



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS  
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

DEPARTAMENTO DE  
**INGENIERIA INDUSTRIAL**

# **La Reforma del Estado en Chile 1990-2005** **Diagnóstico y Propuestas de Futuro**

*(Del Balance del Terror al Consenso Promisorio)*

**Mario Waissbluth**

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

**SERIE GESTION N° 76**

**Diciembre, 2005**

**Centro de Gestión (CEGES)**  
**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](http://www.dii.uchile.cl), en [www.mariowaissbluth.com](http://www.mariowaissbluth.com) y en [www.igt.cl](http://www.igt.cl).  
Comunicaciones a [mariow@dii.uchile.cl](mailto:mariow@dii.uchile.cl) o [mwaissbluth@igt.cl](mailto:mwaissbluth@igt.cl) o [jinostro@dii.uchile.cl](mailto:jinostro@dii.uchile.cl)

# Contenido

<b>1. INTRODUCCION.....</b>	<b>3</b>
1.1.    Propósitos y agradecimientos. ....	3
1.2.    Herramientas. ....	8
<b>2. EL ESTADO, UN MUTANTE DEL SIGLO XXI.....</b>	<b>9</b>
2.1.    El fin del “viejo estado - nación” y la emergencia confusa de nuevos modelos.....	10
2.2.    El ocaso del estado <i>weberiano</i> y la emergencia del estado en red.....	13
2.3.    Las nuevas políticas públicas acerca de la gestión pública.....	15
<b>3. CHILE EN CIFRAS .....</b>	<b>17</b>
3.1 Comparaciones socioeconómicas internacionales. ....	17
3.2 La controvertida desigualdad y su compañera la pobreza. ....	22
3.3. El aparato público. ....	26
3.4. Las carencias educativas e innovativas. ....	31
3.5. El excelente desempeño económico. ....	33
3.6. “Los chicos serios”. ....	36
3.7. Los confusos estados de ánimo.....	37
<b>4. EVOLUCIÓN POLÍTICA EN EL PERIODO 1990-2005.....</b>	<b>39</b>
<b>5. LA REFORMA DEL ESTADO EN HITOS.....</b>	<b>44</b>
5.1. Las reformas del Gobierno Militar. ....	44
5.2. Del Gobierno Militar al de la Concertación: ¿cambió el concepto de Estado?.....	48
5.3. El período de Patricio Aylwin.....	50
5.4. El período de Eduardo Frei. ....	52
5.5 El período de Ricardo Lagos.....	55
<b>6. LAS PERCEPCIONES DE ACTORES CLAVE SOBRE EL AVANCE DE LA REFORMA .....</b>	<b>58</b>
<b>7. LOS DETONANTES Y OBSTACULOS DE LA REFORMA.....</b>	<b>67</b>
7.1. Las coincidentes percepciones de actores clave. ....	67
7.2. Las personas.... las personas y su continuidad. ....	67
7.3. Los factores de contexto y el peso positivo de la historia.....	69
7.4. La clase política.... no estaba allí pero aceptó.....	69
7.5. La interacción estado -sociedad civil y el problema de la captura.....	70
7.6. El rol de las crisis y el poder de los medios. ....	71
7.7. La fluctuante estructura del estado para administrar su propia reforma. ....	72
7.8. “Enclaves”: los Gremios y la Contraloría. ....	73
<b>8. CUATRO EVIDENCIAS ESPECIALES.....</b>	<b>75</b>
8.1. Una entrevista muy especial: Patricio Aylwin. ....	75
8.2. Una conferencia de prensa muy especial. ....	80
8.3. Una “minihistoria de caso”: Del Banco del Estado a BancoEstado.....	80
8.4. La esquizofrenia de los “programas” en educación. ....	88
<b>9. EL BALANCE FINAL.....</b>	<b>90</b>
<b>10. LAS ASIGNATURAS PENDIENTES .....</b>	<b>98</b>
10.1. Reformas Transversales. ....	98
10.2. Reformas Sectoriales e Institucionales Específicas. ....	105
10.3. Los dilemas políticamente críticos.....	107
<b>ANEXO I.....</b>	<b>114</b>

# 1. INTRODUCCION

## 1.1. Propósitos y agradecimientos.

Estimado lector, permítame por un momento presentarme ... porque 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, 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 allá a ese MAPU que hasta el día de hoy levanta sentimientos encontrados, y 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, y 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 Esta-

do 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”.

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 Magister en Gestión y Políticas Públicas, están incorporados en este artículo. 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 texto. Elena Razmic, 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 Lima, 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.

En la realización de este proyecto hay una cierta dosis de irresponsabilidad profesional. 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 (más encima con postgrado en biotecnología) a incursionar en la economía, la sociología, la historia, y la ciencia política en forma completamente *amateur*. Por ello, este trabajo debe entenderse más como un “ensayo en periodismo académico”, que un sesudo tratado que resista a cabalidad los filtros analíticos de esas profesiones. 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.

*¿Será este texto un estudio académico, neutral y desapasionado de los logros y fracasos de la actual coalición de gobierno en reforma del Estado ... o es un sibilino intento por destacar los éxitos del gobierno bajo un pretendido manto de academicismo, con propósitos mas bien políticos y electorales?*

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 Ramírez<sup>1</sup>, proporciona una minuciosa descripción de los hitos principales de la reforma en este período, que por ende son abordados aquí someramente, y el segundo, mucho más reciente, editado por Patricio Meller<sup>2</sup>, 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 a mi juicio 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 polí-

---

<sup>1</sup> “El proceso de reforma del Estado y Modernización de Gestión pública en Chile. Lecciones, Experiencia y Aprendizajes (1990-2003)”, Alvaro Ramírez, INAP, Madrid, 2004.

<sup>2</sup> “La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema”. Editor Patricio Meller, Ed. Taurus, 2005.

tica, 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 en cierto modo 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.

