ni programas de trabajo que permitan hacer un seguimiento y apoyo real a los establecimientos.

Pude observar directamente cómo algunos supervisores ignoraban que había niños que no sabían leer en tercero básico, en establecimientos que me tocó visitar ... Como cada programa tiene sus propias prioridades y criterios, es fácil ver establecimientos “focalizados”, que reciben varios programas a la vez ... es común observar establecimientos que ejecutan varios programas simultáneos sin mejoras en sus resultados. Lo que se ve son profesores y directivos muy motivados agobiados de actividades administrativas para cada programa. Por supuesto, eso significa dedicar menos horas a la sala de clase, a programar las clases, a revisar las actividades realizadas por los niños, así como los avances y dificultades de aprendizaje”

La tabla siguiente muestra cómo, según los entrevistados, educación habría sido uno de los ámbitos de peor desempeño de la Concertación. Sólo la descentralización y la Contraloría están en un peor puesto en el ranking.

Tabla 6
Evaluación de los Encuestados

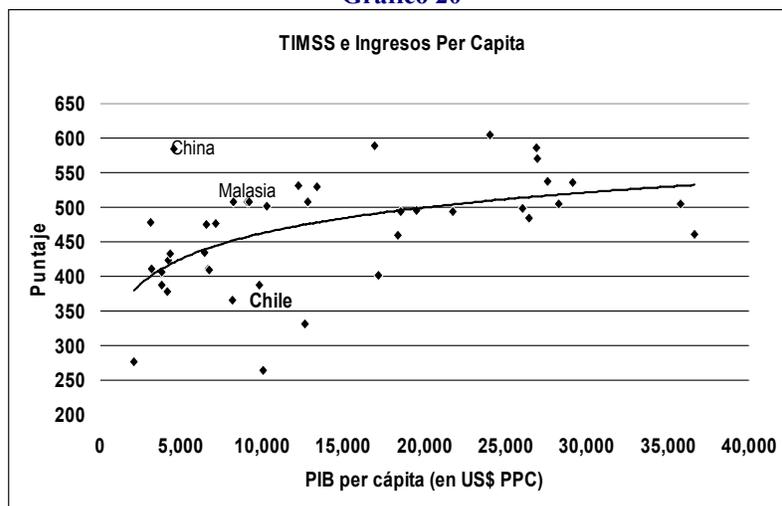
<i>La gestión y control de la delincuencia y las drogas.</i>	2.6
<i>La eficiencia y eficacia del poder judicial.</i>	2.6
<i>Las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos.</i>	2.6
<i>La educación pública básica.</i>	2.6
<i>La educación pública media.</i>	2.5
<i>El proceso de regionalización y descentralización.</i>	2.4
<i>La Contraloría como órgano fiscalizador.</i>	2.2

Por otra parte, si se cruzan los resultados del TIMSS con el ingreso *per capita*, se observa un desempeño chileno inferior en relación a un importante número de países de menores ingresos (ej. Malasia, China).

El promedio nacional de matemáticas y ciencias en TIMSS 2003 ubica a Chile (413 puntos) muy por debajo del promedio internacional. En ciencias, los estudiantes chilenos están por debajo de treinta y cinco países y sólo superan a Túnez, Arabia Saudita, Marruecos, El Líbano, Filipinas, Botswana, Ghana y Sudáfrica. En matemáticas, los chilenos (387 puntos) están por debajo de treinta y ocho países. Además, desde 1999 al 2003 los resultados no mejoraron, aunque para ser justos, pocos países lo hicieron. En 1999 Chile obtuvo en matemáticas 392 puntos y en ciencias 420. En 1999 el 54% de los estudiantes chilenos no alcanzaron los niveles mínimos en matemáticas que puede describir el instrumento de medición, y en el 2003 esta cifra... subió al 59%⁹⁰.

"Estoy descontento con los aprendizajes de los alumnos. Cuando veo que terminando básica no saben dividir, y que hasta los mismos profesores no saben fracciones... ¡por favor!". Ministro de Educación, Sergio Bitar. Diario La Segunda, 10 de Marzo de 2004

Gráfico 20



⁹⁰ Para mayor información: Ministerio de Educación, "Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias según TIMSS", 2004

¿Tuvo razón la Ministra para celebrar el SIMCE 2003? Veamos los datos:

Tabla 7

Evolución de los Puntajes de la Prueba SIMCE (1994-2005)											
<i>Pruebas</i>	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4° Matemáticas		248			250			247			248
4° Lenguaje		251			250			251			255
8° Matemáticas			250			250				253	
8° Lenguaje			253			250				251	
2° Matemáticas	242			250			248		246		
2° Lenguaje	249			250			252		253		

Mizala y Romaguera 2005, SIMCE 2006

Si intentamos una explicación a lo ocurrido, las respuestas se pueden agrupar del siguiente modo:

Desde sectores más oficialistas se escucha que la cobertura (media y rural) y la recuperación a niveles de insumos básicos fueron condiciones a mejorar de manera prioritaria, y esto efectivamente ocurrió, particularmente en educación media y universitaria, pues la primera ya estaba prácticamente cubierta en 1990. Se debía desarrollar esta base primero, los resultados de calidad, dicen, vendrán en el largo, largo plazo. En todo caso, efectivamente, los indicadores de cobertura de Chile son excelentes, logrando niveles incluso sobre el promedio de la OECD. Es más, el nivel de eficiencia con el que el Estado de Chile logra dichas coberturas lo ubican en el cuarto lugar comparado con los países de ese mismo organismo en el ámbito educativo, pues se ha logrado con un bajísimo gasto.

“Se pasa a renegociar salarios a nivel central, lo que se puede justificar en términos políticos, pues era una necesidad del momento, pero que eliminó posibilidad de un sistema de salarios...un precio que refleje algo...una cúpula decide...es negativo el juicio: todo el proceso de política de evaluación se deriva como necesidad de este sistema de negociación centralizada”
Experto en Educación

Desde una perspectiva más amplia y comparada, se destaca el hecho que el sistema chileno es un modelo muy particular a nivel mundial. No hay experiencias suficientes desde dónde aprender... se hizo camino al andar. Los Ministros de Educación, la mayoría sin experiencia en el tema, tuvieron que *aprender a aprender*. Los más optimistas consideran que recién se está logrando la masa de conocimiento suficiente para generar programas efectivos.

“El tema de las reformas se ha radicado en pocas personas y por tanto mucho riesgo, no existe dpto. de estudios de calidad; hay jefe políticos, no se crearon buenos sistema de contrapartes”
Experto en educación

Los críticos, en cambio, señalan que el aprendizaje fue más lento que lo deseado. La falta de continuidad de algunos equipos ministeriales habría afectado este proceso. Con todo, existen una serie de experiencias positivas sobre cómo lograr mayor impacto en la calidad. Por ejemplo, son notables los resultados de un programa especial llevado a cabo recientemente por la autoridad educativa en Santiago, quien con el apoyo de un conjunto de instituciones especializadas, haciendo una intervención integrada y holística en escuelas seleccionadas de escasos recursos, en poco tiempo mejoró significativamente los resultados del SIMCE. Otra experiencia destacable es el caso de NOVASUR, un sistema de apoyo pedagógico audiovisual que está acompañado de un soporte vía Internet para el profesor. La inversión ha sido bajísima y los resultados sorprendentes: 12 puntos de diferencia al compararse con escuelas similares sin NOVASUR⁹¹.

⁹¹ Ver www.mariowaisbluth.com, sección Columnas: “SIMCE ... Una vez más”

Una visión más económico-institucional: Las reformas liberales del gobierno militar no consideraron o minimizaron las fallas de mercado en el nuevo sistema educativo (asimetrías de información, problemas de agencia, ausencia de *accountability* e incentivos). Esto impidió que el sistema por sí solo generara presión por calidad⁹². En definitiva el sistema no estaba suficientemente desarrollado...y la Concertación no introdujo suficientemente las regulaciones que faltaban.

Asimismo, más de un entrevistado señaló que hubo un error fundamental en el diagnóstico inicial. La mala formación de los profesores era peor y más determinante de lo que se consideró a principios de los 90. Uno de los entrevistados estimó que cerca de un 40% de los profesores serían insensibles a los esfuerzos de capacitación que se han estado implementando. Se habría partido muy tarde dándole importancia a este punto y por tanto se perdió tiempo valioso.

Una explicación más politológica, relacionada con la anterior: los gremios docentes fueron muy poderosos y capturaron al Estado, el cual ha debido pagar muy caro el rescate. Después de 16 años, se aumentaron y mejoraron las condiciones laborales, pero no se ha ganado ni en flexibilidad ni en capacidad de evaluar ni de exigir resultados. El gremio docente habría estado controlado por fuerzas políticas excluidas del sistema de representación parlamentaria, que aprovecharon esto para desarrollar una fuerte oposición al sistema económico y social.

Mas allá de las interpretaciones de nuestros entrevistados, da la impresión que no hubo suficiente convicción desde las autoridades en relación al sistema que tuvieron que gestionar. Se respetó formalmente, pero no se desarrolló y finalmente se desvirtuó. En este sentido se puede decir que hubo problemas en *el alma*, aunque en estos últimos años esta situación se ha estado revirtiendo. No les gustaban los colegios privados, pero no sabían cómo terminarlos y qué alternativas existían. El Ministerio se quedó a medio camino...no formalizó un sistema centralizado, pero tampoco perfeccionó el descentralizado. Hizo centralización sin decirlo: Estatuto Docente y escasos recursos de gestión para alcaldes y directores.

Por otra parte, fue muy determinante la mala calidad de gestión: del sistema de definición de políticas, de la implementación de las políticas, de las organizaciones, de los programas, y de la información.

Por otra parte, hubo poco empoderamiento para los padres, así como escasa información y difusión para orientar sus decisiones. Asimismo, pocos incentivos para el buen desempeño de los establecimientos y nulas sanciones para los deficientes. Esto ha comenzado a ser revertido levemente en los últimos dos años. Algo positivo, eso sí, ha sido una notable (aunque temeraria) participación en pruebas internacionales y la credibilidad del sistema de medición, lo que ha dado fuerzas a los promotores del cambio frente a tan magros resultados.

En resumen, el principal logro de Chile en educación es la cobertura casi universal en educación básica y media, y un aumento drástico en la cobertura univeristaria y de postgrado. Un dato que da cuenta de este hecho es que el 70% de los estudiantes universitarios lo son en primera generación. La línea de base que encontró la Concertación en 1990 fue extremadamente baja; y las dificultades con los gremios fueron muy importantes. Sin duda esto dificultó alcanzar mejores resultados en calidad. Así, ha quedado demostrado que el reto de “gobernar” la educación desde un sistema completamente descentralizado es mayor y no existen recetas. En definitiva, este proceso demuestra con nitidez que para desempeños superiores, en este sector como en otros, se requiere abordar “reformas institucionales” y no sólo poner dinero. Esto supondrá inevitablemente una definición política que lo respalde.

⁹² Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar, *Calidad de la educación chilena: una asignatura pendiente, Documento de Trabajo*, Centro de Economía Aplicada, DII, U. de Chile, 2005

El despegue de las tecnologías de información en el Estado

Mención especial merece el consenso en cuanto a la mejora en el uso de tecnologías de información en el aparato de Estado, e incluso en su proyección a todo el país y el sector privado. El desarrollo de la Agenda Digital y del programa de Gobierno Electrónico ha sido sin duda un éxito resonante, y la calificación que obtiene en nuestra encuesta es de las mejores (4.1, la segunda área mejor calificada). Paradójicamente, salvo en algunos servicios emblemáticos como Impuestos Internos, el Registro Civil, Chilecompras, o la incipiente Ventanilla Única de Trámites, y a pesar de la extensa inversión en Infocentros, cabe preguntarse porqué hay éxito en esto, y no aparece un correlato nítido con la cultura general de calidad de atención a los ciudadanos (calificación 3.1). Nuevamente, el patrón se va aclarando. Cuando las reformas requieren dinero e implantación de tecnologías, se pueden hacer (aun cuando las propias tecnologías implican cambiar hábitos laborales con paciencia), pero penetrar las culturas y hábitos laborales de todos los funcionarios públicos que atienden en la ventanilla requiere de una paciencia, persistencia y capacidad gerencial no siempre presentes en los servicios públicos. Esto se ve reconfirmado en la siguiente Tabla, que muestra los resultados de una encuesta a siete directivos públicos involucrados en la implantación de Tecnologías de Información, respecto a sus problemas más frecuentes en esta materia⁹³.

Tabla 8

PROBLEMAS O ASPECTOS NEGATIVOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN	
<i>Problemas o Aspectos Negativos</i>	<i>5 es un problema muy serio y 1 es un problema irrelevante</i>
Se suele hablar de proyectos de tecnología, cuando los problemas son de gestión. La tecnología es solamente una herramienta.	4.6
Es erróneo hablar de equipos multidisciplinarios, tiene que haber responsables del negocio.	4.4
La dificultad de catapultar nuevos comportamientos y cambio cultural, la lógica del "siempre se ha hecho así"	4.3
Carencia de evaluación de impacto y línea de base	4.0

La mejor forma de ilustrar esta historia de caso es reproduciendo en extenso una entrevista que hicimos a Alvaro Díaz, economista que hasta hace poco fue Subsecretario de Economía del gobierno de Lagos, sirviendo como tal en el nuevo rol de "Chief Information Officer" del gobierno. En ella podrán constatar una vez más algunos elementos que han estado presentes en muchos de nuestros análisis: los intraemprendedores del estado, la cooperación público privada, la insularidad al interior del sector público, la indiferencia de la clase política frente al tema, y en esta ocasión, el Ministerio de Hacienda jugando el rol del "bueno", en lugar del "malo y el feo" descrito en otras secciones.

P: ¿En qué momento nace la idea de la Agenda Digital y cuáles fueron los actores e instituciones clave que la empujaron?

R: "La primera propuesta fue en Enero de 1999, cuando una Comisión Presidencial presentó el documento "Chile: Hacia la Sociedad de la Información". Este proponía 60 iniciativas concretas de las cuales se priorizaron 11 para los años 1999-2000, aprobadas por el Presidente Frei: (i) consolidar el programa de internet educativa; (ii) promover la integración de todas la universidades e institutos de investigación chilenos a la red digital; (iii) iniciar el Programa Nacional de Quioscos de Información y Telecentros Comunitarios; (iv) un marco jurídico y regulatorio para la Internet y el

⁹³ Esta encuesta se realizó recientemente en el contexto del "Club de la Innovación en Gestión Pública", mencionado en la Introducción.

Comercio Electrónico; (v) Ley sobre Protección de Datos Personales; (vi) marco regulatorio para el desarrollo de Internet y otros servicios de valor agregado en Chile; (vii) segunda fase de una Red Nacional de Información para la Salud; (viii) red nacional digital de capacitación; (ix) avances en los ámbitos tributario y aduanero; (x) sistema electrónico de compras y contrataciones del sector público; (xi) desarrollar la intranet del Estado y asegurar la calidad de la información pública vía Internet.

El documento de 1999 estableció una visión que todavía perdura. En la campaña presidencial de 1999, Claudio Orrego y yo nos jugamos para que Ricardo Lagos tomara el tema. Su reacción inicial fue de simpatía pero todavía no visualizaba la relevancia político-social de las tecnologías digitales. Su visión cambió cuando organizamos un acto en Peñalolén y conoció la experiencia de un microempresario que tomaba diseños de volantines desde websites en todo el mundo. Allí pudo visualizar que Internet tenía que ver con desarrollo con equidad.

El gobierno ubicó el desarrollo del tema TICs en lo que denominó la “reforma tecnológica”, para lo cual formó un Comité Interministerial coordinado por el Ministro de Economía. Dicho Comité funcionó hasta fines del 2003 y posibilitó la articulación de las principales iniciativas propuestas en la Agenda de 1999. Sin embargo, durante este periodo se vivió un conflicto de competencias entre el Ministerio de Economía con el Ministerio de Transporte, Telecomunicaciones y Obras Públicas. Era la versión chilena de un clásico conflicto de competencias que ha recorrido toda América Latina y que en varios países no ha tenido solución. La divergencia mayor era sobre cuál contexto institucional debía insertarse la política pública sobre desarrollo digital. La dificultad de coordinación entrabó el impulso de nuevas iniciativas y estaba generando una dinámica de dispersión institucional. La necesidad de superar este escenario era un asunto pendiente para el Presidente, que visualizaba los costos que se hacían cada vez más evidentes. En este marco la Asociación Empresarial ACTI formuló tres propuestas: nombrar un “Chief Information Officer”, conformar una comisión público-privada y definir una Agenda Digital 2003-2006.

Replicando lo que antes hizo el gremio industrial cuando éste formuló una agenda de reformas microeconómicas, el Presidente aceptó inmediatamente la propuesta de ACTI. Así se resuelve el conflicto de competencias y se nombra al Subsecretario de Economía como “Coordinador de Tecnologías de Información” (castellanizando el Chief Information Officer), que debía rendir cuentas directamente al Presidente. Así me correspondió convocar una Comisión Público Privada que, basada en las propuestas de 1999, elabora una Agenda Digital con 34 iniciativas concretas que emanaron desde diferentes sectores. Ello culminó con la conformación del Grupo de Acción Digital (GAD).

El “Report of the Performance and Innovation Unit on Data Sharing and Privacy”, del gobierno británico, 2002, hace 19 proposiciones en el crucial terreno de compartir bases de datos del gobierno.

Ejemplos:

- ✓ De las escuelas, servicios sociales y la policía para la identificación temprana de niños en riesgo.
- ✓ De hospitales, médicos privados y servicios sociales, para tener una historia clínica común.
- ✓ Ministerio de salud y programas de prevención de drogas para monitorear la efectividad en la lucha contra la adicción.

La Agenda Digital eliminó el lenguaje de “Sociedad de la Información” y lo reemplazó por el de “desarrollo con equidad”. Las TIC no son un fin en sí mismas. Son instrumentos para modernizar el Estado, incrementar la productividad y acortar las diferencias entre grandes y pequeñas empresas, disminuir las disparidades regionales y aumentar la equidad.”

P: ¿Que grado de importancia tuvo la cooperación público privada en su desarrollo?

“La cooperación público privada fue crucial para destrabar los problemas de coordinación y conflictos de competencias al interior del sector público. También fue fundamental para construir una

Agenda que contara con un amplio consenso en la sociedad. Aunque la mayor parte de las iniciativas dependían del gobierno, el sector privado tuvo un rol significativo en la implementación de la Agenda, en algunos casos participando directamente y en otros haciendo sentir su parecer. La participación del sector privado fue relevante en la creación de un clima más favorable y en el lanzamiento de propuestas, en iniciativas tales como infocentros y la campaña de alfabetización digital, en el desarrollo de estándares tecnológicos (obligatorios para el gobierno y voluntarios para el sector privado), y en la diseminación de mejores prácticas en grandes licitaciones.”

R: *¿Es fácil la cooperación interinstitucional al interior del sector público?*

“La cooperación interinstitucional es fundamental para superar los costos económicos y sociales de la “falla de coordinación” que presenta el sector público. Internet y las TIC se caracterizan por la complementariedad entre infraestructura de redes, hardware, así como software y aplicaciones. En este contexto, el output en el sector público presenta economías de escala, economías de ámbito, economías de red y de densidad. Un sector público con informatización fragmentada y sin estándares comunes, no es lo mismo que un sector público basado en una infraestructura digital IP en banda ancha y con estándares similares.

Adquirir esas economías de escala, red, ámbito y densidad, permitirá superar la informatización desigual y desordenada que todavía caracteriza al Estado chileno, donde hay evidentes asimetrías. Que haya una carretera 5D y una plataforma de servicios compartidos, facilitará la informatización de municipios y servicios públicos menores. No es conveniente conformar un “Ministerio de las TIC” o de “Internet”. Se requiere que cada servicio endogenice lo digital en sus estrategias y políticas públicas. Al mismo tiempo se requiere montar una coordinación interinstitucional, que nunca tendrá la misma fuerza o potencia jerárquica de un ministerio.

Por ello es que el modelo institucional utilizado fue una coordinación impulsada por una autoridad de Estado (un subsecretario) que debe tener alta capacidad comunicativa, un presupuesto que logre movilizar otros recursos públicos, una creciente capacidad para incidir en el presupuesto anual de TICs, así como la definición de estándares y mejores prácticas. El modelo resultante fue un equipo donde la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Educación, SEGPRES, Economía y otros ministerios juegan roles diferenciados pero articulados.

Es interesante notar la emergencia de una comunidad de informáticos y de innovadores digitales. Ella está siendo organizada por el Programa PRYME de SEGPRES. El apoyo del Ministerio de Hacienda a la coordinación de la Subsecretaría de Economía fue amplio y ello se manifiesta en un creciente grado de cooperación, que ahora incluso se extiende a los ejercicios presupuestarios. Los PMG han incorporado una serie de indicadores sobre gobierno electrónico que han sido importante para que los servicios internalicen objetivos de política digital.”

P: *¿Hasta qué punto podría decirse que la Agenda Digital y de Gobierno Electrónico fue fruto de una política de estado,... y hasta qué punto fue más bien el fruto del empuje de algunos “intraemprendedores al interior del aparato de Estado, que lo lograron con una cierta indiferencia de las cúpulas superiores de gobierno y la clase política?*

R: *“Entre 1994 y el 2000 puede afirmarse que hubo emprendedores dentro del sector público que desarrollaron en diversos ámbitos las principales ideas y las iniciativas que todavía marcan el quehacer del sector público en materia de desarrollo digital. Pero claramente había indiferencia de las elites. En el campo de la Concertación había una percepción –que todavía perdura en algunos sectores- de que la Agenda Digital desviaba la atención de lo social o del fomento a la pequeña empresa. No se percibía que, tal como en los años treinta la industrialización era factor de desarrollo*

e integración, en la actualidad Internet y las tecnologías digitales debían considerarse como factores de crecimiento y equidad. A mi juicio humanizar la era de Internet supone integrar en su funcionamiento los principios de la libertad y la igualdad.

En la oposición siempre hubo una gran subestimación por el desarrollo digital. Por un lado, la derecha subestimó completamente el rol del sector público. Nunca entendió –con excepción de algunos parlamentarios y empresarios- que las TICs era un instrumento crucial de eficiencia, transparencia y descentralización del sector público. Por otro lado, se consideraba que bastaba con importar las tecnologías y dejar la iniciativa al sector privado. Y, tal como se resisten a considerar la presencia de fallas de mercado, tampoco entendían que nunca se podrá maximizar el potencial de Internet y las TIC si no se combina cambio tecnológico con modernización de la gestión pública.

La situación ha ido cambiando. Michelle Bachelet asumió plenamente la Agenda Digital para el 2010 y con ello no puedo dejar de sentir orgullo del colectivo de compañeros que iniciamos el camino hace casi una década. La alianza original de “emprendedores en policy making” del período 1994-2000 se ha ampliado considerablemente. Hacia los próximos cinco años preveo una fase difícil de crecimiento de Internet, porque se trata de llegar a los sectores de bajos ingresos, las pequeñas empresas y el gobierno y municipios situados en regiones. Para la Agenda Digital III 2006-2010 ciertamente hay que completar lo iniciado, pero sobretodo se trata de innovar, de imaginar y lanzar nuevas iniciativas que ayuden al desarrollo digital.”

P: En general, ¿cómo calificaría la respuesta de los directivos de Ministerios y Servicios Públicos a esta iniciativa?

R: “Buena en general. No sólo porque su percepción había madurado, sino también porque captaron que podían producir cambios visibles y perceptibles para sus propios usuarios, y que requerían una coordinación con el resto del sector público. El sistema de incentivos que diseñamos sirvió para ello: acceso a presupuesto adicional para proyectos de ventanilla, destaque informativo de iniciativas exitosas, y beneficios de externalidades de red por coordinación.

Sin embargo, existe atraso en municipios y en el sector de salud, lo que es común en todo el mundo, tanto en países desarrollados como subdesarrollados. En el primer caso, la fragmentación dificulta la cooperación entre municipios pero, al mismo tiempo, los municipios son las principales víctimas de la informatización desordenada. Todos tienen múltiples programas informáticos provenientes de diversos ministerios que no están integrados. En el segundo caso, es preciso entender que la digitalización del sector salud es muy diferente a la de servicios tipo Impuestos Internos o Registro Civil.”

R: ¿Cuáles son las principales asignaturas pendientes? ¿en el futuro, cuál debiera ser la institucionalidad adecuada para manejar la agenda digital y de gobierno electrónico?

La experiencia ha sido exitosa, pero no tiene suficiente consolidación institucional. Creo que la Agenda Digital 2006-2010 es una tarea que debe asumirse desde el principio de este nuevo gobierno. El consenso debe ahora incorporar a la sociedad civil en forma más plena. Adicionalmente, el próximo gobierno – que durará 4 años - no puede perder tiempo en definir la Autoridad de Estado que coordinará la Agenda Digital, que en mi opinión debe continuar en la Subsecretaría de Economía. No menos importante, todos los ministerios deben tener CIOs y planes cuatrianuales de desarrollo informático y servicios Internet, que deben ser aprobados por el GAD público privado que debe incorporar más a la sociedad civil y cuya vigencia debe extenderse en el tiempo. Este GAD ampliado debe seguir existiendo. Sus funciones deben formalizarse y ampliarse.

Como puede verse, este caso está cargado de las mismas moralejas que hemos observado en otros: los intraempresarios del Estado, el rol del sector privado, la insularidad interinstitucional y los elevados requerimientos de coordinación en un tema transversal, y la indiferencia inicial de la élite política frente al tema. A estas alturas ya tenemos material suficiente para analizar en forma más sistemática los detonantes y obstáculos de la reforma en Chile.

LOS DETONANTES Y OBSTACULOS DE LA REFORMA

¿Quién ayudó, quién observó y quién obstaculizó?

La encuesta que mostraremos a continuación, fue aplicada a los mismos entrevistados, pero tuvo un propósito muy diferente. Aquí no se trataba de entender cuánto avanzó el Estado en sus diferentes sectores, sino cuáles fueron los detonantes y factores positivos, y los obstáculos al proceso general de reforma. Los resultados entregan lecciones importantes respecto al pasado, e importantes sugerencias para el futuro. En este caso, las percepciones de entrevistados de gobierno, independientes y oposición fueron igualmente coincidentes, y reafirman de manera cristalina la experiencia que hemos descrito en varios de los casos del capítulo anterior. El lector podrá observar que los comentarios salen casi sobrando.

Gráfico 21



Los intraemprendedores del Estado.

La definición de texto de los intraemprendedores del sector privado dice que son individuos con visión empresarial, que manifiestan una conducta y orientan su comportamiento al desarrollo y surgimiento del espíritu emprendedor interno. Están dispuestos a asumir riesgos, generando y aprovechando ideas innovativas, detectando éxitos donde otros ven fracasos o problemas y cuya fortaleza es la innovación con talento, convirtiéndose así en agentes de cambio.

Según la mayoría de las opiniones, los “virus infecciosos” del proceso de reforma del Estado en Chile fueron claramente los intraemprendedores del sector público. Sería inconducente tratar de mencionarlos a todos, pues de seguro alguno quedará excluido, pero es imprescindible referirse a algunos por las moralejas que acarrearán sus casos:

- ✓ El Dr. Osvaldo Artaza, a cargo del Hospital Calvo Mackenna, deliberadamente decidió violar las normas y, una vez conseguidas de manera inédita donaciones por 5 millones de dólares para esta institución, decidió contratar personal a honorarios que claramente debería cumplir funciones de rutina (lo cual está expresamente prohibido). Estas actividades le valieron numerosos ataques por parte de los gremios de la salud (por ser un “privatizador”), y un sumario del Servicio de Salud Metropolitano con la consecuente destitución del cargo. La Ley de Plantas era más importante que la salud de los niños... era preferible no tener dinero privado ni funcionarios a honorarios antes que cuidar la salud de los niños.....
- ✓ Arturo Aylwin, un Contralor innovador, al recibir la “toma de razón” de esta destitución, ¡la rechazó!, en un dictamen cuyo texto es histórico: *“la medida disciplinaria... resulta improcedente..... no puede dejar de ponderarse en el caso en estudio que la normativa vigente en materia hospitalaria ha sido en la práctica superada por la realidad... en verdad, lo ocurrido en el Hospital Calvo Mackenna implicó una verdadera experimentación... en este proceso concurren calificadas atenuantes como los resultados de la gestión del Dr. Artaza; los incrementos logrados con aportes de terceros; la ampliación de todo tipo de servicios... la aplicación de la medida disciplinaria resulta absolutamente desproporcionada”*..... el choque de los gremios del viejo Estado-Nación y el estado *weberiano* contra los innovadores expresado en forma casi simbólica. Cabe destacar que posteriormente, el Dr. Artaza no sólo fue reinstalado en el cargo sino que, cuando se le nombra Ministro, pone en marcha la redacción de la Ley de Autoridad Sanitaria, que hoy legaliza lo que el hizo asumiendo riesgos.
- ✓ Al consultarle a ejecutivos como Javier Etcheberry respecto a su gestión en Impuestos Internos, o Marcos Lima en FONASA, u otros, respecto al grado de interés y apoyo que recibieron de las autoridades gubernamentales para materializar su proceso de modernización institucional, la respuesta es que la señal más nítida que recibieron fue en el sentido de “hacer lo que quisieran, siempre y cuando no armaran ruido”.
- ✓ La persistencia de Mario Marcel, quien, salvo un lapso fuera del país, persiguió la modernización del Estado durante quince años, hizo una diferencia significativa. Soledad Alvear tuvo un protagonismo central en tres de las reformas más importantes, relacionadas con la igualdad de género, la reforma procesal penal, y los tratados de libre comercio.

Los ejemplos podrían ser muchos más: el caso BancoEstado que relataremos en detalle más adelante, Claudio Orrego, Carlos Massad, que perdió el cargo de Ministro de Salud al confrontar a los gremios, sucesivos Directores de la JUNAEB, del Registro Civil, Alvaro Díaz impulsando la Agenda Digital y los programas de gobierno electrónico, etc. Varios de ellos montaron un “club” que duró algunos años, y que visto en retrospectiva parece ser una suerte de “logia secreta y transversal” de la modernización, dedicada a aprovechar ventanas de oportunidad en medio de una elite política que, como lo demuestra la encuesta arriba mencionada, no tenía un gran interés por el asunto. El fenómeno recuerda el libro de Lenin, escrito para revolucionarios, de otro tipo, pero revolucionarios al fin y al cabo: “un paso adelante, dos atrás”⁹⁴. Una evidencia similar, respecto al rol crítico de las personas, en este caso los “policy experts”, lo proporciona

⁹⁴ “One step forward, two steps back”. V. I. Lenin. La nota jocosa personal: como la memoria es frágil, tuve una encendida discusión con mis correligionarios de antaño respecto a si era uno adelante y dos atrás o viceversa. La discusión tuvo que ser zanjada por... Amazon.com, imperialista empresa que vende este libro en la módica suma de 77 dólares.

recientemente Claudio Fuentes en su análisis del proceso de cambios en los derechos de las personas respecto a la policía⁹⁵.

Los factores de contexto y el peso positivo de la historia.

El proceso de reforma, con sus éxitos y limitaciones, estuvo inmerso en varios factores de contexto que ayudaron de manera significativa:

- ✓ Uno de ellos tiene que ver con que, en ese período, hubo una creciente disponibilidad internacional de tecnologías de información, de costo cada vez menor y potencia cada vez mayor. Esto podría considerarse como una mera casualidad, o una postura “tecnocrática”, pero en verdad hizo una diferencia. Por cierto, ya lo dijimos, la implantación de las mismas dista mucho de ser sencilla, es un enorme desafío gerencial, y hay abundantes historias de fracaso, pero cuando tienen éxito suelen tener una propiedad especial: “cristalizan” las nuevas prácticas y les dan un cierto grado de irreversibilidad.
- ✓ De igual manera, aunque con menor fuerza, es necesario mencionar que la reforma en Chile se da en un contexto internacional de reformas del Estado, el así llamado *New Public Management*, que permitió hacer aprendizajes significativos en materia de gerencia pública, compras públicas, contratos de desempeño, etc.
- ✓ Otro elemento clave es la situación de las arcas fiscales. En palabras de Mario Marcel, “*es difícil hacer reformas sin dinero, y a la vez, es difícil hacer reformas cuando sobra el dinero*”. En este sentido, la austeridad fiscal combinada con el crecimiento del gasto asociado al desarrollo económico permitió la mezcla adecuada de disponibilidad y escasez de recursos, en el filo de la navaja. Esta situación no es fácilmente repetible en otros países.

La clase política y el Parlamento.

Tanto los partidos de oposición, como los de gobierno, y los parlamentarios, obtienen un sonoro y unánime “neutro” en la calificación de su rol. Simplemente, no era su tema. Inicialmente, en el período de Aylwin, esto es comprensible, los conflictos políticos y las amenazas a la gobernabilidad eran de otra índole. Pero esto continuó así, y salvo obvias y encomiables excepciones individuales, en cierto modo así ha sido hasta el día de hoy. En el caso de la Concertación, hubo y hay un cierto segmento sobreideologizado que opina que estos eran asuntos “de la derecha” o de “meter mecanismos propios de las empresas privadas en el Estado”, y en el caso de la Oposición, hubo siempre un segmento sobreideologizado que opinaba que el mejor Estado es aquel que no existe. El tema de la modernización y la eficiencia institucional del Estado simplemente no han estado en su radar. Explicaciones hay varias: la formación e historia de sus integrantes, la mediatización y banalización de la política y el parlamento, el propio régimen presidencialista, la bajísima confianza ciudadana en los partidos y el Parlamento. Adicionalmente, las reformas institucionales toman tiempo y paciencia, y sus resultados generalmente no se expresan en la misma escala temporal que requieren los políticos.

Tanto los partidos de oposición, como los de gobierno, y los parlamentarios, obtienen un sonoro y unánime “neutro” en la calificación de su rol. Simplemente, no era su tema.

Por otro lado, en su mérito, debe destacarse que si bien no fueron una fuente de promoción ni inspiración del concepto, lo cierto es que cuando hubo crisis, cuando hubo que legislar, legislaron. Tal como lo dice la palabra “neutro”, no promovieron pero tampoco obstaculizaron significativamente. Por cierto, este

⁹⁵ “Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile”, Claudio A. Fuentes, Routledge, N.Y. & London, 2004

fenómeno no es propio de Chile. El mercado electoral suele transitar por rutas bastante diferentes al de las propuestas modernizadoras, que peor aun, tienen perspectivas de rendir frutos de largo plazo. Al final, los fracasos siempre son huérfanos y los éxitos tienen muchos progenitores, por lo cual estas reformas, cuando comienzan a tener visos de éxito, suelen abrir ventanas de capital político que pueden ser bien aprovechadas.

Las organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los aspectos que resaltó poderosamente durante esta investigación fue el rol clave que tuvieron algunas organizaciones de la sociedad civil, en particular los empresarios, en los procesos de reforma, desde la época del régimen militar. Esto avala en cierto modo una de las tesis centrales de Alfredo Jocelyn Holt en cuanto a que el fenómeno relevante no ha sido tanto el fortalecimiento del Estado sino el poder de las elites económicas (originariamente terratenientes) en el desarrollo de Chile. El famoso “*Ladrillo*” que definió el programa económico del Régimen militar fue elaborado con apoyo de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), y le fue entregado al gobierno al día siguiente del golpe militar. La Cámara Chilena de la Construcción fue la que elaboró, antes de la llegada de la Concertación, el rediseño de la Ley de Concesiones, y se la entregó al Presidente Aylwin a pocos días de asumir el mando.

El Centro de Estudios Públicos, presidido por uno de los empresarios más poderosos de Chile, jugó un rol clave en el diseño del paquete de reformas del 2003. La Asociación Chilena de Tecnologías de Información y la Fundación País Digital han jugado un rol clave en el impulso de la exitosa Agenda Digital. La Fundación Paz Ciudadana, impulsada por otro de los empresarios más influyentes del país, y el centro académico CPU, fueron claves en el diseño de la Reforma Procesal Penal. Los Tratados de Libre Comercio fueron negociados conjuntamente por el gobierno y los empresarios. El actual diseño del Consejo de Innovación, destinado a administrar los recursos del “royalty”, está previsto como un ente público-privado. La SOFOFA tuvo un rol clave en la configuración de la Agenda Pro Crecimiento. En el mundo de las ONG, han habido algunas que han jugado roles clave en los temas de género, infancia, proyectos educacionales, y combate a la pobreza entre otros.

Este es claramente un fenómeno positivo, que más aun ha sido imprescindible al tener un sistema binominal que produce un parlamento virtualmente “pareado”. No hay ley importante que pueda pasar por allí que no haya sido consensuada previamente, y lo que estamos presenciando son los primeros síntomas del “estado en red” del siglo XXI, que deja de ser un ente encapsulado y actúa creando telarañas de cooperación con los diversos sectores. Lo que se echa de menos, claramente, es un rol más fuerte en organizaciones de la todavía débil sociedad civil, que hasta ahora virtualmente no han tenido participación alguna, para lo cual iniciativas como la consulta ciudadana y la posibilidad de proyectos de ley de iniciativa ciudadana debieran ser una componente clave del sistema. De no ser así, es altamente probable que las encuestas Latinobarómetro del futuro sigan arrojando un 70% de respuestas positivas a la afirmación “*El país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio*”. No ayuda a esto que las organizaciones esenciales de la sociedad civil, es decir los partidos, han tenido enfoques cada vez más cupulares para escoger sus directivas y candidatos al parlamento y los municipios.

Los entes público-privados jugarán un rol clave y creciente en las agendas futuras de reforma del Estado, de eso no cabe duda. El desafío para tener en Chile un adecuado “estado en red” será cómo evitar el tema de la “captura”, esto es, que sean los intereses de determinados grupos empresariales, gremiales, corporativistas o regionales, los que terminen impulsando medidas en su propio beneficio en lugar del bien común.

Las crisis y el poder de los medios.

El cuarto poder... es poderoso, especialmente si está concentrado en pocas manos. Claramente, en Chile la agenda pública de discusión está más colocada por la prensa que por el gobierno, los partidos o el parlamento. Como ejemplo reciente, la Comisión Investigadora de CODELCO para investigar sus contratos recibió una cobertura de decenas de planas en los principales medios nacionales. Paralelamente, hubo una Comisión Investigadora de las privatizaciones del régimen militar, que escasamente recibió algunas notas de pocos centímetros cuadrados.

Los medios son poderosos para bien y para mal. Obviamente, han sido un potente mecanismo de vigilancia y denuncia de malas prácticas. Pero también es claro que han llegado a extremos de banalización, y a incurrir en lo que la ley en otros países tipifica como la “denuncia temeraria”, aquella que atrae circulación a costa de infundios y acusaciones espurias. Esto genera una suerte de “danza del demonio” entre “parlamentarios mediáticos” y el aumento del tiraje de la prensa. Beneficio mutuo y cristalino, que es rentable para la prensa y rentable electoralmente para los “vigilantes”.

Con todo, desde el punto de vista de la reforma del Estado, benditas sean las crisis mediáticas. Como ya lo mencionamos, ellas condujeron a las más importantes reformas transversales del Estado en el 2003. Hoy, están conduciendo a la reforma del gobierno de las empresas públicas. La crisis de las indemnizaciones condujo a una reforma profunda en la empresa de Correos. El “Davalazo” permitió a la siguiente administración de CODELCO realizar una reforma radical de reducción de costos de producción. Tampoco en esto Chile es único. Las crisis suelen ser detonantes de reformas también en los países avanzados. Es en esos momentos que los “intraemprendedores emboscados” aprovechan los preparativos previos y utilizan la ventana de oportunidad.

Con todo, desde el punto de vista de la reforma del Estado, benditas sean las crisis mediáticas. Como ya lo mencionamos, ellas condujeron a las más importantes reformas transversales del Estado en el 2003. Hoy, están conduciendo a la reforma del gobierno de las empresas públicas.

El Poder Ejecutivo.

En el Ministerio del Interior, aunque pocos lo saben, la SUBDERE es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y *Administrativo*, aunque en rigor nunca ha ejercido con fuerza su segundo apellido. En el gobierno de Aylwin, la conducción de las reformas estuvo a cargo de la SEGPRES. A inicios del gobierno de Frei, el interés de SEGPRES por el tema se desvaneció, y sólo fue retomado en la segunda mitad del período con la creación del Comité Interministerial para la Modernización del Estado, órgano que reunía Ministros, pero que en rigor era de bajo nivel jerárquico en la estructura del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, en el gobierno de Lagos este terreno se transformó en campo de lucha de poderes entre SEGPRES y el Ministerio de Hacienda (en particular la DIPRES), resultando a la postre vencedora ésta última, quedando en SEGPRES un órgano de alcance muy acotado, el PRYME, Programa de Reforma y Modernización del Estado, dedicado mayoritariamente a temas de gobierno electrónico, tema que a su vez había sido originado en el Ministerio de Economía.

Por otro lado, un ámbito en que hubo un elevado grado de coincidencia en la mayoría de los entrevistados, se refiere a la creciente percepción de un déficit en materia de capacidad de planificación y prospectiva de largo plazo. Se percibe una evidente carencia de la mirada de más largo plazo, en temas energéticos, demográficos, de competitividad-país, de infraestructura, desarrollo urbano, etc. Por curioso que parezca, el régimen militar, por su misma raigambre, tenía una visión más planificadora, que el propio “*Ladrillo*” expresó con nitidez. En el gobierno de la Concertación, que en cierto modo puede tildarse como el de los

“alcohólicos reformados” o “conversos”, la palabra planificación, o intervención en los mercados, pasa a convertirse virtualmente en un pecado, y recién hoy, quince años más tarde, estas palabras dejan de tener visos de “GOSPLAN soviético” y comienzan a encontrar su justo medio. Evidentemente, en el Siglo XXI, dejar de tener una mirada a 10 o 20 años plazo en algunos temas pasa a ser un gran error.

Donde los entrevistados claramente no tuvieron coincidencia fue en la solución organizacional a esta carencia, tanto de organización para la reforma del Estado, como de planificación prospectiva. Las opiniones allí fueron muy diversas. Evidentemente, los problemas no se resuelven creando instituciones, ni dándoles un alto nivel en la jerarquía si es que el Presidente y el resto del Gabinete no están convencidos del tema.

A lo largo de las entrevistas, surgió recurrentemente otro tema cualitativo, con muchos grados de coincidencia: un severo déficit en lo que pudiera llamarse la “*macroestructura*” del Estado, es decir, la proliferación y superposición de funciones e instituciones que siempre se crean y nunca desaparecen, lo cual es particularmente notorio en el ámbito social y de combate a la pobreza, en el ámbito del fomento productivo, y en el de la infraestructura.

La Contraloría.

Esta institución no sólo es vista, en la encuesta anterior, con escaso avance en su modernización, sino también se la califica en esta segunda encuesta como teniendo un rol negativo en el proceso de reforma del Estado. Abundaremos en el tema, en la conciencia de que me estaré ganando el antagonismo de una de las instituciones más poderosas y autónomas del Estado. Mi único consuelo es que la unanimidad de las opiniones de los entrevistados fue enorme.

En aras de la sinceridad, la mayoría de las autoridades de gobierno, que viven el tema más de cerca, hacen una diferencia entre la Contraloría “anterior”, poseedora de visos de innovación y de un sentido más “finalista y menos preocupado de los formalismos”, respecto a la Contraloría actual. Las personas hacen diferencias.

También es claro que esta institución ha jugado un importante rol en la preservación de la probidad en Chile. Esto es a la vez su gracia y desgracia, pues bajo este argumento es que se genera su mentalidad de “enclave” y de resistencia al cambio, y el apoyo de muchos parlamentarios que son los “campeones de la probidad”. Esta resistencia al cambio no afecta la probidad sino la eficiencia y la innovación en el aparato de gobierno.

En primer lugar, hay críticas a su marco normativo. Es absurdo hacer revisiones *ex ante* de toma de razón, llevar la contabilidad gubernamental, y auditar actos administrativos cuya toma de razón fue aprobada... por la propia institución. Por otro lado, cuando detecta irregularidades, acusa y sentencia. En suma, los principios básicos y elementales de contraposición de intereses aquí no aplican. Todo se maneja al interior del enclave. Adicionalmente, las revisiones *ex ante*, que implican que casi todo acto administrativo del gobierno debe ser autorizado por este ente, son una excelente manera de poner “arena” en los engranajes del gobierno, y carecen de sentido, salvo en actos administrativos de envergadura mayor. Adicionalmente, la norma legal de que el cargo sólo puede ser ocupado por un abogado es otro anacronismo.

Por otro lado, en su marco legal está poco claro si su rol de auditoría debe centrarse meramente en los actos administrativos, o también en la evaluación de eficacia e impacto del gasto público. Este es el sueño de la Contraloría... visto con horror por el resto del aparato de Estado, que ya sufre lo suficiente con su rol de contraloría administrativa como para agregarle aún más poderes a una institución vista como vetusta y

anacrónica⁹⁶. En su gestión interna adolece de severos problemas, su personal tiene un elevado promedio de edad, está internamente “insularizada” y tiene un grado de jerarquización extremo. Es tal vez el ejemplo de la burocracia *weberiana* de comando y control llevada a los extremos.