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. Una pregunta obvia podría hacerse el lector conciente de mi historia y afinidades políticas: ¿será este texto un estudio académico, neutral y desapasionado de los logros y fracasos de la actual coalición de gobierno en materia de reforma del Estado ... o es un sibilino intento por destacar los éxitos del gobierno bajo un pretendido manto de academicismo, con propósitos más bien políticos y electorales? La pregunta es legítima, y mi respuesta sincera es que, en la medida en que la neutralidad y la objetividad son filosóficamente posibles, este será un análisis políticamente neutral y objetivo.

Este documento debe entenderse como un “*working paper*” preliminar, prolegómeno a la edición de un producto más definitivo a inicios del 2006. 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.

Su propósito básico 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 y hacerlo sentir ignorante. Yo mismo no entiendo muchos de ellos, siendo como he sido durante los últimos 15 años un “*practicante*” de la reforma y no un estudioso de la misma.

El otro desafío autoimpuesto es tratar de no convertir este texto en 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 5.

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

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 Bouckaert<sup>3</sup>: 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, deberemos presentar obligadamente 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 Egaña<sup>4</sup>, basado en parte en aportes de Koldo Echebarría<sup>5</sup>, 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 es 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 SERNAM 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 sustancial. Las reformas sustanciales se logran con mucha inspiración, mucha negociación, pero cuando se materializan lo hacen rápidamente y con escasa transpiración.

---

<sup>3</sup> Christopher Pollitt, Gert Bouckaert, “Public Management Reform. A Comparative Analysis”, Oxford University Press, 2000. Recomendamos este libro como una estupenda referencia para cualquiera que desee estudiar los procesos de reforma del Estado en países industrializados.

<sup>4</sup> Rodrigo Egaña. “Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y Desafíos”, Revista del Centro de Estudios Públicos, 2002.

<sup>5</sup> Koldo Echebarría, “Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significados y Modelos Conceptuales”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 18, páginas 7796.

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 instituciones, convenciendo gremios recalcitrantes, incorporando gradualmente otros directivos<sup>6</sup>, mandos medios y funcionarios al proceso, 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 *lobbys* 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, eliminando el antiguo concepto de mérito por el de antigüedad, en suma, menos inspiración y muchísima transpiración y liderazgo, durante largos períodos de tiempo.

Una anécdota ilustrativa<sup>7</sup>: 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 e inamovibles por ley? ¿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 huma-

*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 definiendo 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.*

<sup>6</sup> Respecto a procesos de transformación institucional, tal vez la referencia más iluminadora es “Leading Change”, John Kotter, Harvard Business School Press, 1996.

<sup>7</sup> “La Reforma del Estado en América Latina”, M. Waissbluth, [www.polisla.com](http://www.polisla.com) y [www.mariowaissbluth.com](http://www.mariowaissbluth.com)

nos. 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.

## **1.2. Herramientas.**

Para la ejecución de esta investigación hemos recurrido a dos fuentes: la primera fue escarbar la mayor cantidad posible de datos y cifras “duras” (como crecimiento del PIB) o “semiduras”, que son encuestas de percepción, como por ejemplo los índices internacionales de probidad.

El segundo elemento ha sido la realización de un conjunto de entrevistas a “actores clave”, de gobierno, oposición, gremios empresariales o laborales. Estas entrevistas en la mayoría de los casos contuvieron una sección “semicuantitativa” en la cual solicitamos calificar con una cifra los grados de avance de determinados sectores o las influencias de determinados actores, y una sección cualitativa de análisis de diversos ángulos de la reforma.

Me tocó realizar cerca de un 70% de estas entrevistas, y fue una experiencia impactante. Me encontré con una elite político-técnica de un nivel muy elevado, con visión amplia de los temas de Estado, que se despojó completamente de sus sombreros partidistas para abordar las entrevistas, y como veremos más adelante, con un grado de consenso en lo sustantivo del diagnóstico y las propuestas verdaderamente sorprendente para un país que hace quince años estaba completamente fracturado. Para los entrevistados que accedieron generosamente a darnos un par de horas dentro de sus apretadas agendas, y a contestar con total franqueza, va otro agradecimiento.

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 por lejos a mi capacidad analítica y mi experiencia. Tampoco pretendemos realizar aportes en materia de política económica ni social, ni abordar una descripción detallada de todos los ámbitos y espacios de acción del Estado, pues sería prácticamente imposible. 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 temas críticos de futuro.



## 2. EL ESTADO, UN MUTANTE DEL SIGLO XXI

Supongamos 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 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).

Finalmente, nuestro amigo retorna en el 2005, 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, como veremos más adelante: *“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”*. Del balance del terror al consenso promisorio ...

Por supuesto, este 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 yo no soy el más apto para responder sus preguntas y 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”<sup>8</sup>, escrito por un artífice estratégico de la reconstrucción democrática de Chile, y el libro de Castells “Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el

---

<sup>8</sup> “Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad”, Edgardo Boeninger, Editorial Andrés Bello, 1997.

contexto mundial”<sup>9</sup>, que explica con claridad la necesidad de recomponer la identidad nacional después de estas traumáticas mutaciones.

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”.

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

Para entender el contexto histórico-económico, revisaremos brevemente las tendencias mundiales que marcaron el siglo XX y están marcando los inicios del siglo XXI<sup>10</sup>. 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.*

---

<sup>9</sup> “Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial”, Manuel Castells, Fondo de Cultura Económica, 2005.

<sup>10</sup> 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.mariowaisbluth.com](http://www.mariowaisbluth.com)

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.

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 Silvio Rodríguez, es lo mismo pero no es igual.

Entonces, heos aquí los chilenos, en la punta extrema de una zona extrema de un mundo 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.