Este es un tema crítico para el futuro de la reforma del Estado en Chile. Reformar es innovar, y es innovar en beneficio de la ciudadanía. Una Contraloría anacrónica y “*weberiana*” va a considerar en principio que cada innovación es un atentado al *status quo* normativo actual, y puede poner aún más arena en los engranajes modernizadores.

Los enclaves gremiales.

Si se observan con cuidado los resultados de la encuesta, puede constatarse que a los trabajadores del sector público se les asigna un rol neutral. De hecho, varios entrevistados calificaron como falacia que el Estatuto Administrativo o el Estatuto Docente fuera un verdadero obstáculo normativo para evaluar o incluso para despedir trabajadores de nítido desempeño negativo. La falencia, según ellos, estaba en esos casos en directivos con la insuficiente convicción, capacidad gerencial y/o liderazgo como para enfrentar las presiones de las directivas gremiales a la hora de aplicarlos efectivamente. La experiencia en los casos de reformas institucionales exitosas ha sido que ha tomado tiempo, ha costado, pero a la larga los trabajadores van plegándose sensatamente a los nuevos procesos.

A la inversa, las cúpulas gremiales de cobertura nacional recibieron las más fuertes y unánimes críticas. Estas no son sólo percepciones. La ASEMUCH ha trabado por 9 años las reformas municipales. El Colegio de Profesores ha logrado detener la evaluación de los docentes, prevista en el propio Estatuto, por cerca de quince años, y recién comienzan algunos tímidos intentos. Los gremios de la salud despacharon a tres Ministros del ramo antes que se pudiera aprobar la reforma. La ANEF ha resistido exitosamente cualquier intento de flexibilización en la concursabilidad del aparato público. Siendo ésta tal vez la asignatura pendiente más relevante, conviene desmenuzar el tema sin satanizar ni caer en juicios de valor:

En primer lugar, es necesario partir reconociendo que aquí no se está tratando con gente absurda, irracional o mal intencionada, sino con personas que, en sus circunstancias, están haciendo lo que

ellos ven que les toca hacer legítimamente. Muchos de ellos provienen de la época del Régimen militar, que se dedicó activa y sistemáticamente a empequeñecer el Estado y a reducir comparativamente sus salarios y condiciones laborales. Han sufrido generaciones de jefes autoritarios o con escasa capacidad gerencial, fueron formados en el concepto de la lucha de clases del viejo Estado-Nación, y evidentemente triunfan en las elecciones sindicales siendo combativos, no pasivos. Si la población en lo general tiene temor al desempleo, y usted lo tuviera asegurado, ciertamente lucharía por la inamovilidad, y su correlato en la inevaluabilidad. Tampoco se resignaría a jubilar con una cifra miserable. Yo, haría lo mismo.

Un viejo dicho chileno habla de que “la culpa no es del chancho.... sino del que le da el afrecho”. Aquí hay claramente dos “afrechos”. El primero es el de políticos mediáticos que todavía sueñan con el viejo Estado-

Entrevista a Patricio Aylwin

¿Usted cómo ha visto a los gremios del sector público? Me refiero a la ANEF, la CONFUSAM y otros similares.

“Yo diría que en general, los gremios son los que más han rechazado, o los que menos han aceptado los cambios de los tiempos, ellos viven todavía pensando en un Estado muy poderoso y en el poder de la presión gremial frente al Estado. Creo que eso se ha ido atenuando, pero todavía es bastante fuerte. La mentalidad gremialista sigue correspondiendo a los pensamientos de la primera mitad del siglo XX.”

⁹⁶ En rigor, las Contralorías del mundo industrializado ejercen este rol con gran eficacia e independencia. Véase por ejemplo el General Accounting Office norteamericano www.gao.gov. Ilustrativamente, su más reciente reporte se llama “Pandemic Influenza: Applying Lessons Learned from the 2004-05 Influenza Vaccine Shortage”. El caso holandés puede verse en www.rekenkamer.nl

Nación y que “marchan en defensa de los trabajadores” aun cuando las circunstancias son claramente indefendibles, como ser el caso de trabajadores en empresas públicas que logran salarios y beneficios que en ocasiones han duplicado los de sus equivalentes del sector privado.

Hay un segundo “afrecho”, mucho más complejo y estructural. La Concertación comienza a gobernar en el 90 con otras preocupaciones, y en esa época comprarse conflictos gremiales era casi suicida. Comprensible. Pero el hecho es que ya han pasado quince años, y la “inercia anticonflictos” continúa, salvo excepciones aisladas. No es sorprendente que la reforma educativa haya tocado todo lo posible de tocar, salarios, escuelas, computadores, programas, libros.... excepto los intereses del gremio. Los cálculos políticos de corto plazo aconsejan obviamente no comprar conflictos con los gremios, ni con ningún otro interés corporativo, sea éste empresarial o de cualquier índole. Por cierto, podría sospecharse que en el caso de que la coalición de oposición pasara a gobernar, el rechazo a comprar conflictos tal vez sería mayor, y tanto más si los períodos presidenciales son de cuatro años. Es bien interesante y políticamente rentable clamar por privatizar o flexibilizar la salud o la educación cuando el conflicto se lo tiene que comprar otro.

En suma, aquí estamos frente a una de las piedras de tope más estructurales del proceso de reforma del Estado en Chile, que podría estancar los desafíos que toca superar ahora, que se refieren mayoritariamente a la creación de una nueva institucionalidad. La sensación es que se ha abordado con éxito todo lo posible de abordar, sin entrar a comprar conflictos. La reforma ya se “descremó” y ahora tocan platos fuertes y complicados, que a) requerirán una gran dosis de convicción y fuerza política, y b) costarán mucho dinero. Es cosa de preguntarse cuánto costó la privatización de las empresas portuarias, políticamente y en dinero. Y fue un costo legítimo y necesario. La situación no sólo es mala para el Estado, también lo es para muchos trabajadores que llevan décadas a contrata u honorarios sin ninguna previsión. ¿Será posible alcanzar un “nuevo” Nuevo Trato, en que los gremios acepten una evaluación real, acepten que la inamovilidad no es sacrosanta, y acepten flexibilidades sectoriales, a cambio de pensiones dignas, regularización de las contrata, e incentivos significativos por desempeño positivo? Volveremos sobre este tema.

¿Será posible alcanzar un “nuevo” Nuevo Trato, en que los gremios acepten una evaluación real, acepten que la inamovilidad no es sacrosanta, y acepten flexibilidades sectoriales, a cambio de pensiones dignas, regularización de las contrata, e incentivos significativos por desempeño positivo?

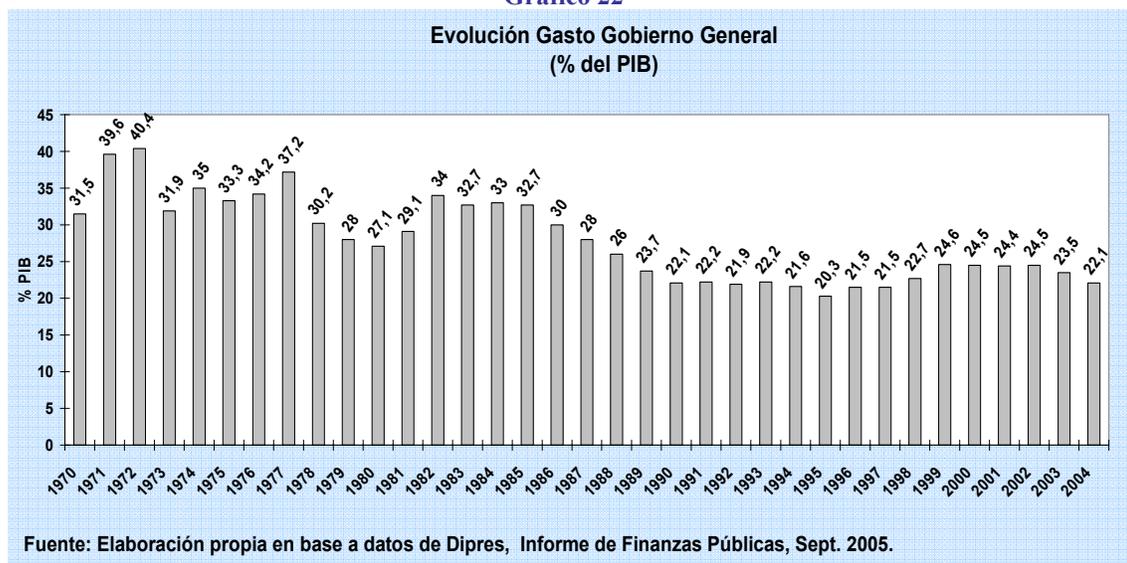
EL ESTADO CHILENO EN CIFRAS: BAJA CALIDAD Y ALTA EFICIENCIA

Hasta el momento el trabajo ha relatado la historia de los procesos de reforma del estado chileno, algunos casos ilustrativos, se han analizado las percepciones del grupo de entrevistados a los avances en los distintos ámbitos de la reforma, y en relación a los factores facilitadores y a los obstáculos de la modernización del Estado en Chile. En este capítulo avanzaremos en las cifras más “duras” y muy especialmente en indicadores construidos durante este trabajo que miden comparativamente la calidad y eficiencia del Estado chileno en relación a los países de la OECD. Buena parte de los datos de este capítulo, pero especialmente los indicadores de eficiencia y calidad son producto de la tesis de magister de Luis Riquelme, a quien se agradece expresamente su esfuerzo y creatividad.

El Gráfico 22 es clave para la comprensión de lo ocurrido en el período. Las barras grises indican una *reducción radical del gasto público*, medido en relación al PIB, en el período militar, particularmente en los últimos 5 años. Esto no es ninguna sorpresa por cuanto era parte de los objetivos explícito del proyecto neoliberal. Lo interesante es que los gobiernos de la Concertación, como muestra el mismo gráfico, mantienen el gasto *disciplinadamente* controlado en el mismo nivel como lo encontró en el 90, con fluctuaciones menores y contracíclicas.

No es fácil hacer comparaciones de gasto público del Estado: los conceptos básicos, métodos y calidades estadísticas pueden variar sustancialmente de un país a otro. En algunos casos las cifras pueden variar significativamente, según sea la fuente. De hecho, el dato chileno disponible en la base del Banco Mundial es levemente menor al estimado por la DIPRES.

Gráfico 22



Para privilegiar la comparabilidad se tomaron en esta próxima tabla todos los datos de la base publicada por el Banco Mundial. Se puede apreciar con toda claridad que el Estado chileno, medido por este indicador, pertenece claramente al grupo de estados pequeños, en torno al promedio Latinoamericano, y de los Estados Unidos. Claramente, está por debajo de los Estados típicamente europeos, nórdicos y modernos emergentes. De la muestra, los países asiáticos son los más pequeños.

Tabla 9

PROMEDIO GASTO GOBIERNO 90-2004 (%PIB)	
Chile	18,0
USA	20,7
Reino Unido	37,5
Nórdicos	
Típicamente Europeos (Francia, Alemania, Suecia, España, Reino Unido, Austria, Italia)	38,4
Asiáticos Emergentes (Korea del Sur, Indonesia, Singapur, Hong Kong, Malasia, Tailandia)	16,6
Emergentes Modernos (Irlanda, Australia, Nueva Zelanda, Finlandia)	31,0
Países que representan el 80% de la población de AL (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia)	20,1
Costa Rica	21,2
Uruguay	25,7
Países de Altos Ingresos	27,5
Sudeste Asiático	15,8
Comunidad Económica Europea	38,4

Fuente: WDI del Banco Mundial

Si se mide el tamaño como la participación de los funcionarios públicos respecto del empleo total, claramente el Estado chileno es de los más pequeños de la muestra. En el siguiente cuadro el empleo público de Chile cubre tanto el gobierno central como los gobiernos locales.

Tabla 10

EMPLEO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL	
<i>País</i>	<i>%</i>
Suecia (1997)	30.7
Francia (1997)	25.1
Bélgica (1997)	18.7
Venezuela (1999)	15.5
Italia (1997)	15.3
México (1999)	15,0
Costa Rica (1999)	15,0
Estados Unidos (1997)	13.2
Argentina (1998)	13,0
Uruguay (2000)	7.6
Chile (2003)	6.2
Japón (1997)	5.9

DIPRES

Probablemente estas cifras de empleo público estén subestimadas en un 10 ó 20% por los contratos de honorarios⁹⁷ a través de proyectos, pero aun así la burocracia chilena es, comparativamente, de las más pequeñas del mundo y esto es consistente con el reducido gasto público un modelo muy descentralizado de la economía. Esta tabla incorpora tanto los funcionarios centrales como los municipales

El grado de autonomía de la burocracia, en comparación con América Latina, puede observarse en el gráfico siguiente a través del “Índice de Mérito”, que evalúa el nivel de garantías efectivas de profesionalidad en el servicio civil, y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y

⁹⁷ Las personas a honorarios tienen un contrato civil de servicios con el Estado, no son considerados como funcionarios y no tienen derecho al pago de previsión y demás derechos típicos de un contrato laboral público o privado. Normalmente esta modalidad se ocupa con profesionales.

la búsqueda de rentas. Brasil y Chile aparecen liderando el ranking dentro de la región, aun cuando Brasil claramente destaca.

Gráfico 23

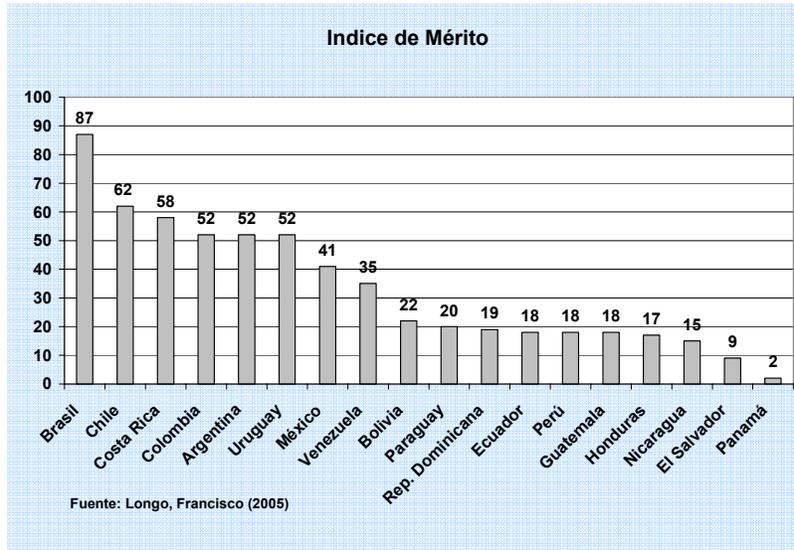
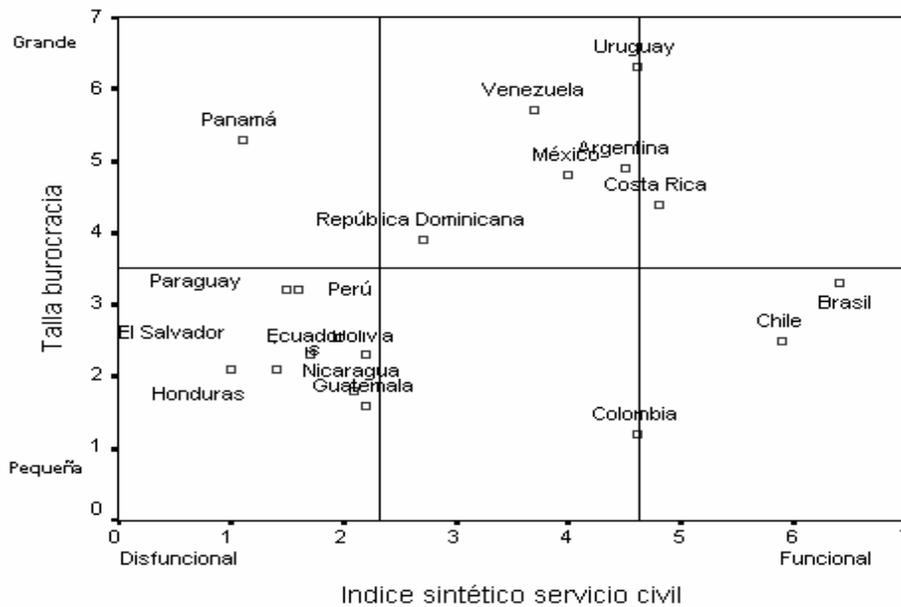


Gráfico 24



La “Talla de la Burocracia” representa el tamaño del empleo público expresado como porcentaje de la población, y el “Índice Sintético de Servicio Civil” es una valoración total por país sobre la suma de índices que miden eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional, y capacidad integradora del servicio civil⁹⁸.

⁹⁸ Cuadros de F. Longo, (2005), “Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil”, BID, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.

Los gráficos siguientes muestran que, a pesar de nuestros mediáticos terremotos de probidad, como el caso MOP-GATE, el país sigue siendo en lo esencial un país “seriecito”, para variar, “el *nerd* del barrio” en materia de control de la corrupción. Por cierto, esta lucha nunca puede acabarse, pues la “seriedad nacional” se refiere más a una formación temprana de las elites e instituciones públicas en los siglos XVIII y XIX, que a un rasgo cultural enraizado e irreversible en la población. En la vida cotidiana los chilenos somos bastante buenos para comprar libros, discos y software pirateados, ensuciar las calles, y robar el papel de baño en las oficinas.

Gráfico 25

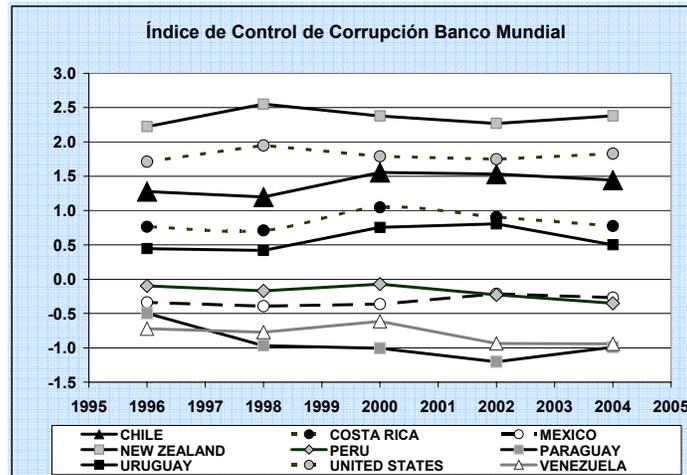
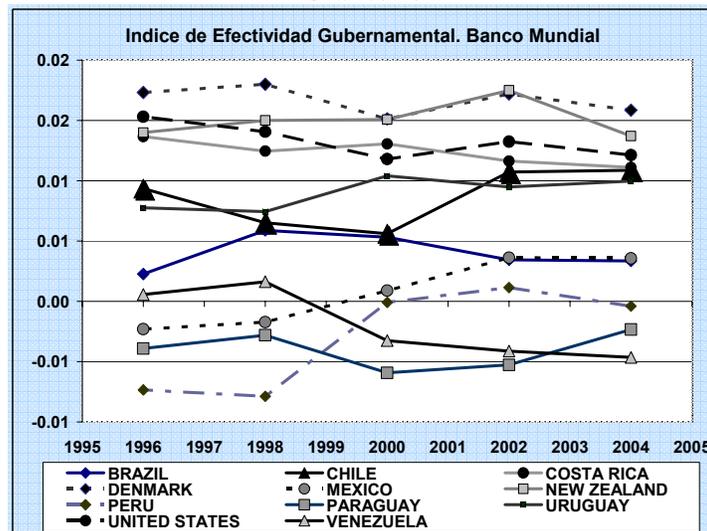


Gráfico 26



En materia de control de corrupción, la vanguardia la tiene Nueva Zelanda, la retaguardia es compartida por Venezuela y Paraguay, y Chile está entre Estados Unidos y Costa Rica. Es difícil de probar, pero es probable que la corrupción política en Estados Unidos sea superior a la chilena, tanto en los “crímenes de cuello blanco”⁹⁹ (cuyo costo en Estados Unidos se ha estimado en 10 veces superior al de los crímenes violentos) como en la política de “pork barrel” que permite la legislación a sus congresistas en la ley de presupuesto.

⁹⁹ Ver <http://www.delmar.edu/socsci/rlong/intro/wc-crime.htm> y “Looting America: Greed, Corruption, Villains, and Victims”, Stephen Rosoff, Henry Pontell, Robert Tillman, Pearson Custom Publishing; December, 2002

En materia de efectividad gubernamental ocurre algo similar: la vanguardia la tiene Dinamarca, la retaguardia Venezuela, y Chile está entre Estados Unidos y Uruguay. Perú ha experimentado una interesante mejora, al igual que México.

Indicadores de Productividad, Calidad y Eficiencia del gasto:

El gasto “sustantivo” del gobierno dedicado a apoyar a la población es el 70% del total, y el gasto “para administrar” ese gasto sustantivo se ha mantenido estable en el 30% por 15 años. El Gráfico 27 indica así que la “productividad media” del gobierno central chileno, entendida como gasto de operación/gasto total, no ha mejorado en el último periodo, y es muy probable que lo mismo haya ocurrido en los gobiernos municipales, cuyo principal gasto es en salud y educación.

El indicador propuesto puede ser discutible, pero es el único que hemos encontrado para observar esta evolución. Dicho de otro modo, lo que aquí ha habido entonces es un aumento de gasto que ha corrido a la par con el aumento del PIB (gracias a adecuadas políticas macroeconómicas), y un incremento en la focalización del gasto hacia los sectores sociales, lo cual es otra importante reforma de “política pública”. La administración de ese gasto sigue costando un 30%, porque hasta ahora, en lo esencial, no ha existido una reforma significativa de la “gestión pública” salvo en algunas instituciones. Mejorar cobertura requiere políticas y asignación de recursos, pero mejorar calidad o eficiencia requiere mejor gestión e institucionalidad, y el acento hasta ahora no ha estado puesto allí.

Gráfico 27

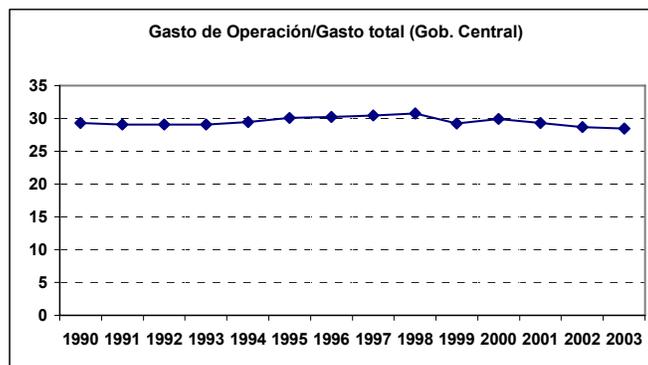
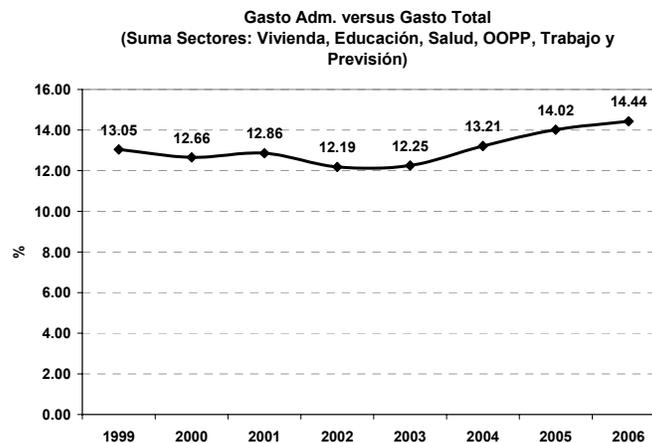


Gráfico 28



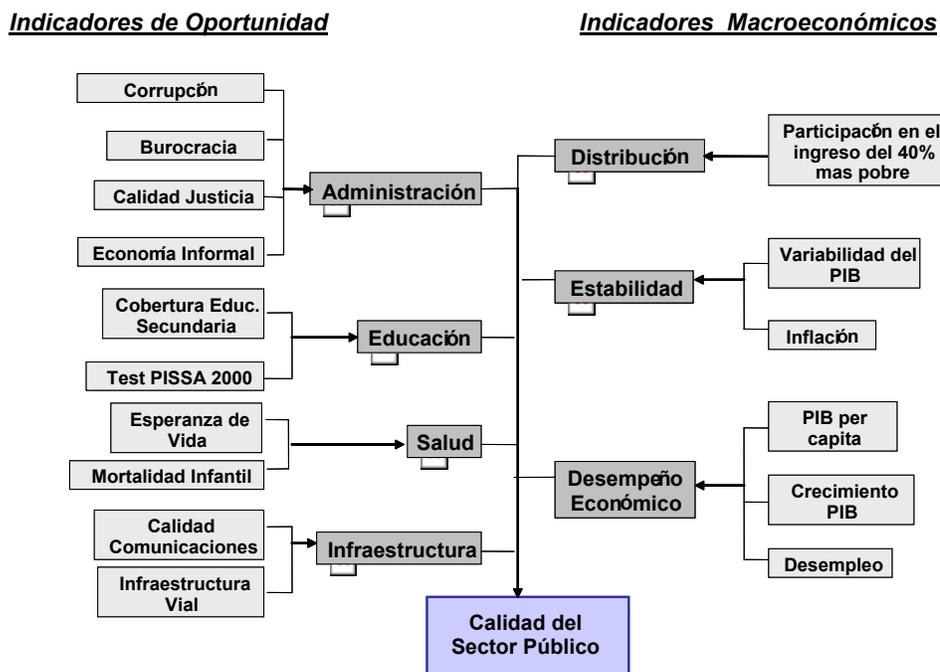
DIPRES

El Gráfico 28 es similar al anterior, pero solamente considera aquellos sectores de mayor grado de transferencia monetaria en bienes y servicios para la población. La situación es similar, o incluso con una leve tendencia al empeoramiento en los últimos años.

En general no existen medidas muy robustas y consensuadas para poder hacer comparaciones internacionales. No es una tarea fácil. El trabajo de tesis de Luis Riquelme consistió en adoptar una metodología aplicada en los países de la OECD, descrita en un documento de trabajo del Banco Central Europeo¹⁰⁰. Por una parte se seleccionan una serie de ámbitos donde se compara el desempeño absoluto de dichos países: *Indicadores de Oportunidad* (administración pública, educación, salud, infraestructura) e *Indicadores Musgravianos* (Distribución, Desempeño Económico, Estabilidad). El detalle de los valores de estos indicadores para el caso chileno se muestra en Anexo. Todos los datos utilizados corresponden al año 2000, para tener exactamente la misma base de comparación.

Estos indicadores son luego estandarizados (promedio OECD=1) y finalmente se calcula un promedio simple del conjunto de temas para cada país. Con el promedio se obtiene un ranking de calidad. Los indicadores de calidad son datos comparables a nivel absoluto, tales como esperanza de vida, tasa de crecimiento, tests internacionales de educación, etc. Los indicadores de eficiencia se construyen dividiendo los indicadores de calidad por los de gasto público (como % del PGB) atribuibles a su correspondiente sector. En el caso de indicadores macroeconómicos, se utiliza la comparación sobre el gasto público total. El esquema siguiente resume la relación de materias para dicho indicador

Figura 3



¹⁰⁰ [Public sector efficiency: an international comparison](#) , António Afonso, Ludger Schuknecht and Vito Tanzi, Working Paper 242, European Central Bank, 2003.

Tabla 11

INDICADORES DE CALIDAD AÑO 2000									
País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Calidad del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribuc	Estabili-dad	Perfor. Econ.		
Luxemburgo	1,1	0,8	1,0			1,2	2,0	1,2	1
Japón	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,2	1,1	2
Noruega	1,0	1,0	1,1	0,9	1,2	1,5	1,3	1,1	3
Austria	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,0	1,1	4
Holanda	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,1	1,1	5
Suiza	1,3	1,0	1,1	1,2	1,0	0,8	1,1	1,1	6
Dinamarca	1,2	1,0	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9	1,1	7
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,1	8
Australia	1,2	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,0	1,0	9
Suecia	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	0,7	0,9	1,0	10
Islandia	1,0	1,0	1,3			0,6	1,3	1,0	11
Estados Unidos	1,2	1,0	0,8	1,1	0,8	1,1	1,2	1,0	12
Canadá	1,1	1,1	1,0	1,2	0,9	1,0	0,9	1,0	13
Finlandia	1,3	1,1	1,0		1,2	0,8	0,7	1,0	14
Alemania	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	1,0	15
Bélgica	0,7	1,0	0,9	0,9	1,2	1,1	0,8	1,0	16
Francia	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	17
Nueva Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,6	1,0	0,8	0,9	18
Reino Unido	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	19
España	0,8	1,0	1,1	0,9	1,0	0,8	0,7	0,9	20
Italia	0,5	1,0	0,9	0,8	1,1	0,8	0,7	0,8	21
Portugal	0,5	0,9	0,9	0,8	0,9	0,6	0,9	0,8	22
Grecia	0,6	0,9	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	23
Chile	0,8	0,9	0,7	0,3	0,5	0,6	1,3	0,7	24
Promedio OECD	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	

Fuente: Riquelme, 2006

En materia de calidad y oportunidad, Chile sólo obtiene mejores resultados que el promedio OECD en el subíndice de corrupción. Particularmente malos son los resultados chilenos en materia educacional, así como en comunicaciones y calidad del transporte público. De los 23 países que figuran en las estadísticas de esa organización internacional, los primeros lugares de calidad los tienen Luxemburgo y Japón, y los últimos Portugal y Grecia. En materia de eficiencia del gasto, los primeros lugares son para Japón y Suiza, y los últimos para Suecia e Italia. No sorprendentemente, en el ranking de calidad Chile está... en el lugar 24 de los 23 países. A la cola.

Lo verdaderamente sorprendente es que en materia de eficiencia del gasto público, como se ve en la próxima Tabla, Chile ocupa nada más y nada menos que el 6º lugar en el ranking de la OECD. Frente a esta gran sorpresa rechequeamos todas las cifras para descartar errores, y así es. Grata sorpresa. Las explicaciones posibles son dos: a) el gasto público chileno como % del PGB es notoriamente más bajo que el de cualquier país de la OECD, y por ende, los logros absolutos se obtienen con mucho menos recursos, y b) tampoco hay que idealizar los aparatos públicos de la OECD, que en muchas ocasiones tienen tantas plagas burocráticas como el nuestro.

La eficiencia agregada del gasto público chileno se ubica en el 6º lugar del ranking de países de la OECD, superando a países como Noruega, el Reino Unido y España. En calidad absoluta, sin embargo, Chile es superado por todos los países de esta organización.

Tabla 12

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL SECTOR PUBLICO 2000									
País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos			Eficiencia Total del Sector Público	Ranking
	Administ.	Educación	Salud	Infraest.	Distribución	Estabilidad	Perfor. Econ.		
Japón	1,3	1,1	1,3	0,7	1,6	2,0	1,7	1,4	1
Suiza	1,9	1,0	1,2	1,1	1,7	1,1	1,5	1,3	2
Australia	1,2	1,1	1,1	1,1	1,8	1,6	1,2	1,3	3
EEUU	1,3	0,9	1,1	1,4	1,2	1,5	1,6	1,3	4
Luxemburgo	1,1	0,9	1,0			1,2	2,0	1,2	5
Chile	0,9	1,2	1,5	0,3	0,5	1,2	2,8	1,2	6
Noruega	1,0	0,9	1,0	0,9	1,3	1,4	1,2	1,1	7
Reino Unido	0,9	1,1	1,0	1,7	1,0	0,8	0,9	1,1	8
España	1,0	1,5	1,3	0,8	1,1	1,0	0,8	1,1	9
Islandia	1,1	1,1				0,7	1,4	1,1	10
Grecia	0,8	2,3	1,1	0,9	1,0	0,6	0,8	1,1	11
Irlanda	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	1,4	1,0	12
Canadá	1,0	0,8	0,9	1,3	1,4	1,0	0,9	1,0	13
Portugal	0,7	1,3	1,5	0,7	1,3	0,7	1,1	1,0	14
Austria	1,2	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2	0,9	1,0	15
Finlandia	1,2	1,1	1,0		1,2	0,8	0,8	1,0	16
Alemania	1,0	1,1	0,9	1,3	0,9	0,9	0,8	1,0	17
Holanda	0,9	0,9	1,0	1,5	0,6	1,2	0,9	1,0	18
Dinamarca	0,9	0,7	0,8	1,6	1,1	0,9	0,7	1,0	19
Nva.Zelanda	1,2	1,0	0,9		0,7	1,0	0,8	0,9	20
Bélgica	0,6	1,0	0,9	1,1	0,7	0,9	0,7	0,8	21
Francia	0,6	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	0,6	0,8	22
Suecia	0,8	0,8	0,8	1,2	0,9	0,5	0,7	0,8	23
Italia	0,5	1,1	0,9	0,8	1,0	0,7	0,6	0,8	24
Promedio OECD	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	

Fuente Riquelme 2006

Japón es el líder mundial de eficiencia y calidad, aun con los escándalos de corrupción que han plagado ese país por décadas. Logra buenos resultados con un gasto sorprendentemente bajo. Cabe destacar además que la base de comparación de eficiencia usada por los autores del Banco Central Europeo es el gasto como % del PIB: si en su lugar la metodología hubiera utilizado gasto público *per capita* PPP (lo que parece razonable), los indicadores de Chile en materia de eficiencia estarían en casi todos los ámbitos cercanos al 1^{er} o 2^o lugar.

Podría aducirse que el indicador de eficiencia es incompleto o inexacto porque, si por ejemplo, todo el gasto de salud en un país fuera privado, su eficiencia en ese ámbito sería casi infinita. Pero en definitiva, todos los países de la OECD, al igual que Chile, tienen gastos públicos y privados en diversos sectores como la educación, la salud, etc. De lo que se trata es de ver cómo el gasto público es capaz de movilizar los recursos de la sociedad en pos del bien común, y usar una metodología comparable internacionalmente, especialmente si Chile aspira a acercarse a los estándares de la OECD.

En desempeño económico Chile obtiene el # 1 en eficiencia y el #3 en calidad. En salud tenemos nada menos que el lugar # 1 en eficiencia, pero el #24 en calidad. Nuestra vilipendiada educación está en el # 23 en calidad, pero sorprendentemente... # 4 en eficiencia. Los peores indicadores de eficiencia chilenos están en distribución del ingreso e infraestructura, aunque en este último caso debe hacerse la salvedad de que, al ser el ranking del año 2000, todavía no se ponían en marcha las grandes obras concesionadas. Es altamente

probable que la posición agregada de Chile en el ranking sea hoy aun mejor que en el 2000 tan sólo por este factor.

Las implicaciones de política pública son importantes. En primer lugar, en aquellos sectores en que el indicador de eficiencia es elevado, pero el de calidad es bajo, como en el caso de salud, es muy razonable esperar que los aumentos de gasto público se traduzcan en resultados concretos en forma expedita. En los sectores en que la eficiencia es comparativamente baja, no tendría mucho sentido aumentar el gasto antes de invertir en mejorar la eficiencia de los mismos, pues es poco probable que este mayor gasto se traduzca en aumentos importantes de calidad. El caso crítico en Chile es el gasto orientado a mejorar la distribución del ingreso, y la escasa incidencia que ha tenido el aumento del gasto en educación en la calidad de la misma. Ambos temas, obviamente, están estrechamente relacionados.

La otra implicación de política pública es que parece indispensable mantener estos indicadores actualizados y comparados con el resto del mundo, pues es una forma importante de objetivar nuestras eternas discusiones, sobrecargadas de ideología, sobre la calidad y eficiencia del Estado en Chile.

En resumen, y teniendo presente todas las cifras, se puede decir que Chile cuenta con un Estado de tamaño comparativo medio-bajo, con una dotación baja de funcionarios públicos, con logros sobresalientes en materia de probidad y desempeño económico. En el tiempo no se muestra un avance en los indicadores que seleccionamos para investigar productividad del aparato administrativo. Por otra parte, la eficiencia promedio del gasto público del Estado chileno es de las más altas comparadas con los países de la OECD.

EL BALANCE FINAL

¿Mutó el estado chileno del Siglo XX al Siglo XXI?

Al inicio de este texto indicamos que en el mundo se ha estado produciendo una mutación del concepto mismo de Estado en tres dimensiones: su rol socioeconómico, la transición del estado “weberiano” al “estado en red”, y la emergencia del “*New Public Management*” como una nueva política pública acerca de la gestión pública. Intentaremos ahora hacer un balance respecto a la aplicabilidad de estas transiciones al caso chileno. Comencemos por el rol socioeconómico:

Sin duda alguna, el régimen militar produjo de manera pionera, y con el poder de las armas, una de las transformaciones más tempranas del mundo desde el “viejo estado nación”, a la sazón embarcado en el proyecto socialista de Allende, en el “nuevo estado mercado”, en su versión más radical, la que hemos llamado “americanista”. Los siguientes gobiernos de la Concertación consolidaron la transición al “nuevo estado mercado”, aunque con modestos intentos por desplazar el eje hacia una orientación más cercana a la social democracia europea... pero manteniendo el gasto público tan restringido como lo encontró a su llegada al gobierno. La historia de esta transformación se remonta los años 80.

Ya en aquella década, los centros de investigación como CIEPLAN, opositores a la dictadura, comenzaron a abrirse a la posibilidad de migrar desde un enfoque más centralizado en materia económica hacia la posibilidad de una economía de mercado, pero que llamarían *social de mercado*. Simultáneamente, algunos sectores socialistas del exilio, en muchos casos decepcionados con el conocimiento de la aplicación efectiva de los modelos centralmente planificados, comenzaron a revisar sus postulados más tradicionales respecto al “viejo Estado-Nación socialista”.

“...yo creo que hay una diferencia en el sentido de que en la gran línea, en el régimen militar se confiaba más en los privados, y en el gobierno de la Concertación menos. En consecuencia, eso apunta hacia un rol regulador más importante en el gobierno de la Concertación”

Alto dirigente de Oposición

Estas circunstancias dieron pie para un acercamiento progresivo entre sectores demócrata cristianos y socialistas “renovados”, que fue más adelante la base para el desarrollo de consensos básicos sobre las políticas económicas en los gobiernos de la Concertación. Como dato anecdótico pero significativo, Juan Villarrú, demócrata cristiano que había sido Director de Presupuestos en el Régimen militar, y participante en la elaboración del “*Ladrillo*”, tiene luego cargos tan importantes como Ministro de SEGPRES y Presidente Ejecutivo de CODELCO en el Gobierno de la Concertación. Andrés Sanfuentes, otro coautor demócrata cristiano del *Ladrillo*, sería posteriormente el líder de las transformaciones de BancoEstado del 1990 al 2000¹⁰¹.

Sumado a esto, a finales de los 80 Perú estaba terminando una pésima experiencia populista, que impactó profundamente a las elites chilenas. Por otra parte, ya se estaba hablando profusamente en los organismos internacionales del milagro de los países emergentes de Asia. Estos factores influyeron en los cuadros técnicos de la Concertación a la hora de definir una ruta de gobierno muy prudente en cuanto a contención de gasto público, y en general en relación a las estructuras económicas ya instaladas desde la dictadura. Se debía evitar a toda costa que los inversionistas temieran cambios importantes en las políticas ya implementadas en el país.

El cambio esencial, adicional a la recuperación y preservación de la democracia, consistió en que la mantención de las principales políticas macro se complementó con una política privilegiada para los sectores sociales más postergados en la dictadura: indígenas, jóvenes, mujeres, escuelas más pobres y muy

¹⁰¹ “El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Régimen militar Chileno”, Centro de Estudios Públicos, 1992.

especialmente con los profesores y funcionarios públicos de la salud. Estos dos últimos gremios habían sufrido un deterioro brutal en sus ingresos, lo cual aconsejó una intervención generosa de parte del gobierno, que ciertamente era fundamental para contribuir a la gobernabilidad que se estaba tratando de afirmar. Asimismo, se reforzó el marco regulatorio de la legislación medioambiental y de protección al consumidor.

Los entrevistados afines a la Concertación en general han caracterizado el rol del nuevo gobierno como el de rescatar la dignidad de un Estado que había sido prácticamente desmantelado y fuertemente vapuleado por una ideología implementada a la fuerza. En este sentido, el discurso cambió de manera significativa. Con todo, y observando desapasionadamente cada uno de los principales cambios respecto del gobierno de Pinochet, la Concertación mantuvo y profundizó la economía de mercado, continuando tanto las políticas macroeconómicas como las sectoriales, en el caso de la regionalización, la privatización parcial y la municipalización de la educación y de la salud, la privatización de empresas sanitarias y portuarias, la mantención del sistema previsional, un enfoque de economía abierta basado en las exportaciones, aunque más adelante con apertura negociada y no unilateral, la mantención del nivel de gasto y estatutos fundamentales de la administración del Estado. Estas fueron políticas que, no obstante la presión de los gremios del sector público y los sectores más izquierdistas de la coalición, no fueron modificadas.

“Yo creo que el cambio que hay a partir de 1990 es la idea de que el Estado es fundamental en la asignación de recursos, en el desarrollo de iniciativas y en la promoción del desarrollo. El mercado por sí solo, no puede enfrentar todos los problemas que demanda la sociedad y, por ende, hay roles y funciones que tiene que cumplir el Estado, y para eso, el Estado tiene que ponerse a tono con esas exigencias, y de ahí la necesidad constante de modernización y capacitación”

Alto directivo de Gobierno

¿Cuánto de esta continuidad se debió a un real convencimiento, a una postura táctica, a los positivos resultados en el crecimiento, o simplemente al hecho de que el sistema constitucional y las “leyes de amarre” estaban perfectamente diseñados para evitar cambios sustantivos? Difícil de evaluar. De cualquier forma parece discutible, a la luz de los hechos y cifras, que la orientación haya sido radicalmente diferente. La Concertación no llegó al poder para hacer una revolución y en esas situaciones, las administraciones públicas tienden a ser bastante inerciales. De hecho, un porcentaje significativo de los funcionarios públicos chilenos siguen siendo los mismos del régimen militar e incluso de gobiernos anteriores.

Sin embargo, Patricio Meller plantea una visión de cambios más profundos:

“Las diferencias podrían sintetizarse de la siguiente manera: el modelo neoliberal tiene dos componentes principales: a) el objetivo central es la maximización del crecimiento económico; todo el resto es un subproducto ... los problemas sociales y distributivos se resuelven gracias al “rebalse”. b) Adicionalmente .. el rol del Estado se restringe al uso de políticas asistenciales para los más pobres. El modelo de la Concertación tiene los siguientes componentes: a) Importancia de la gobernabilidad ... hay una gran diferencia entre estar en democracia o en dictadura. b) Preocupación permanente por el efecto distributivo que tienen las políticas públicas... c) Dado lo anterior, maximizar el crecimiento económico.”

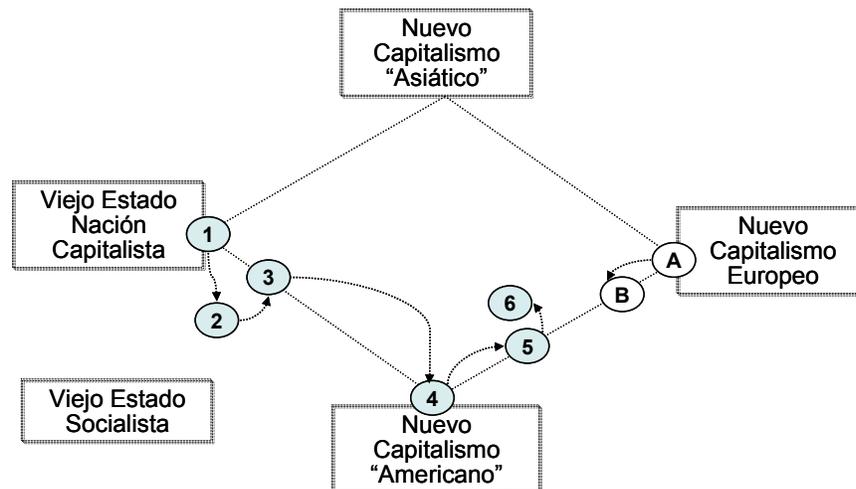
En retrospectiva, lo que dice Meller contiene una gran verdad... otra cosa es con guitarra, cuando la guitarra se llama democracia. En todo caso, a nuestro juicio esta es una guitarra que tuvo elevados componentes inerciales. En las filas de la Concertación cuesta reconocer que, a diferencia de la democracia y los derechos humanos, las políticas económicas, sociales y de administración del Estado han variado escasamente respecto al régimen militar en lo medular.