El primero, el modelo fundacional, defendido e ideado por los halcones en la Casa Blanca, los *think tanks* mal llamados “conservadores” (y los asesores de Augusto Pinochet, autores del famoso “*Ladri- llo*”, aunque es dudoso que muchos ideólogos del primer mundo los hayan escuchado o leído), 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 es más importante que la seguridad en el trabajo, 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 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 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 mantiene una moneda devaluada artificialmente para fomentar las exportaciones, aun a costa de sacrificar el 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

**“El mensaje actual de la literatura apunta a la obsolescencia de la dicotomía mercado o Estado. Se han abandonado las posturas fundamentalistas anteriores de “Todo Mercado y Nada Estado” o su dual “Todo Estado y Nada Mercado”**

**P. Meller. Op. Cit.**

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 japonesa, de Corea del Sur, y Taiwán. Como ejemplo, en los 60 el Estado taiwanés diseñó un plan a treinta años para entrar al mercado de semiconductores, sin tener siquiera una fábrica de radios a pila, y hoy produce cerca de la mitad de los *chips* del planeta, los de silicio, no los de madera. “Industrial policy”. Apuestas por sectores y/o contubernio estado-empresas, que horrorizan y provocan una mirada de desprecio a los economistas del primer modelo, y desde 1985 hasta inicios del 2005, a los ministros de Hacienda de Chile. Los datos que veremos son abrumadores: crecen, son equitativos y tienen bajo gasto público. Este modelo será referido como “asiático”.

Finalmente, tenemos el Estado-Mercado-Gerencial (*Managerial Market State*, en alemán *Soziale Marktwirtschaft*). Una sociedad cohesionada 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 mucho.

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 período<sup>11</sup>. Frente a ello, en Alemania no hay indigentes y en Estados Unidos y en Chile abundan. 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 Layard<sup>12</sup>, 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

---

<sup>11</sup> Para una descripción del caso alemán, véase *The Economist*, Aug. 20-26th, 2005, cuyo título de portada es “Germany’s surprising economy”.

<sup>12</sup> “Happiness: Has Social Science Got a Clue?”, Richard Layard, Lionel Robbins Memorial Lectures, London School of Economics, Marzo 2003.

ingreso se hacen mayores. En otras palabras, cuando las disparidades son muchas, aunque aumente su ingreso (como ha 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.

Como ya dijimos, 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 gobierno 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 Londres 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 probablemente continuarán siendo el eje de nuestras controversias político-económico-sociales por los próximos 20 años.

## 2.2. 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 y en su rol en la sociedad. También se está dando 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 profundamente influenciado por la estructura y organización del antiguo Ejército Alemán Imperial<sup>13</sup>. 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 describió<sup>14</sup>, por cierto que muy similares a los de cualquier ejército<sup>15</sup>, y que hacen salivar de gusto a las Contralorías y otros 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 articula-

*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.*

<sup>13</sup> H.H Gerth, C. Wright Mills, “From Max Weber: Essays in Sociology”, Oxford University Press, 1946.

<sup>14</sup> Una buena y breve descripción de la burocracia weberiana puede verse en: David Johnson, “Thinking Government: Public Sector Management in Canada”, Broadview Press, 2002.

<sup>15</sup> 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.

dos 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.

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 constatare 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.

Las teorías sobre Nueva Gestión Pública, la irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías, y las nuevas prácticas que ya se están adoptando en muchas partes del mundo y también en Chile, 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 clave del libro “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”<sup>16</sup>:

*“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. Burocracias rígidas de “comando y control”, descripciones estrechas de funciones, culturas y procesos operativos no orientados al cliente,*

---

<sup>16</sup> S. Goldsmith, W. Eggers, “Governing By Network: The New Shape of the Public Sector”, Brookings Institution Press, 2004.

*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”*

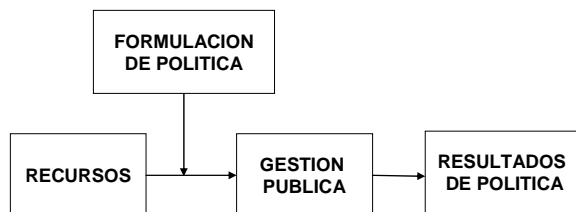
Como puede verse, este es un cambio de paradigma fundamental, frente al cual nuestra Constitución, que obliga a aprobar las plantas de funcionarios en el Congreso, es casi una obscenidad. El concepto ha comenzado a emerger esporádicamente en Chile, y será central en nuestros diagnósticos y propuestas de futuro. 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 útiles para su solución.

***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.***

Esta insularidad<sup>17</sup> 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.

### **2.3.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 en red”, hay nuevos elementos que están irrumpiendo con fuerza en la concepción misma del aparato de Estado.



<sup>17</sup> Mario Waissbluth. “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”, Revista del CLAD, # 27, Octubre 2003, disponible también en [www.mariowaissbluth.com](http://www.mariowaissbluth.com)

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.

Como lo muestra el recuadro anterior, de Ingraham<sup>18</sup>, 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)<sup>19</sup>. 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. En los últimos años Chile ha estado transitando lentamente del “No Public Management” al “New Public Management” y ésta es otra mutación que es necesario considerar como marco teórico para abordar el diagnóstico de la reforma en Chile en estos quince años.

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.

*En los últimos años Chile ha estado transitando lentamente del “No Public Management” al “New Public Management” y esta es la otra mutación que es necesario considerar como marco teórico para abordar el diagnóstico de la reforma del Estado.*

---

<sup>18</sup> “The Art of Governance: Analyzing Management and Administration”, Patricia W. Ingraham (Editor), Laurence E., Jr. Lynn (Editor), Georgetown University Press, 2004

<sup>19</sup> “The New Public Management”, Michael Barzelay, University of California Press, 2001