En los términos de nuestro antecitado halcón de la Casa Blanca, Bobbitt, las diferencias podrían interpretarse como una migración gradual desde el modelo de Estado – Mercado - Emprendedor (*Entre-*

preneurial Market State), hacia el Estado-Mercado-Gerencial (*Managerial Market State*), pero con una importante restricción: la contención de los niveles de gasto público como % del PIB, que en el segundo modelo (Europa) son prácticamente el doble de los del primero. De allí que no sea sorprendente que los resultados chilenos en materia de desigualdad y equidad no haya sido todo lo que inicialmente se soñó. Los duros “trade off”... El *Ladrillo* aspiró a un crecimiento del 7% y se quedó muy corto. La Concertación aspiró a la equidad, y también se quedó corta, pero paradójicamente sobrepasó al régimen militar en cuanto a tasas de crecimiento. La vida es difícil, dice el primer principio de la filosofía Zen.

Si bien las sobresimplificaciones son peligrosas, el próximo cuadro podría ayudarnos a entender nuestras “migraciones ideológicas”: “1” sería el Chile de los años 60, “2” el Chile de 1972, “3” el Chile de 1974, “4” el Chile de 1989, “5” el Chile de 2002, y “6” el Chile de 2005 en que comienzan a aparecer experimentos de sabor “asiático” en materia de fomento a la innovación empresarial como el Fondo Bicentenario, la formación de “clusters” sectoriales, o el Fondo de Innovación derivado del “royalty” que describiremos más adelante, en el capítulo 5.6. “A” sería Alemania de 1998 y “B” la Alemania de hoy, que comienza a migrar hacia versiones más “suavizadas” y por tanto más competitivas de ese modelo.

Figura 4
EL TRANSITO DE CHILE POR LOS DIVERSOS “MODELOS”



La siguiente mutación que debemos explorar en el caso chileno es la transición del modelo administrativo *weberiano* al “estado en red”. ¿Se dio? ¿Hasta qué grado?

Para responder esta pregunta es necesario partir por afirmar que, al igual que el “viejo estado nación” y el “nuevo estado mercado” tienen componentes comunes, el modelo *weberiano* y el modelo en “red” también. Aquí no se trata de un cambio de piel total. Los estados seguirán siempre teniendo elementos *weberianos*, como un importante grado de jerarquización y verticalización, una reafirmación creciente del concepto de mérito que estaba bastante desperfilado por el clientelismo, el establecimiento de reglas claras en aquellos casos en que deba evitarse la corrupción o la discrecionalidad, y el registro y mantenimiento de archivos, por mucho que ahora sean electrónicos.

El Estado chileno ha iniciado este cambio en muchos sentidos, aunque todavía de forma incipiente. A veces con pasos adelante y otros hacia atrás, pero lo está haciendo. En primer lugar, llama la atención que tanto en el gobierno de Aylwin como aparentemente en el recientemente electo de Bachelet, se ha dado la formación de “gabinetes transversales” que intentan coordinar lo que tradicionalmente son Ministerios terriblemente

insularizados. El Programa Chile Solidario es otro buen ejemplo de coordinación de una multiplicidad de programas sociales dispersos. Lo mismo ocurre con Chile Califica, que integra iniciativas educacionales de diversos ámbitos. La misma potencia de las tecnologías de información está ayudando a derribar barreras institucionales. Hoy la información estadística de los servicios públicos está mucho más asequible en red, y comienzan a emerger trámites electrónicos en que el ciclo del proceso cruza transversalmente a varias oficinas de gobierno. Han surgido los primeros intentos por realizar a nivel territorial ejercicios de planificación que integren las actividades de los distintos Ministerios en una misma Región. Los *think tank* de la sociedad civil han colaborado eficazmente en el diseño de reformas del Estado. Los municipios han acercado más el gobierno a las redes de colaboración de la sociedad civil.

Sin embargo, por cada ejemplo positivo de coordinación en red, persisten numerosos casos de descoordinación, insularidad, escasa consulta ciudadana y operación como máquina burocrática en que cada engranaje de la maquinaria es una ventanilla de oficina que trata por separado al usuario, sea este un individuo o una empresa. Así, por ejemplo, la competitividad de una empresa es una sola, y tiene que ver con su capacidad gerencial, exportadora, tecnológica, y financiera. Sin embargo, siendo el problema del fomento a la competitividad de carácter sistémico, el empresario tiene que peregrinar por las oficinas de Prochile, CORFO, CONICYT, SERCOTEC, FOSIS, INDAP, Bancoestado, y quien sabe cuántas más, para presentar sus papeles una y otra vez buscando alguna dimensión de apoyo... que no toma en cuenta a las otras.

A nivel mas macro, una carencia casi dramática es la casi total descoordinación existente entre la planificación de la infraestructura de transporte, urbanismo, carreteras, puertos, aeropuertos, desarrollo agrícola, electricidad. Cada proyecto de infraestructura se “abre paso a codazos”, es evaluado en su propio mérito, con escasa visión prospectiva de largo plazo. En el sector salud, persiste una severa descoordinación entre los servicios de atención primaria y los hospitales. El excelente programa NOVASUR de televisión educativa está descoordinado del Ministerio de Educación. El Servicio Agrícola y Ganadero y el Ministerio de Salud se disputan la certificación sanitaria de los productos animales. La Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos no tiene relación con el Ministerio de Cultura... la lista podría ser mucho más grande.

“Siendo Chile uno de los países en América Latina en los que llegamos más lejos en la formalización de nuestras instituciones públicas, nunca llegamos a desarrollar en plenitud el modelo burocrático weberiano en nuestra administración pública, y hoy día estamos tratando de no tener que recorrer el camino que en los países desarrollados ha tomado más de cien años.”
Ponencia de Mario Marcel, Director de DIPRES

En suma, el estado “en red” ha comenzado a surgir tímidamente, y le queda mucho camino por recorrer. Tal vez uno de los cambios políticos más significativos de los futuros gobiernos podría darse en este terreno, no tanto por la vía de “rediseños organigramáticos” del aparato de Estado, sino trabajando directamente con la ciudadanía, las empresas y organizaciones de la sociedad civil para que estas fueren una mayor coordinación del aparato público. Una pinza de dos brazos: por arriba reestructuraciones organigramáticas que fueren la coordinación, y por abajo la ciudadanía exigiendo la coordinación.

Chile ha estado transitando del “No Public Management” al “New Public Management”.

Finalmente, abordaremos la mutación hacia el *New Public Management* (NPM). Si bien, como enunciamos inicialmente, el NPM ha recibido recientemente cierta crítica en la literatura de gestión pública, este ha sido un ámbito en que Chile ha avanzado de manera significativa, especialmente a partir del paquete de reformas del 2003. Chile ha estado transitando del *No Public Management* al *New Public Management*.

Bajo la conducción del Ministerio de Hacienda, se han impulsado reformas transversales, que cubren la casi totalidad del aparato de estado, y que han influido en: el uso de indicadores de desempeño y su relación con el presupuesto; reformas a la Alta Dirección y el servicio civil; transparentación y eficiencia en las adquisiciones a través de ChileCompra y una renovada Ley de Compras Públicas; un nuevo sistema de

Auditoria, etc. Más allá de la definición ortodoxa de NPM, se ha adoptado otra serie de medidas transversales en el ámbito de la probidad y la transparencia, y todavía quedan varias de ellas en trámite legislativo, siendo particularmente importante la ley de acceso a la información. En nuestro análisis del Ministerio de Hacienda, y de los sistemas de personal y alta dirección, hemos señalado críticas y limitantes a varias de estas iniciativas, pero en un contexto que en el balance es positivo.

A nuestro juicio, las críticas recientes en la literatura acerca del NPM no tienen un fundamento sólido. Se dice que son demasiado “sajonas”, o que no se ha tomado en cuenta la cultura e idiosincrasia de los diferentes países. Esto es equivalente a opinar que, por ejemplo, “la reingeniería no sirve cuando se aplica en una empresa con malos líderes”, o que “las tecnologías de información son inútiles si un gobierno es corrupto”. Obvio. Ninguna herramienta de política pública, gestión pública o gestión empresarial tiene éxito fuera de contexto, en el momento inadecuado, o con las personas inadecuadas. Las soluciones a los sistemas complejos son siempre holísticas e integradoras. Todas y cada una de las herramientas del NPM, de por sí, tienen sentido, pero bien podrían no tenerlo en el momento equivocado. La cosa es ponerlas en el contexto adecuado. Se puede usar un martillo y un cincel para crear el David de Miguel Ángel o para destruirlo. Las únicas herramientas universalmente útiles se llaman sentido común y vocación de servicio público.

Reformas modestas y heterogéneas: una explicación posible.

Haciendo el balance en materia de reforma del Estado chileno, tenemos una interrogante que resolver. Las percepciones de los actores, tanto de gobierno como de oposición, le otorgan una nota “regular” a los avances logrados en estos quince años. La columna que se muestra en el próximo recuadro, de una importante dirigente del oficialismo, refleja la misma percepción, y sus matices corren a la par con las calificaciones de la encuesta.

Sin embargo, si se realiza un breve recuento de logros de 1990 al 2005, nos encontramos con un país que consigue transitar a la democracia en forma pacífica, una reforma constitucional que elimina los enclaves autoritarios, elevados grados de consenso sobre el modelo de desarrollo en la elite político-técnica, una tasa de crecimiento económico sostenido superior a la mayoría del mundo, reglas macroeconómicas y fiscales que son casos de estudio en el mundo, una mejora impactante en los índices de superación de la pobreza, tratados de libre comercio inéditos en el mundo subdesarrollado, índices internacionales de competitividad, probidad, gobernabilidad y desarrollo humano a la altura de los países desarrollados, una Ley de Concesiones que transformó la infraestructura del país, el inicio de la Reforma Procesal Penal, un sistema de Alta Dirección Pública que profesionalizará notablemente la gerencia institucional, un sistema transparente de compras públicas, una ley de financiamiento electoral, una innovadora Ley de Autoridad Sanitaria, algunas entidades públicas que han llevado el gobierno electrónico a estándares de liderazgo internacional, Tribunal de la Competencia, CONAMA, SERNAC, una penetración espectacular de la telefonía celular e Internet... todas las reformas de fines del gobierno de Lagos ¿Dónde, entonces, está la discrepancia con las percepciones?

“Me inclino a pensar que los dos temas que este gobierno no pudo enfrentar con éxito son la modernización del estado y el anhelo de igualdad que recogió la Concertación en su eslogan de la campaña presidencial del 2000. La reforma del aparato estatal ha dependido mucho más de los incendios que ha provocado con su propio colapso, que de una voluntad política para implementarlo Hay aún mucho paño que cortar para tener un Estado fuerte, eficiente, transparente, en especial en los entes reguladores, ... No se avanzó suficientemente en la descentralización, la cultura de los funcionarios públicos permanece centralista y acaparadora...”

*Mariana Aylwin, La Tercera, Agosto 2005
Ex Diputada y Ex Ministra de Educación.*

¿Por qué, si los logros son tantos, la percepción es mediocre? Para responder esa pregunta, debemos retornar a nuestra introducción, recuperando la definición de Egaña: “*Se entiende por reforma institucional aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y*

funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas, ... a su vez, reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance”.

Una conclusión central de este trabajo es que, si se analizan los grandes éxitos, como el manejo fiscal, los TLC, las telecomunicaciones, la Agenda Digital, el reciente Fondo de Innovación, la ley de Compras Públicas, la ley de Alta Dirección, las leyes de transparencia y probidad, *todas ellas son reformas más sustanciales que institucionales*, y por ende no requerían desafíos significativos de carácter gerencial, ni abordar los complejos problemas gremiales del sector público. La única reforma sustancial que requería una institucionalidad sólida para su ejecución, la Ley de Concesiones, reventó en una de las mayores crisis políticas del período, el caso MOP GATE.

Una conclusión central de este trabajo es que, si se analizan los grandes éxitos, como el manejo fiscal, los TLC, las telecomunicaciones, la Agenda Digital, el reciente Fondo de Innovación, la ley de Compras Públicas, la ley de Alta Dirección, las leyes de transparencia y probidad, todas ellas son reformas más sustanciales que institucionales, y por ende no requerían desafíos significativos de carácter gerencial, ni abordar los complejos problemas gremiales del sector público. En suma, en este período de reconstrucción democrática, el concepto “gestión institucional” fue el eslabón perdido entre “política” y “administración”.

A la inversa, las escasas reformas institucionales sólidas que se lograron, como el caso del Servicio de Impuestos Internos, JUNAEB, importantes proyectos de gobierno electrónico, el Registro Civil o FONASA, y algunas empresas públicas, fueron logradas por “intraemprendedores” del sector público, que lo hicieron con la virtual indiferencia de la clase política, el poder ejecutivo y el parlamento, aunque es preciso reconocer que al menos no los entorpecieron, y los apoyaron cuando constataron que se generaba capital político.

Si se analizan los grandes déficit, ellos son atribuibles a tres ámbitos claros: a) “enclaves autónomos” como la Contraloría, el Poder Judicial, los Municipios y el Poder Legislativo, refractarios al concepto de modernización por la integración misma de sus componentes, provenientes del mundo político tradicional y/o de los círculos de la “nostalgia weberiana”, b) casos en que había que “hincarle el diente en serio” a los desafíos planteados por poderosos gremios, cuyas cúpulas tienen una fuerte “nostalgia por el viejo Estado-Nación”, como en educación, salud, o calidad de atención en la ventanilla, para lo cual la decisión política no se acumuló o se acumuló tardíamente y/o c) casos en que la clave estaba en reconstrucciones institucionales imprescindibles y mayores, con elevados desafíos gerenciales y laborales, como puede ser el MINVU, el MOP, el propio MINEDUC, la institucionalidad de fiscalización ambiental, las Intendencias y Municipios, la Contraloría, etc.

En suma, en este período de reconstrucción democrática, el concepto “gestión institucional” fue el eslabón perdido entre “política” y “administración”. La mayoría de la clase política creyó que era suficiente con legislar o agregar más dinero para resolver los problemas... y por cierto, eso es lo que aprendieron de jóvenes y para eso fueron entrenados. Por decirlo de algún modo, la mayoría de los principales actores de la elite política no había tenido la experiencia de administrar ni siquiera un pequeño almacén, y por ende, la reforma institucional simplemente no estaba en su radar. Por lo mismo, es notorio que en muchos casos hubo impresionantes aumentos de cobertura pero con deficiente calidad: la misma educación, la salud, o la vivienda. Para construir más escuelas, viviendas u hospitales se requiere más dinero. Mejorar la calidad requiere mejorar la gestión y abordar los complejos problemas gremiales, y eso es claramente más difícil.

La otra explicación de esta aparente contradicción estriba en que las reformas “horizontales” o “transversales”, las más duras, las del “New Public Management”, sólo se comenzaron a materializar al fin del período, como resultado del acuerdo post-crisis de Enero de 2003: la Ley del Nuevo Trato, Alta Dirección, o Compras Públicas, y no alcanzaron a demostrar plenamente su utilidad a la ciudadanía. En esta misma categoría de reformas que se implantan tardíamente cae la Reforma Procesal Penal, la Ley de

Autoridad Sanitaria (un gran avance de flexibilidad y autogestión institucional) y el AUGE. Estas reformas, con dinero, son más bien fáciles que difíciles. Si la materialización del AUGE se soluciona con recursos fiscales para que los ciudadanos sean atendidos en hospitales privados, eso es más fácil que reformar la gestión de hospitales públicos. La Ley de Autoridad Sanitaria y el AUGE costaron muchos años y la cabeza de varios ministros para poder materializarse.

En suma, Chile ha avanzado “sustancialmente”, de maneras que objetivamente han mejorado el bienestar de sus ciudadanos y la competitividad del país, pero avanzó poco en aquellas materias que requerían abordar enclaves “weberianos”, enclaves gremiales, o desafíos gerenciales, para mejorar la calidad de los servicios al ciudadano. No se acumuló ni la convicción ni la fuerza política necesarias. La ex-Ministra Aylwin reclama que no ha habido voluntad política para implementar la reforma del Estado. Eso es parcialmente cierto. Ha habido gran voluntad política para mantener y solidificar la rigurosidad en política fiscal, profundizar la inserción comercial de Chile en el mundo, focalizar exitosamente recursos sociales en los más pobres, reforzar la infraestructura del país, o la justicia penal, y *esas sí son reformas del Estado*.

La mala noticia es que, si el régimen militar, para bien o para mal, realizó reformas de “primera generación” conducentes en lo esencial a abrir la economía y disminuir el rol del Estado, y el Gobierno de la Concertación, manteniendo los principios macroeconómicos en lo básico, realizó las de “segunda generación” con mayor énfasis en lo social, las reformas pendientes, que expresa una ciudadanía que en democracia es cada vez más exigente, y que podríamos llamar de “tercera generación”, son mucho más difíciles, bastante caras, y por ende, requerirán de una coalición política fuertemente cohesionada y convencida para lograrlo... y eso todavía no se ve muy claro en el horizonte de gobierno ni de oposición. Felizmente, las arcas fiscales están lo suficientemente robustas como para abordar los desafíos financieros de inversión en capital humano y las inevitables y necesarias indemnizaciones, regularizaciones y pensiones, que por cierto debieran ser dignas. La pregunta es si las arcas políticas están lo suficientemente robustas como para confrontar los intereses corporativos asociados a estas reformas.

Al llegar a este punto, y a riesgo de aparecer confrontacional, parece necesario reiterar, pero de manera aun más explícita las opiniones de la ex-Ministra Aylwin: “*la cultura de los funcionarios públicos permanece centralista y acaparadora...*”. Las cosas deben decirse como son. Los gremios del sector público no sólo tienen capturado el Estado, lo tienen de rehén. Su actitud ha sido comprensible tal vez, dada la historia del país. Incluso, es posible que el propio sistema binominal, al excluir del Parlamento a sus representantes políticos, haya generado como canal único de expresión la conducta confrontacional. Pero lo cierto es que la ANEF ha impedido la negociación de las remuneraciones intersectoriales y ha restringido los ámbitos de concursabilidad, el Colegio de Profesores se niega a la simple evaluación de sus miembros por más de quince años, la FEMUCH ha detenido por nueve años la materialización de las reformas constitucionales en el ámbito municipal, los gremios médicos han detenido o retardado sistemáticamente las reformas de la salud, y los sindicatos de muchas instituciones amenazan con un paro si es que uno de sus miembros es calificado con una nota levemente inferior a la máxima. Es cierto que los gremios de algunas instituciones específicas, bien gerenciadas, han respondido positivamente después de algunos años, pero los gremios nacionales han retardado sistemáticamente las reformas más significativas.

Las cosas deben decirse como son. Los gremios del sector público no sólo tienen capturado el Estado, lo tienen de rehén. Lo absurdo de la situación es que ésta aparece como una confrontación entre gremios “progresistas” y “tecnócratas imperialistas” como los Ministros Foxley o Eyzaguirre. La verdad es que los rehenes no son ni Foxley ni Eyzaguirre, representantes de un gobierno que ha concedido y concedido, sino los niños que reciben una pésima educación, los pacientes maltratados en los hospitales, los ciudadanos mal atendidos en los municipios y otros servicios públicos. El problema estriba en la asimetría, pues estos ciudadanos no están sentados en ninguna mesa de negociación. La paradoja de la Concertación es que, siendo un gobierno para los ciudadanos, no ha sido capaz de usar la fuerza de la ciudadanía para romper estos enclaves corporativos.

Lo absurdo de la situación es que ésta aparece como una confrontación entre gremios “progresistas” y “tecnócratas imperialistas” como Foxley o Eyzaguirre. La verdad es que los rehenes no son ni Foxley ni Eyzaguirre, representantes de un gobierno que ha concedido y concedido, sino los niños que reciben una pésima educación, los pacientes maltratados en los hospitales, los ciudadanos mal atendidos en los municipios y otros servicios públicos. El problema estriba en la asimetría, pues estos ciudadanos no están sentados en ninguna mesa de negociación. *La paradoja de la Concertación es que, siendo un gobierno para los ciudadanos, no ha sido capaz de usar la fuerza de la ciudadanía para romper estos enclaves corporativos*¹⁰².

Aquí no se trata de satanizar a nadie, y probablemente todas estas conductas tengan una explicación, y por cierto que los líderes gremiales son personas honorables, pero la verdad es que, si no se logra un gran pacto nacional que permita evaluaciones y flexibilizaciones, a cambio de pensiones dignas, reducción de las contratas, e incentivos individuales significativos, la reforma del Estado corre el serio riesgo de entrar en la etapa de los retornos decrecientes. Si el gobierno alemán pudo llegar a acuerdo con los poderosísimos gremios de ese país ¿no debíamos ser capaces de hacer lo mismo para asegurar el futuro de Chile?

Por último, la sensación que queda respecto a la reforma del Estado en el Chile del 1990 al 2005, es similar a la de un proceso infeccioso, pero de un virus benéfico. El antiguo cuerpo era el del viejo estado-nación, con una concepción arcaica en cuanto a su administración jerarquizada y normativizada, en instituciones vetustas, con “contraposición público – privada”, en que las intervenciones públicas, sean estas de “derecha” o de “izquierda”, se logran por la vía legislativa o la vía presupuestal.

En este contexto comenzaron a actuar unos pequeños y generalmente aislados “agentes infecciosos”, que a veces se aliaron y formaron un “club de la infección innovadora” con una transversalidad que en ocasiones excedió el espacio de la coalición de gobierno, a veces actuaron en forma aislada, a veces avanzaron y a veces retrocedieron, viajaron a ver y estudiar afuera y que, con la indiferencia y a veces la oposición del *corpus* político mayoritario y los enclaves “weberianos”, y sin una idea muy nítida, intuían con cada vez mayor claridad el Estado moderno, innovador, flexible, conectado en red la sociedad civil, en que el fondo del servicio público era más importante que la forma normativa, en que el servicio al ciudadano era más importante que las afiliaciones políticas, en que la gestión institucional era un término de por sí relevante.

Este virus infeccioso ya se apoderó de un brazo y una pierna, pero los anticuerpos no han terminado de desatar sus reacciones inmunológicas. El proceso es todavía frágil y reversible, y Chile podría dar un paso atrás casi sin darse cuenta, despilfarrando una vez más su oportunidad de ingresar al club de los países desarrollados tal como ocurrió a fines del siglo XIX. El populismo y la tentación de volver a las ideologías del Siglo XX están siempre a la vuelta de la esquina.

El peligro del estancamiento.

Si bien lo que hemos recorrido en estos quince años ha sido muy positivo y en muchos aspectos, el círculo vicioso en que podría entramparse la nueva generación de reformas es temible, y perfectamente podríamos enredarnos en él, a menos que la sociedad chilena en su conjunto, gremios, poder ejecutivo y parlamentarios de gobierno y oposición no asuman (una vez más) su responsabilidad política para mejorar la gobernabilidad del país.

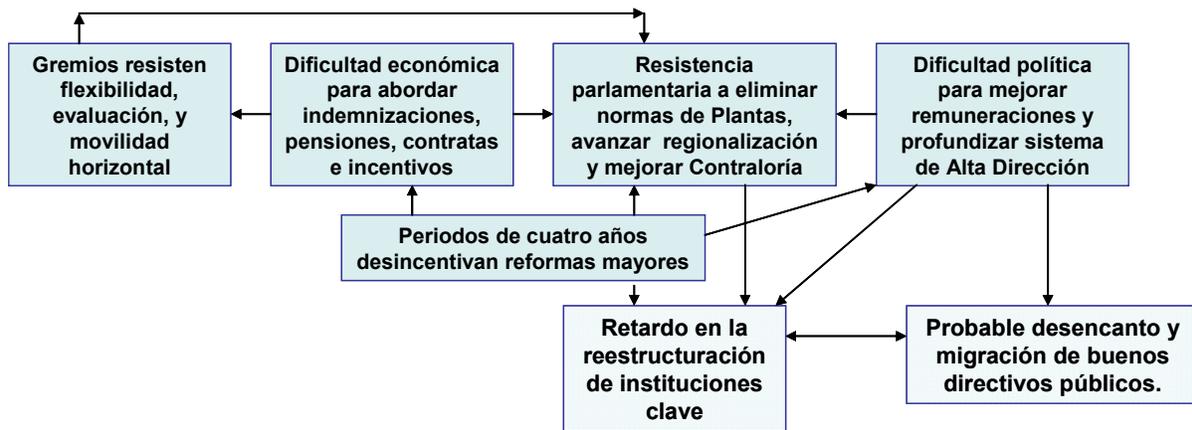
En las siguientes láminas mostraremos en secuencia los componentes del círculo vicioso en que podríamos entramparnos. Aquí le solicitamos al lector un poco de paciencia y minuciosidad. Intentar explicar las retroalimentaciones perversas de este círculo vicioso en forma de texto y no gráfica podría consumirnos una docena de páginas. Una gráfica, en este caso, vale más que mil palabras, siempre que se revise cada uno de

¹⁰² Comentario de Patricio Aguilera.

los recuadros primero, y luego las flechas que representan las interacciones, que a veces son en un sentido y a veces en ambas: en sistemas complejos los elementos pueden ser causa y efecto al mismo tiempo..

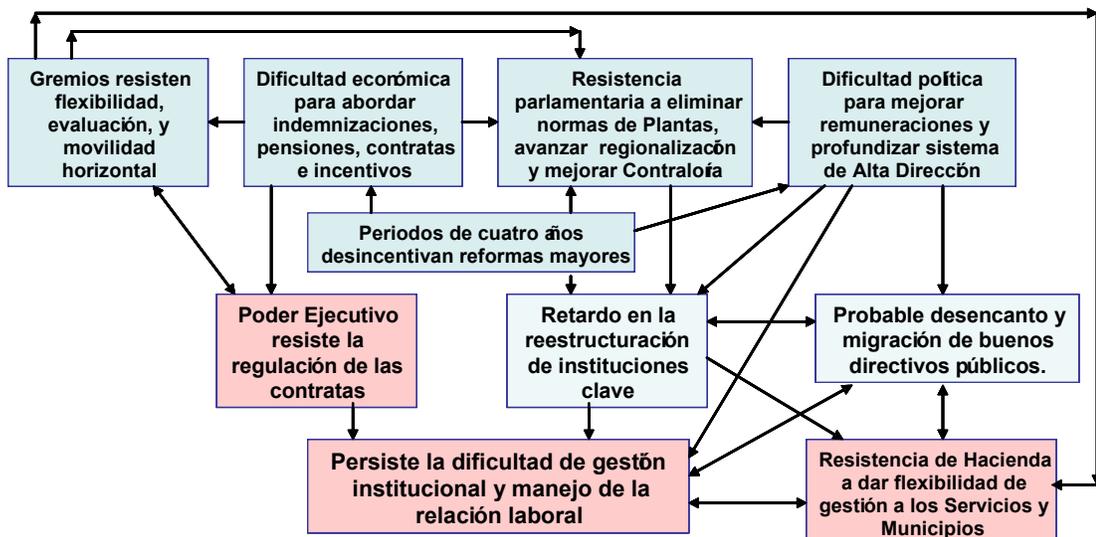
En la primera imagen del círculo vicioso, se muestra la interacción entre los problemas de origen gremial, político y económico, que culminan en el retardo en la reestructuración de instituciones clave, como podrían ser los Ministerios de Educación y Obras Pública, o la Contraloría, así como un probable desencanto y migración de buenos directivos públicos. A guisa de ejemplo de un encadenamiento de relaciones, los períodos de cuatro años no sólo dificultan por si mismos la reestructuración de entidades clave, sino que impiden abordar las batallas políticas que significarían aumentar las remuneraciones de gerentes públicos, lo cual... dificulta aun más la reestructuración de instituciones clave.

Figura 5



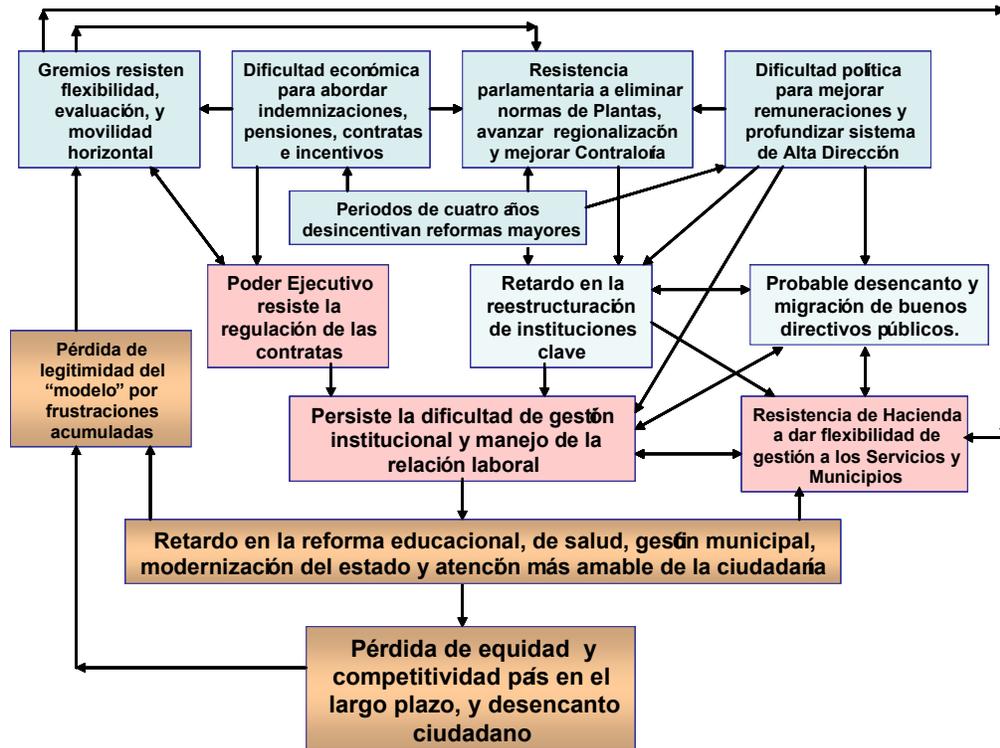
Aparecerán ahora 3 nuevos elementos, que complican aun más el panorama, y retroalimentan “hacia atrás” los problemas descritos en la lámina anterior: como consecuencia de las resistencias gremiales, el Poder Ejecutivo resiste la regulación de las contratas para no perder flexibilidad. Por otro lado, persiste la dificultad de gestión institucional y manejo de las relaciones laborales, y adicionalmente Hacienda se “reencapsula” y se niega, con toda razón, a dar flexibilidad de gestión a Servicios y Municipios que tienen esas rigideces laborales, lo cual a su vez detiene el proceso de modernización y autonomización de gestión.

Figura 6



Finalmente, el círculo se cierra con “broche de oro”: los fenómenos anteriores producen retardos significativos en la resolución de nuestras “asignaturas pendientes” en materia de salud, educación, atención al ciudadano.... con las consecuentes pérdidas de equidad y competitividad, y a su vez el desencanto conduce a la pérdida de legitimidad, la frustración, y un endurecimiento aun mayor de las dirigencias gremiales. Claramente, el desafío de la reforma es y será político.

Figura 7



Una reflexión final respecto al diagnóstico. Salvo en casos extremos de faltas a la ética y la legalidad, ésta no es como esas películas de Hollywood en que hay “malos” y “buenos”, y nadie tiene matices intermedios. Aquí no estamos hablando de los intraemprendedores como los “buenos de la película”, o los gremios que procuran capturar el Estado como los “malos”, o los partidos políticos que intentan actuar como agencias de empleo como los “malos”, o la Contraloría anacrónica como los “malos”, o los empresarios que apoyaron la reforma procesal penal como “buenos”, y los empresarios que tratan de capturar alguna prebenda del Estado como los “malos” (a veces son los mismos).

“Las reformas micro no son muy eficaces si se trata de lograr buenos rating en las encuestas. Los beneficiarios de cada reforma son muchos y con cada una ganan poco. Por el contrario, los perjudicados -los intereses creados empresariales, sindicales o gremiales- son pocos, organizados y pierden mucho cuando se reforma su sector y se opondrán a muerte”.
A. Galetovic, La Tercera, 5 de Marzo 2006.

En un sistema complejo, más aun en un escenario ideológico confuso, cada actor, grupo de actores o cada institución trata de optimizar su propio entorno, y por ende hace cosas que cualquiera de nosotros, puestos en las mismas circunstancias, también haría. A veces actúan como “malos” y otras como “buenos”. La película probablemente no va a terminar con el triunfo de los “buenos” o de los “malos”. Es más, no termina nunca. Hay que verla como película francesa o japonesa.... con matices. Las formas de actuar a futuro en materia de reforma del Estado van a depender de un sutil diseño de “ventanas de oportunidad”, del grado de convicción de los hiperpoderosos presidentes de la república, de los requerimientos de ajuste al contexto internacional (porque Chile tampoco es un sistema cerrado) y ojalá, de las crecientes presiones de una ciudadanía cada vez más exigente.

PROPUESTAS DE FUTURO

En esta sección destacaremos las principales “macro reformas” de carácter transversal al aparato de Estado. Omitiremos, por escapar a la extensión y por la virtual imposibilidad de hacerlo en este texto, las numerosas reformas pendientes de carácter sectorial, como la educación, la previsión, la gestión de la infraestructura, la del fomento productivo, de combate a la pobreza, o la justicia civil, por nombrar sólo algunas.

Profundizar las mutaciones y cambiar nuevamente la Constitución.

Como mencionamos anteriormente, la cosa no está fácil. Se requerirá abordar la macroestructura del Estado; la reingeniería radical de diversos Ministerios y la Contraloría; un verdadero nuevo trato laboral, especialmente con los poderosos gremios de la educación, la salud y los municipios; un sistema duro de evaluación de impacto de las políticas y programas públicos; y la incorporación de una generación de directivos públicos que dominen simultáneamente las políticas y estrategias públicas, que tengan capacidad de maniobra política, que cuenten con las capacidades de liderazgo y gerenciamiento como para transformar una serie de instituciones anquilosadas, que estén menos atados de manos por las restricciones de la burocracia *weberiana* y que aprendan a operar en el “estado en red”.

Estos desafíos, así como la eliminación definitiva de la indigencia, la precisión de cuál sabor o mezcla de sabores del capitalismo moderno será la base del modelo de desarrollo del país, y la reconstrucción de un nuevo proyecto integrador que refuerce la identidad nacional, constituyen la base de las asignaturas pendientes. Los platillos del menú son bastantes y de alto colesterol, y la gran pregunta es ¿qué puede hacer un gobierno, del color que sea, en 4 años, sin intoxicarse?

“Desde un comienzo dije que no. Pero en mi fuero íntimo pienso que es mejor un período de cuatro años con posibilidad de reelección. Lo pensaba entonces cuando se acortó el mandato y lo sigo pensando ahora. Pero no lo dije en su momento porque podría haber ruido, para que no dijeran ‘este caballero está buscando la reelección para él’”.

Ricardo Lagos, La Tercera, 5 de Marzo del 2006, a 6 días del cambio de mando presidencial

Haber implantado un período presidencial de cuatro años sin reelección equivale a amenazar severamente cualquier intento serio de reformas estructurales de modernización del Estado y por ende, reducir significativamente el potencial de desarrollo del país. Da la impresión de que esta reforma fue hecha por la clase política para la clase política, sin mucha consideración por las implicaciones que esto pudiera tener para el desarrollo del país, y con escasa o mas bien nula consulta a la ciudadanía. Con tal de armonizar las elecciones presidenciales con los períodos de rotación parlamentaria, cosa razonable, se toma esta medida que es potencialmente muy dañina. El país quedaría mucho mejor servido con períodos presidenciales de 5 o 6 años, o con períodos de cuatro años sujetos a una reelección, que acomodando los calendarios de elecciones legislativas. En cualquier caso, estos calendarios son perfectamente acomodables, redefiniendo la duración de los períodos electorales, y por cierto, acotando el número de veces que un parlamentario puede ir a la reelección. La eternización de los parlamentarios en sus cargos constituye una poderosa forma de incentivar el populismo y la falta de innovación.

El otro elemento esencial sobre el cual deberemos lograr consenso es sobre *el tipo de administración pública que queremos*. Tal vez la principal reforma a que debe apuntar el Estado chileno es de carácter conceptual. Se trata *de profundizar de manera significativa hacia el “estado flexible y en red”*, en un cambio que a este nivel es tan profundo como lo fue en su momento el giro de la política de sustitución de importaciones a la apertura exportadora. Si hemos sido capaces como país de tomar la delantera mundial en algunos aspectos, como por ejemplo la regla macroeconómica de balance estructural, ¿por qué no aspirar a tomarla en este ámbito?

Este cambio ya comenzó imperceptiblemente en Chile, y los ejemplos más significativos están en programas como Chile Solidario, Chile Emprende o posiblemente las Agencias Regionales de Desarrollo. El ejemplo más nítido es Chile Solidario¹⁰³, un incipiente sistema de protección social creado por el gobierno de Lagos para apoyar a las familias más pobres de Chile, al alero del Ministerio de Planificación (Mideplan), que se encarga de coordinar el conjunto de la red social pública y privada existente a nivel nacional, regional y local en función de las necesidades y demandas de las familias que se integran a Chile Solidario. De esta manera, la enorme multiplicidad de programas sociales, a veces contrapuestos, se coordinan por medio de un asistente social que le da un trato personalizado a cada familia, ayudando así a disminuir las frecuentes fallas de coordinación derivadas de la insularidad del aparato público.

Este giro, por tanto, no sería puramente retórico, es mas bien un cambio radical que requeriría materializarse en torno a una serie de medidas concretas:

✓ Eliminación de diversas rigideces legislativas, en particular la anacrónica figura constitucional que obliga a pasar por el Parlamento las modificaciones de planta laboral en los entes públicos. En el Siglo XXI, los requerimientos ciudadanos y los cambios de entorno tienen una velocidad muchísimo mayor que en el siglo XIX. Pretender que sea el Parlamento el que apruebe en cada ocasión cuántos funcionarios de grado 3, 8 o 12 debe tener un Servicio Público equivale a paralizar las tomas de decisión en cuanto a ajustes de estructura, y/o a obligar a los directivos públicos a recurrir a los mecanismos de contrata y honorarios permanentes, y/o la creación de “unidades paralelas” como la Coordinación de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, que tanto daño han causado a las relaciones laborales del sector. Nadie pretende que un Servicio pueda aumentar su presupuesto por la ruta de las contrataciones. Pero no darle un espacio razonable de ajustes periódicos es a estas alturas completamente anacrónico.

✓ La creación de diversos cuerpos consultivos (permanentes y transitorios) entre distintos entes del Estado y la sociedad civil, tanto ciudadana como empresarial, para consensuar políticas de largo plazo en diferentes ámbitos y sectores, así como para supervisar la operación de diversos entes de fiscalización. Es perfectamente posible pensar en una Superintendencia de Infraestructura, en que el Superintendente

Entrevista a Mario Marcel:

P: *Varios entrevistados opinan que hay un importante desorden en la macroestructura del Estado, con instrumentos y servicios duplicados y traslapados ¿Qué opinión tiene al respecto?*

R: *“Estoy completamente de acuerdo. Tenemos un problema aquí que, valga la redundancia, es bastante estructural, en el sentido de que la Constitución define la creación de instituciones públicas y la creación de cargos como materias de ley. Por lo tanto cualquier ajuste en esa macroestructura requiere un esfuerzo político y legislativo gigantesco. Por esa razón, la manera en que se han ido resolviendo los cambios ha sido por la vía de agregación de instituciones... y salvo algún caso por ahí, no hemos tenido muchos ejemplos de transformación o desaparición de organismos públicos. A nivel de los Ministerios hay problemas bastante serios de estructura, y si se observa nuestra historia política, en realidad los únicos momentos en que se han producido reestructuraciones importantes han ocurrido cuando el Congreso ha delegado facultades en el Ejecutivo para hacerlas.”*

P: *¿Hasta que punto los períodos presidenciales de cuatro años atentan contra la adopción de medidas mayores de reformas del Estado?*

R: *“Es un obstáculo importante, porque invertir capital político, tiempo y recursos en una administración de cuatro años para producir una estructura más racional para el Estado es una apuesta bastante pesada. Una alternativa es tener una focalización más sectorial, no pretender hacerlo todo pero por lo menos focalizarse en ciertos sectores. En el último par de años hemos logrado avanzar con el Congreso en la delegación de facultades: por ejemplo, la reestructuración del Ministerio de Salud fue con delegación de facultades, y en el caso del Ministerio de Educación se aprobó un proyecto similar. Esto ha ido creando un cierto antecedente. En los países anglosajones, la organización interna del Ejecutivo la define el gobierno, y son gobiernos que en realidad no suelen durar más de cuatro años.”*

¹⁰³ <http://www.chilesolidario.gov.cl/> . Ver también <http://www.chilebarrio.cl/>, y <http://www.chilemprende.cl/>

reporte a un cuerpo colegiado. Lo mismo ya se está legislando en materia de fomento productivo e innovación, en entes regionales, en planificación del desarrollo, etc. Por cierto, no se trata de maniatar al Ejecutivo, por algo se llama Ejecutivo, pero es perfectamente posible avanzar hacia un equilibrio más razonable entre los poderes del Estado y de la sociedad civil.

- ✓ La creación (o recuperación respecto a lo que se hizo en el período de Aylwin) de Gabinetes especializados e interministeriales en temas tales como desarrollo social, desarrollo productivo, desarrollo de la infraestructura y la planificación urbana, justicia, seguridad, regionalización, o modernización del Estado, coordinados por la Secretaría General de la Presidencia, que sirvan como contraparte e instancia de última decisión respecto a los cuerpos consultivos arriba mencionados, pues es al Poder Ejecutivo a quien le corresponde velar por el interés público y evitar los problemas de captura del Estado por intereses grupales. Felizmente, la nueva Presidente ha hecho anuncios en esta dirección, que representan un paso significativo para combatir la insularidad pública. Ojalá existan correlatos equivalentes en los gobiernos regionales.
- ✓ Avanzar progresivamente hacia la configuración de plantas más pequeñas, de alto nivel, adecuadamente remuneradas, con flexibilidad para reorganizarse, y con recursos de operación que permitan la subcontratación ágil de distintos estudios o servicios. Esto se expresará de manera nítida el día en que el sueño de los estudiantes universitarios retorne de alguna manera al de los años 50: trabajar en el sector público podía en aquella época ser tan digno y atractivo como en el sector privado... sólo que ahora lo sería en el sector público del nuevo Estado del siglo XXI.
- ✓ El desarrollo de una gran interoperabilidad y multicanalidad en las maneras de atender al usuario y de transparentar la información pública, basadas en el uso eficiente de web, bases de datos integradas, infraestructura integrada de conectividad de la red pública, telefonía, *call center*, y ventanillas únicas no sólo informáticas sino también físicas de la casi totalidad de los servicios públicos. En la mayoría de las ciudades de Chile hay oficina de Bancoestado, de Correos, de numerosos organismos de fomento, de regulación, Tesorería, permisos.
- ✓ La profundización de mecanismos como Chile Solidario para atender a las familias pobres, Chile Emprende para atender unificadamente a una empresa, y ojalá un Chile Califica y Chile Barrio que prosperen en esa dirección para que los ciudadanos, empresas y vecinos reciban un trato más personalizado.

En suma, estamos hablando del tránsito hacia un estado más flexible y ágil, con entes más interconectados entre sí y con la sociedad civil, con un uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones, con capacidad para crecer, achicarse o reorganizarse con rapidez frente a los cambiantes desafíos del entorno internacional y los requerimientos de una ciudadanía cada vez más exigente.

Si al inicio de este trabajo indicamos que la “insularidad” era uno de los problemas más perversos y generalizados del aparato público, el fin de la “insularidad” debe ser uno de los objetivos centrales de esta nueva generación de reformas. Uno de los elementos esenciales de evaluación de la Presidencia respecto a cada Ministerio y Servicio debiera ser, precisamente, la actitud y acciones que ellos tengan y desarrollen respecto a este tema. Este es un principio rector y una filosofía de administración del Estado que debiera servir como “paraguas” para las reformas que se mencionan a continuación. Aunque sólo existen incipientes estudios al respecto¹⁰⁴, y no tengo manera de comprobarlo científicamente, me atrevo a apostar que un Estado operando así genera mucho más crecimiento y equidad, de manera independiente del “color” que asuman las políticas públicas.

¹⁰⁴ “¿Cuánto Explican las Reformas y la Calidad de las Instituciones el Crecimiento Chileno? Una Comparación Internacional” C. Calderón, J.R. Fuentes, Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, No. 314, Abril 2005.

Foco en el ciudadano.