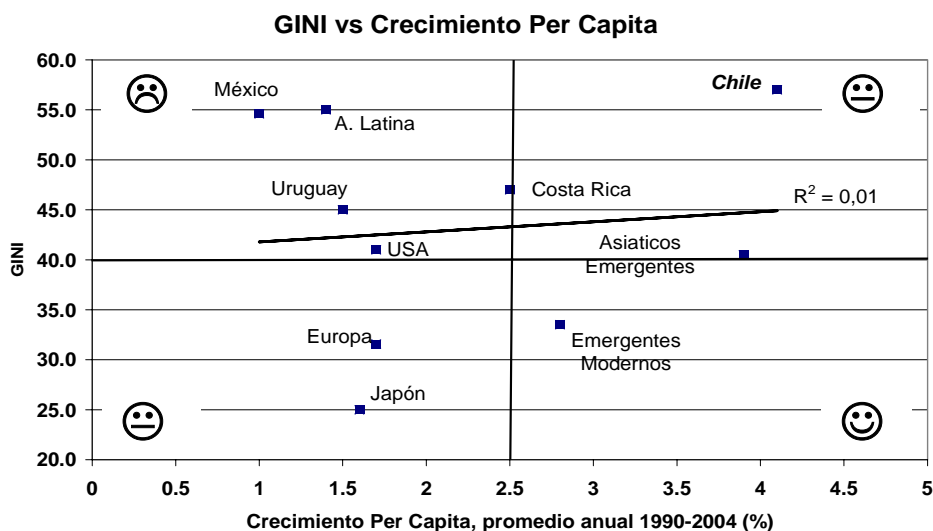
### 3. CHILE EN CIFRAS

Es imposible entender el contexto en que se da la reforma del Estado en Chile sin formarse al menos una imagen, una breve radiografía económica y social de Chile y su aparato público, y de las cifras principales que permiten objetivar estas realidades y a la vez, despejar algunos mitos. Pedimos disculpas adelantadas al lector por la catarata de gráficas que le mostraremos en las próximas páginas, pero parece imprescindible para estructurar una visión integradora de la evolución del país en el período<sup>20</sup>.

#### 3.1 Comparaciones socioeconómicas internacionales.

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*” son Irlanda, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda. Debe notarse que los datos de gasto público y otros factores no computan necesariamente todos los elementos, pero la base de comparación del Banco Mundial para todos los países es la misma. Asimismo, los datos de gasto público no reflejan las “transferencias” de gasto público a 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 públicos que consumen. Pero eso es gasto... no ingreso. El coeficiente de Gini refleja el ingreso autónomo de las personas y es la medida más sólida hasta hoy inventada para dimensionar la equidad.

Gráfico 1



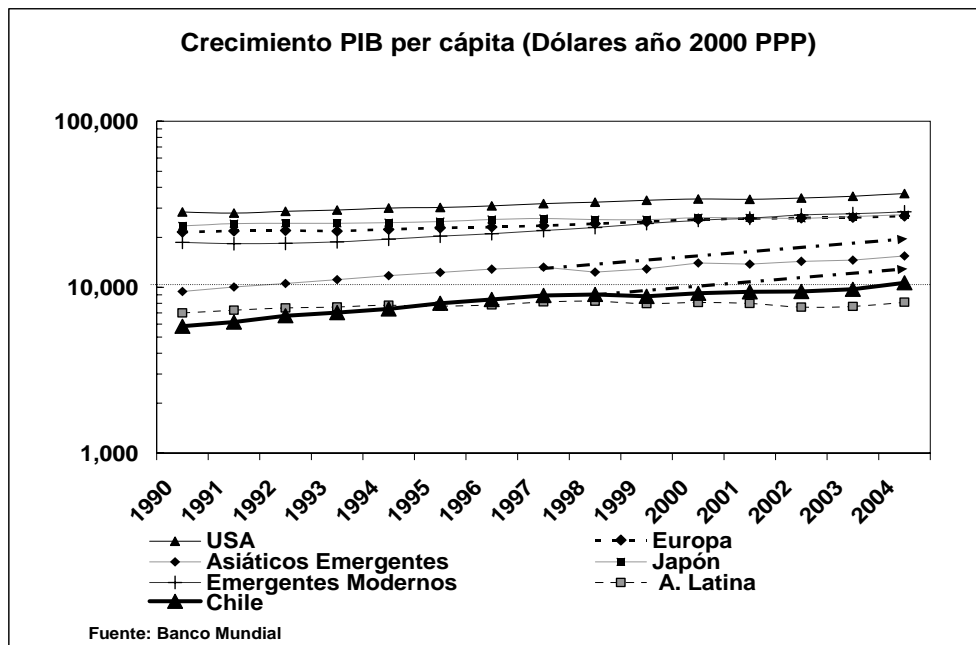
Fuente: Elaboración Propia en base a datos Banco Mundial, World Development Indicators database

<sup>20</sup> Agradecemos especialmente en este capítulo a Luis Riquelme, estudiante del Magister en Gestión y Políticas Públicas, quien a través de su Estudio de Caso contribuyó con varios de los gráficos aquí presentados.

Según este gráfico, se puede concluir que, a) no hay correlación entre desigualdad y crecimiento, b) que los países latinoamericanos han estado en el peor mundo de la desigualdad y el bajo crecimiento, c) que Japón es pasmoso en cuanto a sus niveles de equidad, seguido por los “europeos” y los “emergentes modernos”, y d) que Chile es un modelo paradigmático de excepcional crecimiento SIN equidad. 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)

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”.