Como lo muestra nuestra multicitada encuesta, los ciudadanos han sido actores mas bien pasivos del proceso de reforma, la calidad de atención al ciudadano dista mucho de ser satisfactoria en la mayoría de los servicios, y la defensa de sus derechos tiene rutas débiles y poco claras. Siendo el rol esencial del Estado servir a sus ciudadanos, el tema es crucial. Para abordarlo, en adición a las iniciativas de interoperabilidad de servicios, infraestructura informática y física, y de gobierno electrónico arriba mencionadas, sería necesario considerar:

- ✓ La creación de un sistema integrado de reclamos ciudadanos, una suerte de Defensor Ciudadano “en serio y en red” de aplicación obligatoria en todos los Ministerios, Servicios y Municipios, del cual el Servicio Nacional del Consumidor formaría parte fundamental mas no única, y con una base de datos integrada que permita llevar un control central del flujo de reclamos y sus respuestas. Esta organización debiera coordinar una encuesta anual de calidad de servicio, cuyos resultados se integren a las evaluaciones institucionales y formen parte de los convenios de desempeño y los PMG. Por cierto, esta encuesta de calidad debiera ser también un eje central de la negociación de incentivos con los diferentes gremios del sector público.
- ✓ La creación de un Tribunal Contencioso Administrativo para judicializar los reclamos que no puedan ser resueltos por la vía anterior. En suma, se trata de generar una instancia judicial ágil para que el ciudadano pueda interponer demandas contra el Estado en aquellos casos en que el Defensor Ciudadano no logre surtir efecto.
- ✓ La creación de la figura de Iniciativa de Ley Ciudadana, exceptuando o sujetando a revisión por el Ejecutivo de aquellas que impliquen gasto público.
- ✓ Lo más caro y difícil. Las tres medidas anteriores son reformas sustanciales, no institucionales. Se logran legislando y poniendo algo de recursos. Pero si el Estado ha de ser más amable con la ciudadanía, la primera manera de hacerlo es terminar con las colas de trámites eternos o innecesarios. Es necesario hacer que esta vez funcione, y funcione de veras, el hasta ahora fallido proyecto de “silencio administrativo”, por el cual los ciudadanos que realizan un trámite reciben aprobación automática si la tardanza del Estado supera un cierto período de tiempo. Esto se dice fácil, pero cuesta mucho dinero y muchas transformaciones institucionales largas y a veces conflictivas. Aquí no se trata de “ponerle Internet”. Se trata de que lo que funcione atrás, en el *back office*, funcione bien, con procesos rediseñados, personal motivado y entrenado, y con trámites innecesarios eliminados. En otras partes de este texto hemos demostrado que estos desafíos requieren tiempo y persistencia. La pregunta es ¿cuándo vamos a comenzar a hacerlo en los numerosos servicios rezagados y en particular en los municipios?

La formulación, presupuestación y control de gestión de las políticas públicas.

Cualquier aparato de Estado tiene un ciclo: formulación de políticas – definición de programas e instrumentos para materializarlas – definición de presupuesto para ejecutarlas – control de la ejecución presupuestal – control normativo – evaluación de impacto – reajuste de la política. En Chile existe amplio espacio para perfeccionar este ciclo:

- ✓ La materialización de un convenio de desempeño único y bien diseñado para los directivos públicos, que sirva como la base esencial de su evaluación personal e institucional, y que agrupe la multiplicidad de instrumentos de control de gestión hoy vigentes.

- ✓ La eliminación gradual y progresiva de las rigideces en el ejercicio presupuestal y gestión laboral de los servicios públicos, municipios, ministerios y gobiernos regionales que logren una adecuada certificación de su capacidad de gestión (que NO es un certificado ISO 9000)
- ✓ La concentración de Hacienda en su rol esencial de manejo fiscal, monetario y presupuestario a nivel macro, dejando como contrapeso esencial a la SEGPRES y/o los gabinetes sectoriales especializados en materia de planificación prospectiva y diseño de políticas.
- ✓ La creación de un ente con autonomía respecto al Poder Ejecutivo, que permita realizar evaluaciones integrales y propuestas prospectivas de largo plazo en materia de políticas, programas, instituciones y leyes, administrando adicionalmente un Fondo Concursable de Estudios de Política y Gestión Pública. Hay quienes dicen que esta función debiera estar radicada en la Contraloría, y así ocurre en países industrializados... pero para atreverse a hacer eso habría que tener antes la fuerza suficiente para modernizar totalmente este *weberiano* organismo.
- ✓ Reestructuración integral de la Ley y la institucionalidad de la Contraloría para resolver la multiplicidad de problemas que hemos descrito anteriormente.
- ✓ La formalización y profundización de la figura de la Cuenta Pública Ciudadana para todos los Ministerios, Servicios, Municipios, la Contraloría, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

La estructura del Poder Ejecutivo

Al culminar nuestro balance en el capítulo anterior, señalamos que la reforma institucional, mayoritariamente, no había estado en el radar de la clase política. Recordando a Godzilla.... “*institutions matter*”, y ya es hora que ésta se asuma como una tarea política de la mayor importancia. No es posible continuar con el desorden y multiplicidad de instituciones y programas, que siempre se crean y nunca desaparecen; no es posible que el Estado, aliado con la sociedad civil, no tenga una capacidad de visión prospectiva y de formulación de políticas públicas con 10 o 20 años de anticipación. Tampoco es posible que Hacienda tenga un poder incontrapesado en las macro decisiones de política pública y en las microdecisiones de partidas presupuestales; y no es posible que este país tenga en pleno Siglo XXI una Contraloría más propia de 1950.

Lo anterior, nuevamente, no son principios genéricos, sino que debieran materializarse en medidas concretas.

- ✓ Agrupación bajo un mando fuerte y coordinado de todos los programas e instituciones de desarrollo y apoyo social y combate a la pobreza, de manera que la señora Juanita Huilcamán y sus hijos no se vean asediados simultáneamente por la CONADI, el SERNAM, la JUNJI, el FOSIS, el SERVIU, el INJUV, Chile Califica, el SENCE, la JUNAEB y quien sabe cuántos servicios más. Chile Solidario es un paso muy interesante pero todavía pequeño en esta dirección.
- ✓ La agrupación bajo un mando fuerte y coordinado de todos los elementos de planificación de infraestructura, transporte y desarrollo urbano, de manera que no ocurra, (caso verídico) que la carretera que construyó el MOP y la calle que construyó el SERVIU estuvieron a punto de no empalmar por más de dos metros de altura, con la consecuente desesperación del Alcalde de turno... que tiene que construir las calles transversales.
- ✓ Aunque cueste dinero, es necesario transformar en servicios afectos a la escala de remuneraciones fiscalizadora a todo servicio que haga fiscalizaciones, más allá de los adscritos al Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, el Servicio Agrícola y Ganadero realiza fiscalizaciones muy críticas en la protección del patrimonio fitosanitario, en el Ministerio de Obras Públicas las labores centrales las realizan “inspectores fiscales”, y así sucesivamente.
- ✓ La agrupación bajo un mando fuerte y coordinado de los programas de fomento tecnológico, exportador y productivo repartidos hoy entre CORFO, INDAP, Prochile, FIA, MILENIO, CONICYT y otros servicios. Chile Emprende es un paso pequeño pero significativo en esa dirección, y también podrían serlo las incipientes Agencias Regionales de Desarrollo.

- ✓ La definición precisa de un ente de alto nivel político que diseñe y/o coordine las numerosas reformas del estado de carácter transversal, que trascienden a un Ministerio en particular, y que requieren de la coordinación de temas como gobierno electrónico, servicio civil, compras públicas, estudios de reorganización inter e intrasectorial, silencio administrativo, y en general todas las medidas asociadas a la nueva gestión pública. Podrá estar en La Moneda, en SEGPRES, en Hacienda, donde se guste, pero que esté, que cuente con recursos, respaldo político, y que se quede de una vez por todas en algún lugar, sin seguir oscilando entre Hacienda, SEGPRES, el gobierno electrónico en Economía y en el PRYME, etc.

La gerencia pública.

Es necesario un ajuste legal al gobierno del sistema de Alta Dirección Pública. Una corriente de opinión, por cierto que normativamente correcta en lo general, es que la función del Consejo debe limitarse simplemente a ser un “productor de ternas”. Otra corriente de pensamiento, en la cual me incluyo, es que siendo esa su función principal, también es misión del Consejo velar por el correcto funcionamiento del sistema, y por ende, a lo menos pronunciarse públicamente en temas como las remuneraciones de directivos, proyectos de ley que afectan al sistema (como por ejemplo la Ley de Empresas Públicas o la Ley de Tribunales Tributarios), el funcionamiento u organización de la Dirección Nacional del Servicio Civil que le presta apoyo, la calidad metodológica de los convenios de desempeño de los altos directivos, su relación con la compleja maraña de indicadores institucionales con la que deben lidiar, evaluar las limitantes al trabajo de los altos directivos y proponer soluciones a ellas, y en general, velar por un adecuado desarrollo del sistema.

El problema normativo estriba en que, siendo el Presidente(a) del Consejo a la vez el Director(a) del Servicio Civil, es decir funcionario de confianza del Ministerio de Hacienda, queda inextricablemente comprometido como el “jamón del sándwich” entre el poder ejecutivo y las opiniones de los Consejeros. La situación es en alguna medida similar a la archi discutida gobernabilidad de CODELCO u otras empresas públicas: al ser su Presidente Ejecutivo o Gerente General de confianza presidencial, y a la vez el principal ejecutivo de la empresa, es inevitable que el Directorio quede relegado a un rol mas bien consultivo, a pesar de tener responsabilidades políticas y administrativas.

En suma, se requiere un perfeccionamiento normativo, que separe la Dirección del Servicio Civil en lo que se refiere a los temas de apoyo al propio servicio civil y los problemas de los funcionarios, lo que puede seguir siendo dirigido por un directivo de confianza de Hacienda, de las funciones de alta dirección. En este último caso, debiera haber un Presidente(a) del Consejo de Alta Dirección de confianza del Presidente de la República, como hoy, pero debiera haber por separado un Jefe del Servicio de la Alta Dirección que, siendo elegido como sea, ternas o no, reporte enteramente al Consejo y pueda ser removido por el mismo. Sólo así el Consejo tendrá verdadera autoridad para ser un garante del funcionamiento del sistema, y para opinar sobre el mismo.

Otros perfeccionamientos normativos son necesarios: es necesario legislar para que los funcionarios que reporten al Jefe de Servicio sean, en cualquier caso, efectivamente seleccionados por este sistema, aun cuando las estructuras organizacionales sean modificadas *de facto* o por ley. Asimismo, es necesario establecer un período máximo para que el Presidente, o el Ministro en casos de segundo nivel, acepte o rechace la terna que se le ha presentado. En caso contrario, y aunque no ha ocurrido hasta ahora, se corre el riesgo eventual de que, por determinadas presiones, un nombramiento permanezca en el limbo por un largo período. Se requiere asimismo precisar el artículo 59 de la Ley para evitar del abuso del concepto de las subrogancias, posponiéndose así la concursabilidad de los cargos.

Por último, es necesario ampliar el sistema con mayor rapidez. Si bien la ley actual prevé la incorporación progresiva de los 99 servicios hasta el 2010, no se ve la razón para no incorporarlos todos a la brevedad. El

sistema ya se ha probado lo suficiente, y la eficacia del Estado podría beneficiarse con la incorporación inmediata de todos. Asimismo, si bien hay Servicios críticos como la Dirección de Presupuestos que en ningún caso debieran estar afectos a este sistema, es evidente que hay diversos casos en que las razones para dejarlos fuera del sistema son a lo menos dudosas, y esta materia debiera reestudiarse. Del mismo modo, el tema de la descentralización es crítico, la debilidad de las administraciones regionales y municipales es evidente, y es imperativo para el país diseñar un sistema para su profesionalización, sea o no al alero del Consejo de Alta Dirección.

Las reformas laborales pendientes.

Uno de los mayores desafíos de la modernización del Estado tiene que ver con el sistema de gestión de sus trabajadores. Dotarlo de mayor flexibilidad, un sistema adecuado de selección, evaluación, remuneración y promoción, son palabras mayores. Cualquier solución pasa por construir un consenso razonable que mire con visión de largo plazo los grandes desafíos que tenemos como país.

La inflexibilidad de la carrera pública es normalmente aducida como problema central de la administración. Sin embargo, como ya mencionamos anteriormente, esto no es correcto: casi la mitad de los funcionarios (los a *contrata*) están asociados a una excesiva flexibilidad de gestión¹⁰⁵. El problema radica en la armonización entre *planta* y *contrata*.

Tener al mismo tiempo un sistema excesivamente rígido de planta, como el actual, con un sistema de *contratas* que no cumple con las condiciones mínimas de un contrato laboral privado, es fuente de disfuncionalidad permanente. Si la *contrata* fue una solución para la rigidez, no lo es para atraer a los mejores profesionales y técnicos a la administración pública en el largo plazo. Además, genera fuertes costos en legitimidad y justicia laboral. Con todo, ingresar mecánicamente a todo el personal a *contrata*, sin concursabilidad, a una planta rígida como la actual, sería la peor opción.

La buena noticia es que aquellos servicios que contaron con gerentes modernizadores fueron capaces de trabajar de mejor manera con sus funcionarios, no obstante las dificultades. Por este motivo, se debe privilegiar, antes que cualquier otra política “legalista-sustancial”, una aproximación que pase por generar más y mejor gerencia pública, como lo mencionamos anteriormente.

Por cierto, la solución “trivializante” a este acercamiento es el directivo que dice “vamos a capacitar”. La capacitación no es mala en sí misma, pero es una parte mínima de los mejoramientos de gestión necesarios para que los funcionarios puedan rendir más y estar mejor motivados. Cuando un nuevo directivo público llega a un cargo y dice que va a mejorar la gestión cambiando el organigrama y capacitando a los funcionarios, las señales de alarma deben encenderse. Es su manera de hacerle un guiño a los enormes problemas de gestión, sin abordarlos de manera efectiva e integral. Los nuevos gerentes públicos deben considerar la gestión de recursos humanos como una labor estratégica de largo plazo, utilizar procesos de excelencia en esta materia, e integrarla con los rediseños de estrategia, servicios, coordinaciones interinstitucionales, estructura, procesos y sistemas de la institución.

Una propuesta de tipo “sustancial” de más largo plazo consiste en complementar el actual sistema de planta (con algunas flexibilizaciones) con un *sistema razonablemente regulado de contrata*s. Este sistema debería considerar, por una parte, grados razonables de flexibilidad, evaluación rigurosa de desempeño, aseguramiento de la calidad y procesos transparentes de selección; y, por otra, debe generar un sistema digno de desvinculación con indemnizaciones. Para dar mayor estabilidad y cierto sentido de carrera se podrían crear *contratas* de distintos plazos de duración. Por cierto, esta propuesta se parece bastante a lo que

¹⁰⁵ No se dispone de datos, pero es probable que esta proporción aumente si se mide por volumen de remuneraciones porque los *contratas* tienen en promedio remuneraciones más altas.

el ex-Ministro del MOP Ricardo Lagos intentó hacer en su momento, encontrando trabas constitucionales que lo impidieron. Si cambiamos la Constitución en cosas más “pesadas”, ¿por qué no en esta materia, crucial para los ciudadanos?

¿Será posible negociar una planta más flexible a cambio de un sistema de evaluación efectivo y mayores incentivos variables, indemnizaciones y jubilaciones? En cualquier caso, el “paquete a negociar” debiera contemplar el espectro completo de plantas y contrata. A veces es mejor dar una buena pelea que varias escaramuzas.

Hay que solucionar el problema de la extrema flexibilidad de los *contratas*. Y en lo posible, vincular la solución a una flexibilización del régimen de los *plantas*. Esto significa entre otras cosas que la concursabilidad de los cargos de 3^{er} nivel debe hacerse necesariamente en coma abierta y no cerrada al sector público, ni mucho menos a la propia institución, lo cual requiere una “nueva” Ley de Nuevo Trato. El concepto de que una institución pública es “propiedad de sus funcionarios” es inaceptable. Por el otro lado, no es sostenible el actual nivel de extrema flexibilidad de los *contratas*.

Al igual como lo propondremos en la sección siguiente sobre descentralización, la solución pasa por la distinción entre instituciones certificadas por su calidad de gestión (no por ISO9000!) vs. las que no lo son. Las primeras pueden ser sujetas a la presentación de una política razonable respecto a *contratas*, tanto remuneracional como de selección y evaluación, aprobada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, y de ahí en adelante operar con importantes grados de autonomía ... extensible por cierto a otros ámbitos como la ejecución del presupuesto. Las organizaciones de menor calidad de gestión deberían seguir obligatoriamente ciertas pautas mínimas de calidad en relación a los procesos de contratación y remuneración, privilegiándose en ambos casos mecanismos de transparencia de la información y de auditorías ex post (con informes públicos).

El personal a *contrata* podría acogerse a beneficios si es bien evaluado: optar por una mayor remuneración y/o inamovilidad en el cargo por un período acotado de algunos años¹⁰⁶. Este sistema brindaría la posibilidad de que el personal de planta pueda transitar a este nuevo modelo, con un incentivo extra: podrán acceder a mayores remuneraciones y un bono de despido siempre que opten por asumir mayores riesgos.

¿Será posible alcanzar un “nuevo” Nuevo Trato, en que los gremios acepten una evaluación real, acepten que la inamovilidad no es sacrosanta, acepten los concursos abiertos y la movilidad horizontal, a cambio de pensiones dignas, regularización de las contrata, e incentivos significativos por desempeño positivo real y efectivo? El futuro lo dirá.

Para que esto opere, el sistema debe ser consensuado con los sindicatos, y debe ser auditable con informes públicos por instituciones independientes. En esto, nuestra propuesta es imitar al monstruo imperialista por excelencia: la Coca Cola. Aunque ha pasado completamente desapercibido, *The Coca Cola Company* obliga a todos sus proveedores agroindustriales en el mundo (incluido Chile) a recibir auditorías externas por parte de un ente certificador independiente, en que se garantiza a) el cumplimiento de la legislación laboral local, b) el cuidado del medio ambiente según las normas locales, c) negociación colectiva, y d) salud y seguridad laboral, entre varios otros temas¹⁰⁷.

Otro elemento de diseño es forzar a una cierta distribución obligatoria en las calificaciones. El fenómeno actual de que “todos se sacan nota máxima” porque en caso contrario son perjudicados por otras instituciones es simplemente funesto. La argumentación de que “a lo mejor todos los funcionarios son excelentes por lo cual se generarían injusticias” no resiste análisis, porque hoy hay bastantes instituciones con “muchos funcionarios pésimos que sacan la máxima calificación”... lo cual es una injusticia aún peor en

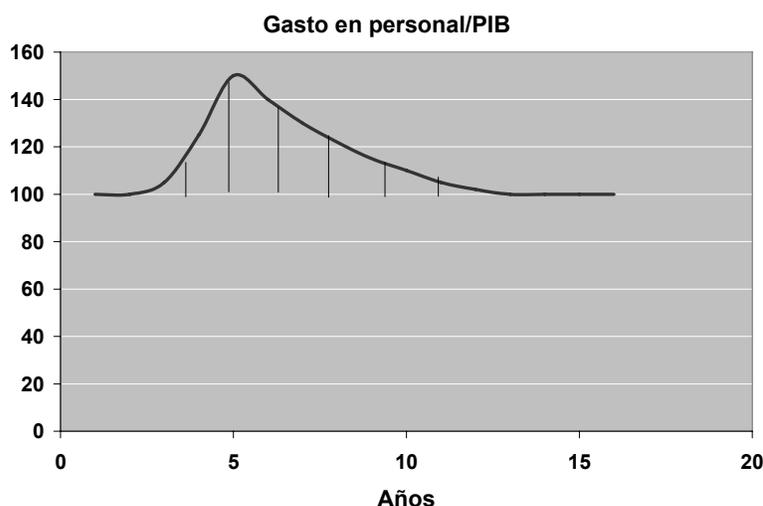
¹⁰⁶ Obviamente siempre se podrá remover por causas muy calificadas.

¹⁰⁷ Ver www.cokefacts.org, “Supplier Guiding Principles”

perjuicio de los ciudadanos. Esta norma ya se aplica *de facto* y en forma negociada con el sindicato en algunas instituciones públicas chilenas.

Por cierto, resolver los problemas laborales del sector público va a requerir dinero, pero este debe verse como recursos inversionales, no de gasto corriente. No se trata de aumentar el costo global de los recursos humanos, sino de financiar los requeridos gastos de regularizaciones de contrata, tránsito de servicios críticos al status fiscalizador, y bonos decentes de jubilación y retiro, con una disminución progresiva de los cargos públicos por la vía de jubilaciones y retiros, hasta culminar con una planta más reducida, y mejor evaluada, incentivada y remunerada en aquellos cargos más críticos. La curva de gastos por razones laborales debiera aparecer, cualitativamente, de este modo:

Gráfico 29



Un acuerdo de esta naturaleza, que va a requerir necesariamente de una inversión, marcada en la zona delineada del gráfico, concordada con altura de miras con los gremios nacionales en un acuerdo de largo plazo, podría abrir la puerta a la modernización definitiva del sector público y municipal de Chile.

El espíritu general de este diseño intenta construir un equilibrio razonable entre *flexibilidad* y *servicio civil*, respetando espacios para una gestión descentralizada en aquellos casos en que la modernización institucional lo justifique. Un Estado con mayor flexibilidad laboral pero que resguarde un sistema racional y justo es un desafío. Se debería buscar una solución consensuada, con altura de miras, con los sindicatos públicos, pero incluyendo en la mesa de conversaciones a representantes de los ciudadanos que son atendidos por esos funcionarios. La tarea es compleja, pero aquí se juega una parte importante de la calidad del Estado.

Una descentralización gradual pero efectiva¹⁰⁸.

Frente a la casi interminable lista de problemas asociados a la descentralización, la regionalización, y la gestión de los municipios, no corresponde proponer una interminable lista de soluciones, sino más bien, tratar de enfrentar los nudos críticos, y en el orden adecuado.

¹⁰⁸ Parte importante de la información, análisis y datos de esta propuesta están obtenidos de la tesis de mi alumno Cristian Leyton, del Magister en Gestión y Políticas Públicas, denominada: "Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005: Una mirada regional y municipal". Con Cristián agradecemos igualmente los valiosos comentarios de las Lectoras de este estudio de caso, Alejandra de la Barra y Bettina Horst.

El primero de ellos consiste en generar una masa crítica de profesionales de buen nivel tanto en los gobiernos locales como, más en general, en la sociedad civil. Ingenieros, educadores, médicos, economistas, profesores universitarios, trabajadores sociales, agrónomos, etc. Sin este elemento, el círculo vicioso de las desconfianzas centrales nunca se romperá, y a la inversa, será difícil generar desde las regiones una capacidad de presión ciudadana y política. Podremos producir diez leyes más, veinte programas de inversión regional y municipal, y a la larga la porfiada realidad terminará imponiéndose y el proceso estancándose. A cifras del 2002, la Región Metropolitana acumulaba el 50.5% de los técnicos y universitarios nacionales¹⁰⁹. Esta cifra debería acercarse a 40% (de acuerdo a la proyección de la población para el año 2005), que es la proporción de habitantes de esta Región sobre el país. Esto suena a poco, pero en realidad equivale a aumentar en un 50% los profesionales de buena calidad existentes en regiones, sin aumentar uno solo en Santiago.