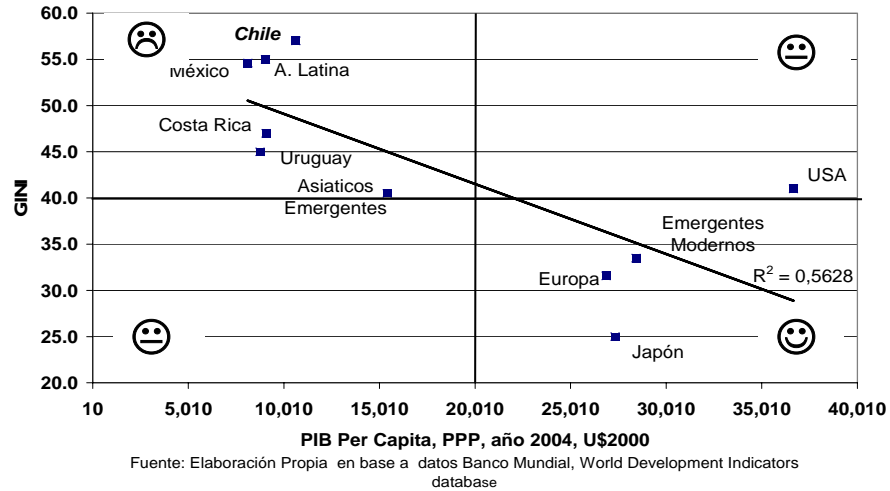
**Gráfico 2**



A este ritmo a Chile le faltan 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 precrisis 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

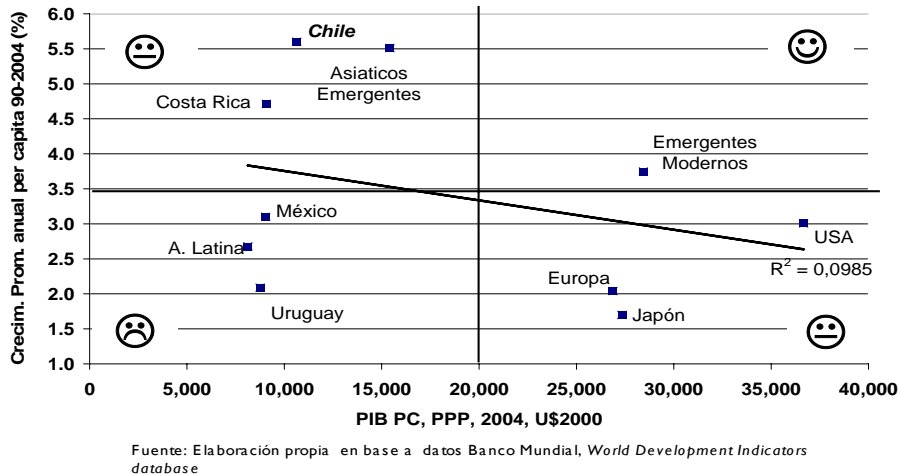
GINI vs PIB Per Capita



La Gráfica 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 ser *equitativo* y *rico* vienen juntos, y ser *inequitativo* y *pobre* también. Nada de esto es una justificación ética ni moral, y yo preferiría por lejos vivir en un país europeo con un Gini de 32 y un ingreso per cápita PPP de US\$ 27.000, que en un Estados Unidos con un Gini de 42 y un ingreso de US\$ 37.000. 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 calidad de la educación, ya veremos más adelante...El siguiente gráfico, si bien tiene un bajo coeficiente de correlación, señala que es bastante difícil crecer a elevadas tasas cuando ya se es muy rico.

Gráfico 4

Crecimiento Percapita vs PIB Per capita

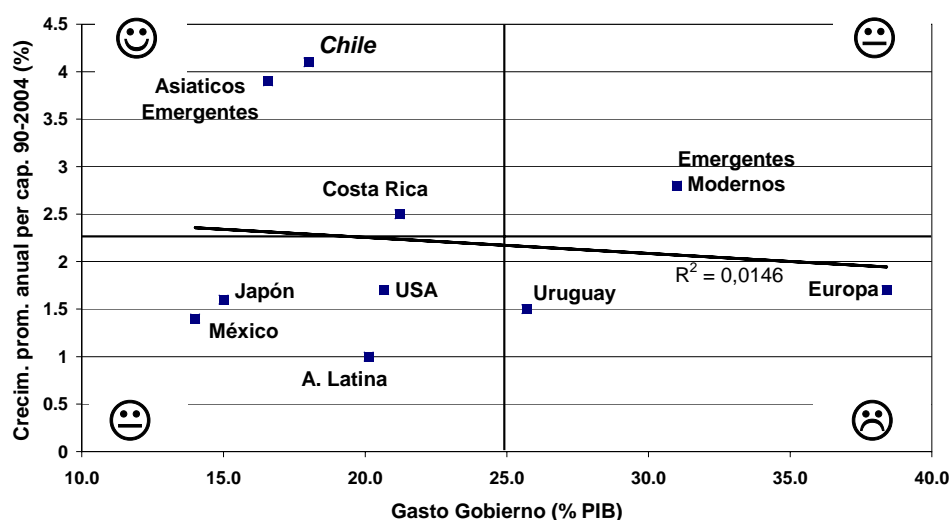


Suena bastante obvio. Pero también muestra con crudeza cómo hay pobres que no crecen, y el excepcional caso de pobres que crecen mucho: Chile y los “asiáticos emergentes”. Los “emergentes modernos”, siendo ya bastante ricos, logran crecer apreciablemente y ya están sobrepasando a Europa y Japón.

El Gráfico 5, si fuera visto por los columnistas favoritos de la “derecha”, don Hermógenes y don Alvaro, probablemente les provocaría un espasmo de alegría. “Mira, mira .... los únicos que crecen son los que lo hacen con bajo gasto público... la libertad para emprender, la desregulación. Mira además a los europeos, pobrecitos, su alto gasto público les tiene estrangulado el crecimiento. Cuando seamos ricos nos preocuparemos de los pobres”. 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 5**

**Gasto Gobierno vs Crecimiento**

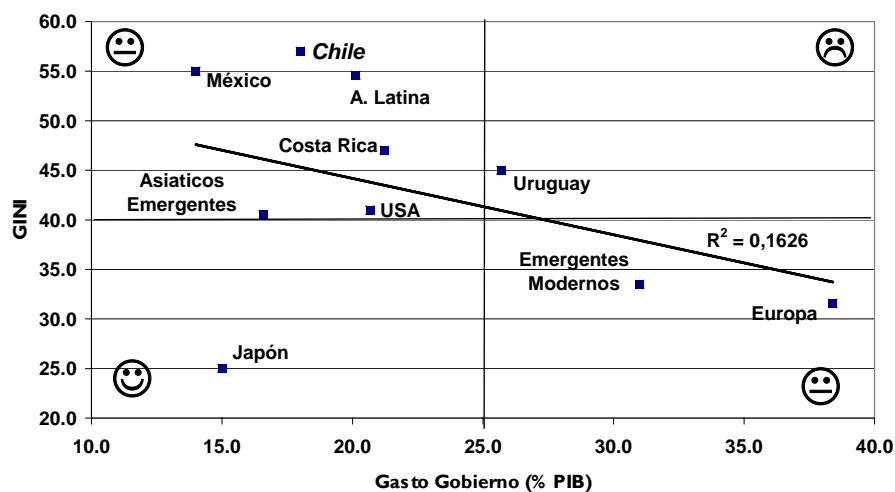


Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial, *World Development Indicators database*

Hasta ahora, los datos parecen dar toda la razón a las “derechas”. Sin embargo, tal vez el Gráfico 6 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). Por otro lado, Chile y América Latina están muy por arriba de la recta, y en cambio Japón, los *emergentes modernos*, y los *asiáticos emergentes* están claramente por abajo de la recta. Los orgullosos latinos no logramos “sacarle trote” al gasto público en materia de equidad, al revés de los ya mencionados, que logran niveles de equidad mejores que lo que su gasto público predice.

Gráfico 6

Gasto Gobierno vs GINI



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

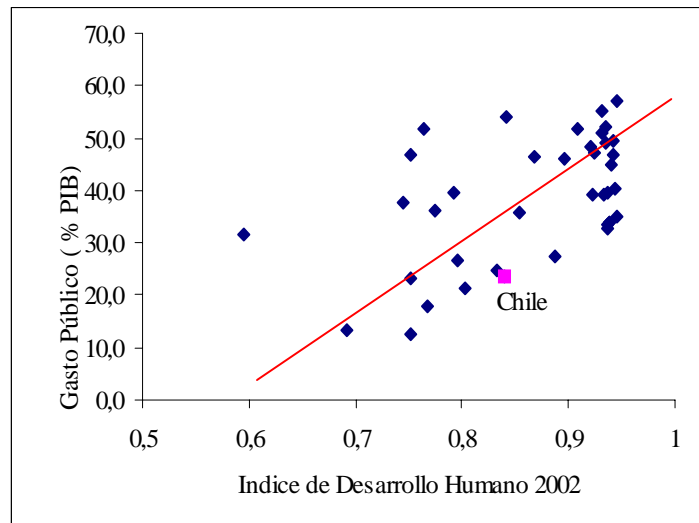
Abandonaremos aquí la compleja ecuación crecimiento – equidad – gasto público – ingreso *per capita*, que está en el meollo de las disputas ideológicas en Chile y entre los defensores de los distintos “sabores” del capitalismo moderno, con la creciente convicción de que ningún extremo de estos modelos es particularmente bueno, y que los factores culturales (de carácter ancestral), educacionales, y tecnológicos, son cruciales para lograr un adecuado “trade off” entre estas variables. A continuación, veremos qué ha logrado Chile a través de la focalización de su gasto público en los más pobres. Eso no aparece en el “Gini”, que refleja únicamente el ingreso autónomo de las personas, y no los subsidios a la alimentación escolar, la vivienda, etc.

En el Gráfico 7 podemos constatar que a) aunque gruesa, existe una correlación positiva importante entre gasto público e Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD<sup>21</sup> y b) que Chile ha sido dentro de esa muestra de países particularmente *eficiente* en aprovechar ese gasto para mejorar las condiciones sociales. Dicho de otro modo, Chile ha logrado un Índice de Desarrollo Humano equivalente al de un país que en la curva promedio tuviera un gasto público/PGB aproximadamente 10% superior.

El Gráfico 8 muestra la evolución comparativa del IDH entre nuestros grupos seleccionados de países a lo largo del tiempo. Puede constatar que a) el Gobierno 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 claves, 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) que 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 tomará unos 15 años más en llegar al nivel de los países ricos.

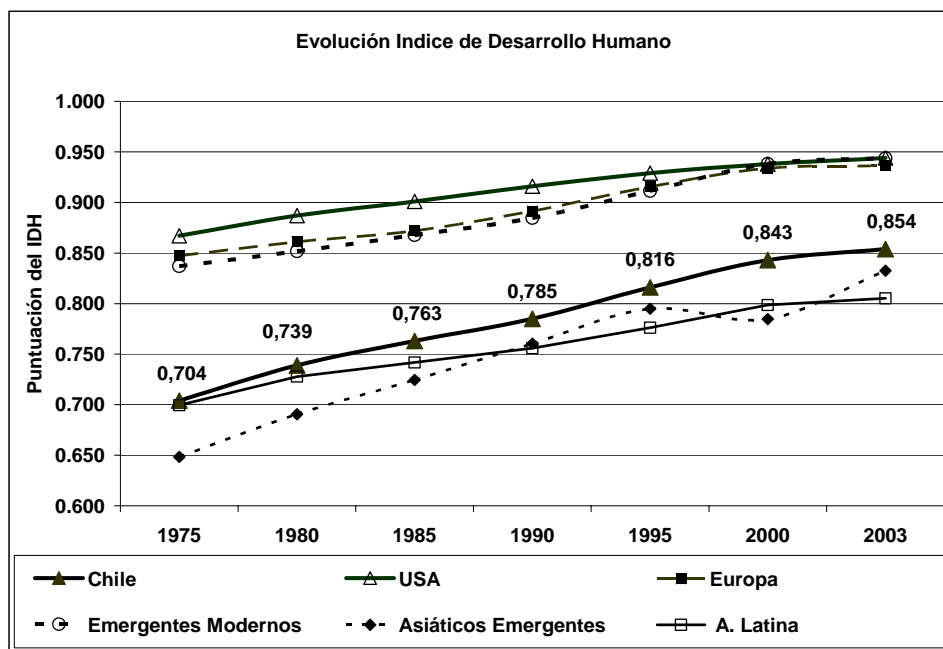
<sup>21</sup> Nótese que en esta estadística los valores de gasto público son levemente diferentes y superiores, pues incorporan otras variables.