Lograr esto no es sencillo, toma dinero y tiempo. Pero tal vez no tanto. En primer lugar, podría determinarse que las asignaciones de zona aumenten para todo cargo público concursable en regiones, sea este de alta dirección, tercer nivel, o cualquier otra naturaleza. En segundo lugar, el Programa Servicio País, que hoy al alero de una organización sin fines de lucro de escasísimos recursos manda algunos cientos de estudiantes y profesionales por un breve período a regiones (teniendo una demanda mucho mayor que su capacidad de oferta), podría cambiar de status radicalmente, y generar un Servicio País de mucho mayor cobertura. De seguro una fracción de ellos optará por quedarse, o por volver al cabo de pocos años. En tercer lugar, dado que el nuevo gobierno ha anunciado fuertes programas de fomento al emprendimiento, no sería un pecado ni venial introducir un diferencial mayor de apoyo para los nuevos emprendimientos en regiones. Supongamos que el país decidiera “farrearse” en esto unos 50 millones de dólares al año. Eso viene siendo como el 8 % de la inversión pública del país. ¿No valdrá la pena invertir en la acumulación de capital humano un pequeño porcentaje del gasto en cemento y acero? Por otro lado, sería interesante calcular cuál es el costo marginal de congestión que introduce un habitante adicional a la ciudad de Santiago, en términos de requerimientos de vialidad, Metro, pérdida de tiempo en transporte, infraestructura, descontaminación, combate a la delincuencia, y compararlo con los incentivos necesarios para inducir más gente a desplazarse regiones. En una de esas, hasta salimos ganando.

Pasando a otro ámbito, ya se ha señalado en diversos foros que Chile tiene el potencial para convertirse en una potencia agroalimentaria de clase mundial. Esto no es una ficción, el valor de estas exportaciones, cerca de 8 mil millones de dólares, ya habría superado al cobre si no fuera por la fuerte alza reciente en el precio de este metal. Esta cifra podría duplicarse o triplicarse en una década. Desde carne de avestruz empacada al vacío en porciones de peso exacto y etiqueta de una cadena de supermercados alemanes, hasta queso camembert. La diferencia entre exportar leche en polvo a dólar el kilo y camembert a 50 dólares el kilo es puro conocimiento y posicionamiento de marca. Si se lo piensa bien, es difícil encontrar otro sector con el potencial para generación de empleo estable y bien remunerado fuera de Santiago, en cifras del orden de cientos de miles. Una mina de cobre que exporta mil millones de dólares genera algo entre 500 y 1000 empleos directos. Esta cifra se multiplica por cerca de 20 veces si se trata de exportación de alimentos. Si bien este es un ámbito que en su esencia corresponde al sector privado desarrollar, es indudable que hay un gran potencial para establecer programas de colaboración entre el Estado y subsectores alimentarios del sector privado, como el cluster del vino, o el de peces de agua fría, o el lácteo, para posicionar la marca Chile en el extranjero, desarrollar tecnología, cadenas de comercialización, y programas de fomento a la competitividad y el emprendimiento.

Entrando específicamente en el aparato de Estado, aquí parece haber cinco desafíos cruciales: el primero de ellos consiste en poner en la agenda pública el tema del modelo de descentralización que queremos. De ser un relativamente desconocido documento de la SUBDERE, “El Chile Descentralizado que Queremos” debe pasar a ser un documento alabado, criticado, destripado, si es necesario reconfigurado, y finalmente

¹⁰⁹ Gustavo Rayo, III Encuentro Nacional de Estudios Regionales, 2005.

consensuado por la clase política, el gobierno y el parlamento. Si no tenemos una visión de largo plazo sobre este tema, continuaremos dando un paso adelante y dos atrás en este tema.

El segundo es traspasar, con las modificaciones y cuerpos consultivos que sean necesarios, el sistema de Alta Dirección Pública a los gobiernos regionales y comunales. Profesionalizarlos y flexibilizar su gestión es un paso crítico del proceso. En el caso municipal, esto implica legislar en torno al 110 Constitucional (actualmente el 121, en la nueva Constitución). La ASEMUCH, esperablemente, continuará oponiéndose. Pero llegó la hora de pagar el rescate si es necesario, y eso sólo se logrará si existe un modelo políticamente consensuado de descentralización.

En tercer lugar, es necesario profundizar la planificación territorial, con visión de largo plazo, de manera que integre desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, desarrollo urbano, desarrollo social, educativo y cultural. *Este debiera ser el rol central de los gobiernos regionales*, respondiendo en forma congruente a planes nacionales indicativos de nivel más macro. Si alguien opina que este enfoque es “soviético”, tal vez convendría consultar la opinión de los holandeses, japoneses o el reino de Dubai.

Adicionalmente, dada la débil capacidad de gestión regional y municipal, es imprescindible colocar incentivos presupuestales adecuados para la *combinación* de esfuerzos entre Regiones, y entre Municipios. Es decir, en lugar de separar más, hay que juntar más. Si no hay recursos para que tres Municipios pobres puedan tener un excelente Director de Obras, y los tres Municipios deciden compartir un excelente Director, esa solicitud presupuestal debiera gozar de la primera prioridad.

Finalmente, es necesario un traspaso progresivo y diferenciado de responsabilidades ministeriales a los gobiernos regionales. Esto se logra creando verdaderas agencias regionales, que reporten a los gobiernos regionales, en temas como infraestructura, vivienda, o fomento productivo. La clave aquí parecería ser una mesa de tres patas: gradualidad, flexibilidad, y certificación de competencias. En otras palabras, esto no tiene porqué hacerse de golpe, sino cuando una determinada Región demuestre que cuenta con las competencias de gestión como para que la responsabilidad se traspase desde el Ministerio sectorial correspondiente a la jurisdicción del Gobierno Regional, y más aun, puede probarse de manera piloto y transitoria.

EPILOGO: EL DESAFIO ES POLITICO

¿Importa? Este tema de la reforma, que suena medio latoso, para iniciados ¿importa? Uno de los problemas estriba en que la reforma del Estado suena casi tan aburrida para los ciudadanos y sus dirigentes políticos como una discusión sobre la importancia del agua para la navegación. El Festival de Viña es bastante más apasionante.

Pero, el Estado es como Dios. No se ve pero está en todas partes: cuando Ud. paga las polémicas contribuciones de su casa; cuando saca patente para el coche; cuando recibe las cuentas del agua, teléfono y autopistas concesionadas, cuyos servicios están regulados; cuando el cartero pasa a cobrarle todos los meses; cuando quiere crear una empresa y cuando quiere cerrarla; cuando toma un taxi, cuyos servicios están regulados; por cierto... cuando manda a su hijo a la escuela; cuando cierran un instituto técnico profesional por su mala calidad; cuando entra a un restaurante cuya sanidad también está vigilada; cuando emite una boleta de honorarios; cuando pide un crédito. Toda su vida personal, social, laboral o empresarial está permeada por alguna intervención del Estado. Piense en un día cualquiera de su vida, desde que se levanta hasta que se acuesta, y haga un recuento de las ocasiones en que esta cotidianeidad ha sido influida directa o indirectamente por el Estado, incluso en este país, que cuenta con uno de los aparatos públicos más pequeños del mundo.

La calidad de nuestras vidas depende del tema. La competitividad futura del país también, y por ende, la capacidad para generar empleos dignos y bien remunerados. Estamos en una suerte de limbo, a medio camino entre el subdesarrollo y el desarrollo, y este tránsito va a depender en buena medida del éxito que tenga Chile en profundizar las modernizaciones institucionales y las reformas sustanciales pendientes.

Existe además otra poderosa razón político-técnica para profundizar las modernizaciones institucionales, especialmente aquellas que inciden en la calidad del servicio. Chile tiene un bajísimo gasto público: 22% del PGB. De los países de la OECD, los que menos gastan son Estados Unidos y Japón con 34 y 36% respectivamente. Suiza 38, nuestro modelo a envidiar que es Nueva Zelanda 41, Noruega 49 y la admirada Finlandia 56. Aquí hay una suerte de inevitabilidad. El desarrollo trae aparejado un incremento de gasto público, para atender las demandas y necesidades cada vez más sofisticadas de la población. No vamos a discutir si el gasto es causa o consecuencia del desarrollo, pero claramente van de la mano y pretender otra cosa es tapar el sol con un dedo. Y ese gasto sale de los impuestos, nos guste o no. Con 22% es evidente que Chile no podrá jamás resolver el brutal desafío previsional, sumado al de la salud, de la educación, de la innovación, de la modernización del propio Estado, de la infraestructura no concesionable, etc. Pero hay un prerequisite esencial: el sistema político no lo va a aprobar nunca, si las deficiencias evidentes de calidad y eficiencia de algunos sectores e instituciones de la administración pública persisten. Muchas instituciones, en particular el sistema educativo, deberán pasar por un test de la blancura en cuanto a su eficiencia antes que la sociedad chilena, particularmente los partidos de oposición y los gremios empresariales, acepten la inevitabilidad de aumentar este gasto, y por ende, la tributación asociada.

Sin embargo, las reformas en Chile corren hoy el peligro de estancarse, por los círculos viciosos que señalamos anteriormente, que incluyen la interacción entre un brevísimo período presidencial de cuatro años, un gobierno de coalición que por ende es averso al riesgo político inherente a las transformaciones, la captura del Estado por gremios e intereses corporativos, y los desincentivos a las reformas estructurales que tiene el parlamentario promedio. No se trata aquí de caer en el pesimismo, y es evidente que en cada período, si logramos mantener la sanidad mental y no dejarnos arrastrar por locuras, se van a ir mejorando algunos temas. Un gobierno irá a mejorar la previsión. El siguiente la innovación. Alguno, con suerte y mucho coraje, la educación. El problema es que en el globalizado siglo XXI, avanzar lentamente es equivalente a quedarse estancado o retroceder.

Una luz de solución apunta tal vez en el estilo que ha anunciado la nueva Presidenta de Chile, al inaugurar el cuarto gobierno de la Concertación de centro izquierda, lo que en cualquier país del mundo industrializado se llamaría un gobierno socialdemócrata pero con sanidad fiscal. Ella ha repetido hasta la saciedad que va a ser un gobierno con los ciudadanos, y para los ciudadanos. Con consulta a ellos. Si este anuncio va más allá de ser una figura retórica, y se transforma en un empoderamiento verdadero de la ciudadanía, puede que ésta se convierta en la palanca para vencer las resistencias de los enclaves organizados.

Dicho de otro modo, este gobierno necesitará “cerrar la pinza”. El día que los padres de los niños que están siendo deficientemente educados en un colegio municipal se paren en la puerta con pancartas a exigir cambios, van a haber cambios y el sistema político va a responder. El día en que se publiquen las estadísticas de calidad de atención de los hospitales públicos, y uno salga particularmente mal parado, van a haber cambios. El día en que la cuenta pública de un Alcalde o Intendente arroje resultados mediocres y los ciudadanos no la acepten, van a haber cambios. El día que haya una demanda colectiva contra una empresa por abuso monopólico o defraudación de calidad, van a haber cambios. El día en que las trabajadoras temporeras exijan que se respeten algunos derechos elementales, pero nos enteremos en Santiago, van a haber cambios. El día que la organización de productores de lácteos exija públicamente un programa de innovación y posicionamiento de la marca Chile para competir en el mundo, van a haber cambios. La solución para desatar los nudos políticos que amarran las futuras reformas pasa por la más amplia transparencia de la información pública, la rendición de cuentas, y un verdadero empoderamiento ciudadano.

Finalmente, hemos dicho que en un sistema complejo cada quien trata de optimizar su propio entorno, a menudo en detrimento del bien común. En muchas ocasiones, avanzar significa para cada uno de estos actores conceder o dar a favor del bien común, aun en detrimento del interés propio. Eso se llama construcción de capital social, y sólo se logra en la medida en que el país vaya consolidando su identidad. Dependerá de las señales valóricas y el ejemplo que las cúpulas políticas y gremiales le vayan dando al país.

Anexos

INDICADORES DE OPORTUNIDAD: OECD + Chile

País	Corrupción		Burocracia		Calidad de la Justicia		Economía Informal		Matrícula Escolar		Resultados Educativos		Mortalidad Infantil		Expect. de Vida		Comun. y Calidad Trans.Púb.	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	89/90	99/00	90	98	95	00	90	00	90	00	80/89	90/95
Australia	6,57	8,21	4,13	4,94	7,84	8,51	10,10	14,30	78,60	88,90	519	530	8,00	5,30	78,80	78,90	3,50	3,00
Austria	5,24	6,92	4,86	4,12	7,33	9,04	6,90	9,80	91,10	88,20	-	514	7,80	4,80	77,90	78,20	-	3,30
Bélgica	5,52	5,22	3,76	2,78	6,18	5,70	19,30	22,20	87,70	88,00	550	508	7,90	5,30	78,00	78,20	2,80	2,70
Canadá	7,50	7,78	4,59	4,63	8,44	8,49	12,80	16,00	88,70	93,70	521	532	6,80	5,20	79,00	78,90	3,10	3,50
Dinamarca	9,16	9,03	4,74	5,04	8,42	8,59	10,80	18,00	86,80	89,50	-	497	7,50	4,30	75,90	76,40	3,10	3,10
Finlandia	7,79	9,53	5,46	6,38	8,42	8,70	13,40	18,10	93,00	94,80	-	540	5,60	4,20	77,30	77,50	-	-
Francia	6,03	4,22	4,09	1,76	6,20	5,85	9,00	15,20	85,80	94,20	-	507	7,30	4,40	78,50	78,90	2,80	3,00
Alemania	7,58	6,91	4,81	3,87	8,17	8,23	11,80	16,00	87,80	87,80	-	487	7,00	4,50	77,00	77,40	3,40	3,00
Grecia	2,82	3,00	1,90	2,34	5,00	6,15	22,60	28,70	82,70	86,40	-	460	9,70	5,40	77,90	77,90	2,60	2,40
Islandia	-	9,03	-	6,28	-	8,28	-	-	-	85,40	-	506	5,90	3,10	79,20	79,50	-	-
Irlanda	6,98	5,54	5,30	5,64	8,09	7,57	11,00	15,90	79,90	77,00	-	514	8,20	5,90	76,10	76,30	2,80	3,00
Italia	2,56	3,53	2,76	1,97	3,16	3,56	22,80	27,10	88,30	88,30	491	473	8,20	5,30	78,30	78,70	2,30	2,50
Japón	5,46	4,27	5,32	2,62	7,76	6,25	8,80	11,20	96,80	98,60	581	543	4,60	3,80	80,60	80,70	3,50	3,30
Luxemb.	5,52	7,37	3,76	4,11	6,18	7,47	-	-	-	67,60	-	436	7,30	5,00	76,90	77,00	-	-
Holanda	8,13	7,97	5,42	4,69	8,13	8,28	11,90	13,10	83,60	92,60	529	-	7,10	4,90	77,70	77,90	3,40	3,30
Nva.Zelanda	8,43	8,76	6,27	4,34	7,89	8,26	9,20	12,80	85,00	90,30	501	531	8,30	5,90	77,40	78,20	-	-
Noruega	7,35	8,07	4,00	3,03	8,20	8,30	14,80	19,10	87,70	96,40	-	501	6,90	3,90	78,50	78,60	3,20	2,80
Portugal	4,51	3,89	3,32	2,22	8,03	2,70	15,90	22,70	-	87,60	-	456	11,00	5,50	75,40	75,60	2,00	2,20
España	3,78	5,57	3,18	3,97	2,89	4,43	16,10	22,70	-	91,60	-	487	7,60	3,90	77,90	78,20	2,30	2,60
Suecia	7,63	8,61	4,63	5,58	7,06	8,52	15,80	19,20	85,30	99,50	-	513	6,00	3,40	79,30	79,60	3,30	3,30
Suiza	7,89	7,16	6,11	5,36	8,70	8,02	6,70	8,60	79,80	83,10	-	506	6,80	3,70	79,60	79,70	3,60	3,70
Reino Unido	8,00	6,83	5,97	3,14	7,51	7,40	9,60	12,70	79,10	93,70	498	528	7,90	5,60	77,20	77,30	2,90	3,00
EEUU	6,53	6,55	5,31	3,73	8,00	7,07	6,70	8,70	85,80	90,20	492	499	9,40	7,10	76,90	77,10	3,80	3,30
Prom OECD	6,41	6,69	4,53	4,02	7,16	7,19	12,67	16,77	85,73	89,24	520,22	503,09	7,51	4,80	77,88	78,12	3,02	3,00
Chile	7,94	7,50	-	3,75	-	5,04	-	19,80	80,30	90,00	-	397	19,00	10,00	72,40	76,00	-	0,32

Fuente: Riquelme, 2006

INDICADORES MACROECONÓMICOS: OECD + CHILE

País	Distribución del Ingreso		Coeficiente de Variación del Crecimiento		Inflación Promedio		Ingreso Per Capita		Crecimiento Económico Promedio		Desempleo Promedio	
	1980's	1990's	1980's	1990's	1980's	1990's	1990	2000	1980's	1990's	1980's	1990's
Australia	15,50	17,90	1,20	2,50	8,40	2,50	15.530	25.420	3,10	3,60	7,50	8,90
Austria	-	25,20	1,60	2,30	3,80	2,40	15.710	24.690	2,40	2,40	3,30	5,20
Bélgica	21,60	24,10	1,30	1,60	4,90	2,10	15.530	24.910	2,00	2,20	9,50	8,70
Canadá	-	18,95	1,10	1,30	6,50	2,20	17.400	27.320	2,90	2,90	9,40	9,50
Dinamarca	17,40	24,50	0,80	1,50	6,90	2,10	15.820	27.070	1,60	2,30	7,10	7,40
Finlandia	18,40	24,20	2,10	0,50	7,20	2,20	15.220	23.200	3,10	2,10	4,90	11,90
Francia	-	18,60	2,20	1,40	7,40	1,90	15.970	21.980	2,50	1,90	9,00	11,20
Alemania	-	20,10	1,25	1,30	2,90	2,60	17.010	23.630	2,20	1,90	6,80	7,70
Grecia	-	19,90	0,30	1,30	19,50	11,10	8.680	15.250	0,70	2,30	6,60	9,50
Islandia	-	-	0,90	0,90	39,20	4,30	16.210	27.070	2,80	2,70	0,80	3,30
Irlanda	-	18,30	1,50	2,10	9,30	2,30	10.940	26.610	3,60	7,30	14,20	12,00
Italia	18,80	22,70	2,10	1,40	11,20	4,20	15.180	22.890	2,30	1,60	8,40	10,70
Japón	21,90	24,80	3,10	1,00	2,50	1,20	16.950	24.920	4,10	1,50	2,50	3,00
Luxemburgo	-	-	1,40	1,90	4,80	2,20	22.320	43.110	5,00	5,40	1,40	2,50
Holanda	-	20,65	1,20	2,80	2,90	2,40	15.390	26.310	2,30	2,90	8,00	5,80
Nva.Zelanda	15,90	12,70	1,00	1,20	11,90	2,10	12.360	18.740	1,90	2,80	4,30	7,90
Noruega	19,00	24,00	1,20	2,90	8,30	2,40	16.220	30.730	2,40	3,60	2,80	4,80
Portugal	-	18,90	1,10	1,30	17,60	6,00	9.120	16.590	3,30	2,80	7,70	5,60
España	-	21,05	1,50	1,60	10,20	4,20	11.320	18.230	2,90	2,70	17,50	19,60
Suecia	21,20	24,10	1,70	1,00	8,00	3,50	16.320	22.940	2,20	2,30	2,50	6,20
Suiza	16,90	19,60	1,20	0,70	3,30	2,30	19.670	28.360	2,10	0,90	0,70	3,40
Reino Unido	-	16,35	1,40	1,30	7,40	3,70	14.860	23.290	2,70	2,30	9,60	7,90
EE.UU.	15,70	15,70	1,40	2,20	5,60	3,00	21.340	35.030	3,20	3,20	7,30	5,80
Promedio OECD	18,39	20,59	1,42	1,57	9,12	3,17	15.438	25.143	2,67	2,75	6,60	7,76
Chile	10,65	10,55	3,455	2,071	21,6	9,4	4.250	8.498	4,8	7,8	15	9

Fuente: Riquelme, 2006

ENTREVISTA Y ENCUESTA		SOLO ENTREVISTA
Albarrán, Daniel	Gazmuri, Jaime	Artza, Osvaldo
Alvarez, Carlos	González, Susana	Aylwin, Patricio
Alvarez, Pablo	Harasic, Davor	Bilbao, María Josefina
Arellano, José Pablo	Heiss, Jonny	Bitar, Sergio
Arros, Ricardo	Horst, Bettina	Campero, Guillermo
Aylwin, Mariana	Hurtado, Carlos	Guzmán, Eugenio
Baranda, Benito	Larraín, Hernán	Guzmán, Marcela
Barraza, Fernando	Larroulet, Cristián	Hansen, Christian
Bau, Catalina	Lemaitre, María José	Lira, Luis
Berener, Heidi	Lima, Marcos	Marcel, Mario
Boeninger, Edgardo	Martínez, Claudio	Mena, José Manuel
Brahm, María Luisa	Matte, Eliodoro	Ruiz, Luis
Brunner, José Joaquín	Maturana, Esteban	Toro, Juan
Campero, Tomás	Medina Jara, Rodrigo	Vargas, Juan Enrique
Caro, Jorge	Meller, Patricio	Fischer, Alvaro
Castro, Francisca	Mújica, Pedro	Budinic, Mateo
Cerda, Carlos	Muñoz, Oscar	
Cheyre, Hernán	Pardo, Carlos	
Concha, Andrés	Philippi, Bruno	
Costa, Rossana	Ramírez, Alvaro	
Cox, Sebastian	Ravinet, Jaime	
De la Cuadra, Sergio	Rayo, Gustavo	
De la Fuente, Jorge	Rodríguez, Gabriel	
Del Piano, Andriana	Romaguera, Pilar	
Egaña, Rodrigo	Sapelli, Claudio	
Estévez, Jaime	Schiefelbein, Ernesto	
Etcheberry, Javier	Sepúlveda, María Alejandra	
Feres, Juan Carlos	Tomassini, Luciano	
Fernández, Francisco	Vial, Joaquín	
Ferreiro, Alejandro	Valdés, Salvador	