**Gráfico 7**



Fuente: PNUD

**Gráfico 8**

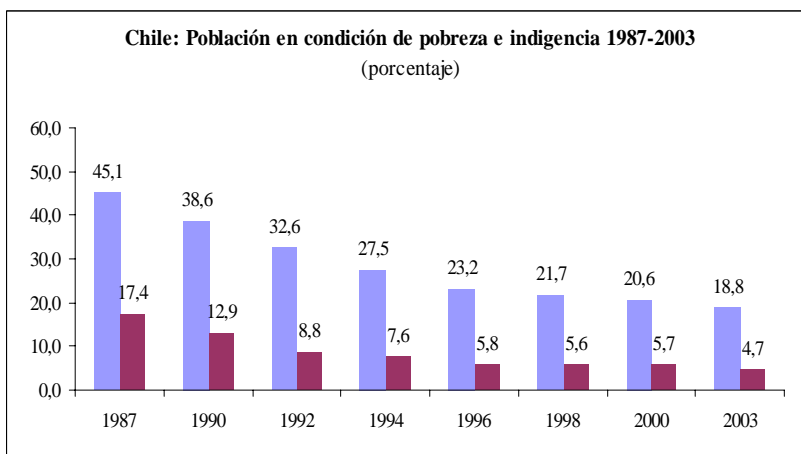


Elaborado a partir de datos de PNUD

### 3.2 La controvertida desigualdad y su compañera la pobreza.

El siguiente gráfico obtenido de MIDEPLAN, aunque es de amplio dominio público, muestra la impactante reducción de la pobreza y la indigencia en Chile y no puede dejar de insertarse aquí.

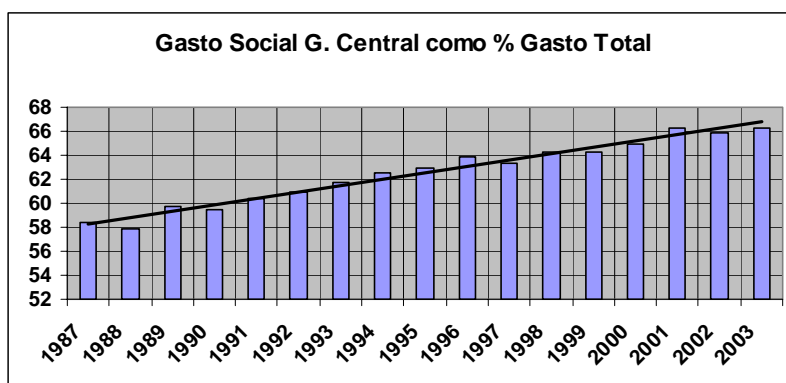
**Gráfico 9**



La reducción de la pobreza no se inicia en el gobierno democrático. Si se observa con cuidado, entre 1987 y 1990 hay una fuerte mejora en estos indicadores. Después de 15 años, con el candidato de la UDI opinando que de haber sabido del Riggs y las violaciones a los derechos humanos hubiera votado por el NO, tal vez ya llegó la hora del “consenso promisorio”, en que todos comiencen a ver con objetividad los méritos y falencias de sus opositores. Al mostrar más adelante los resultados de la encuesta de opiniones realizada en este estudio, constataremos que esto ya comenzó.

El siguiente gráfico muestra cómo, efectivamente, en este período el Gobierno de la Concertación realiza un esfuerzo por focalizar sus recursos en el gasto social, más allá de lo que se venía haciendo en el Gobierno Militar, que de por sí no era una baja proporción.

**Gráfico 10**



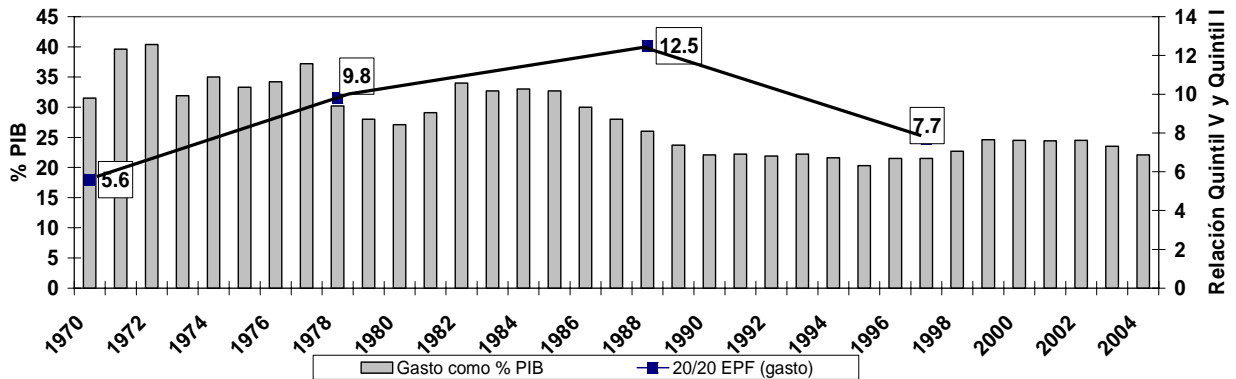
Fuente de datos: DIPRES

El Gráfico 11 es clave para la comprensión de lo ocurrido en el período. Las barras grises indican una reducción radical del gasto público en el período militar, particularmente en los últimos 5 años, y un gobierno de la Concertación que mantiene el gasto disciplinadamente controlado en ese nivel, con fluctuaciones menores y contracíclicas. La línea negra es impactante. Hacia los 70 Chile era pobre pero igualitario: los ricos gastaban 5.6 veces más que los pobres. Esta desigualdad aumenta violentamente

con el Gobierno Militar, y hacia el 98 la Concertación logra revertir este índice. Lamentablemente, no contamos con una encuesta de Presupuesto Familiar más reciente.

**Gráfico 11**

**Evolución de Gasto de Gobierno General  
y de Relación Gasto 20% más rico / 20% más pobre**

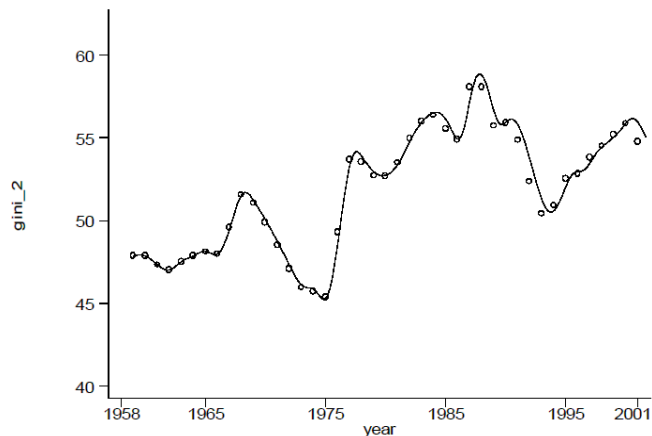


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dipres, Informe de Finanzas Públicas, Sept. 2005, e INE, Encuestas de Presupuestos Familiares, años 68-69: 77-78: 87- 88: 96-97.

Si se observan los gráficos siguientes, y en lugar de gasto hablamos de ingreso autónomo, las desigualdades son dramáticas y persistentes en el tiempo. Chile empeoró gravemente su Gini en el Gobierno Militar, y lo ha mantenido exactamente igual desde el 90 en adelante.

**Gráfico 12**

**Gráfico 1**  
**Distribución de Ingresos en el Gran Santiago 1958-2001: Coeficiente de Gini**  
(Ingreso per capita de los hogares , promedio móvil de dos años)

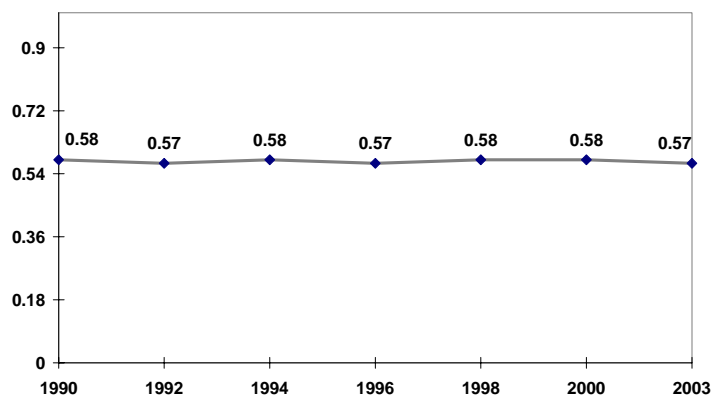


Fuente: Osvaldo Larrañaga, Documento de Trabajo 178, octubre 2001, FACEA U. de Chile.



**Gráfico 13**

**Evolución Coeficiente de Gini  
Distribución del Ingreso Autónomo**

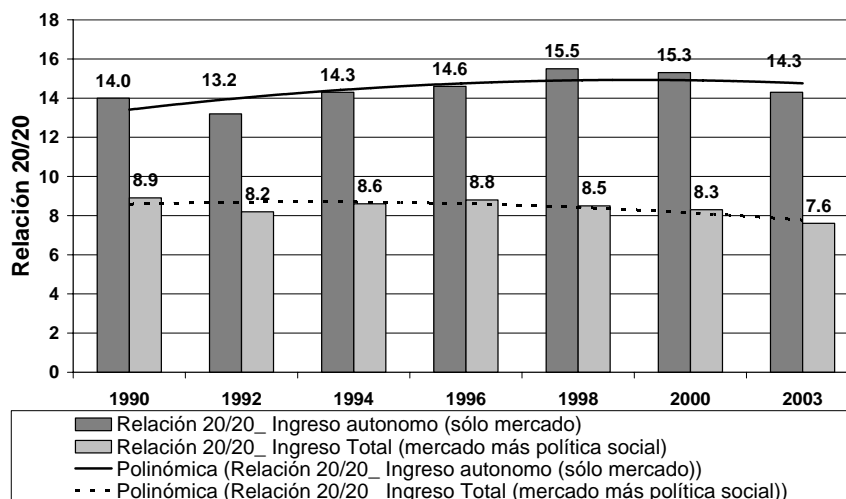


Fuente: Mideplan, Casen 2003

Los subsidios han generado una mejora, según el gráfico siguiente. 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, 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 14**

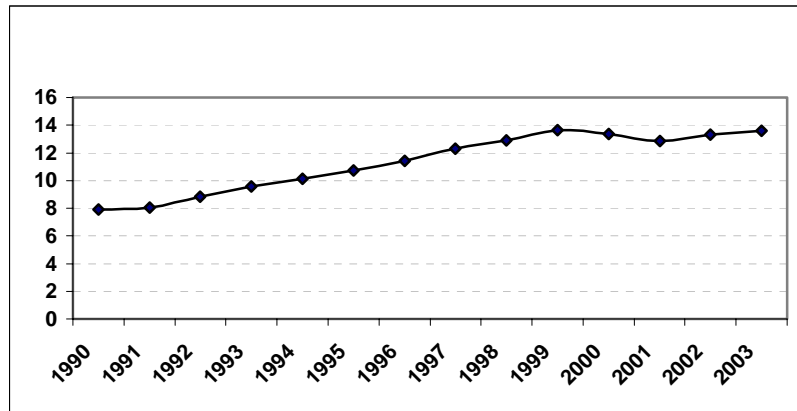
**Evolución Relación Ingresos  
de Hogares 20% más rico / 20% más pobre**



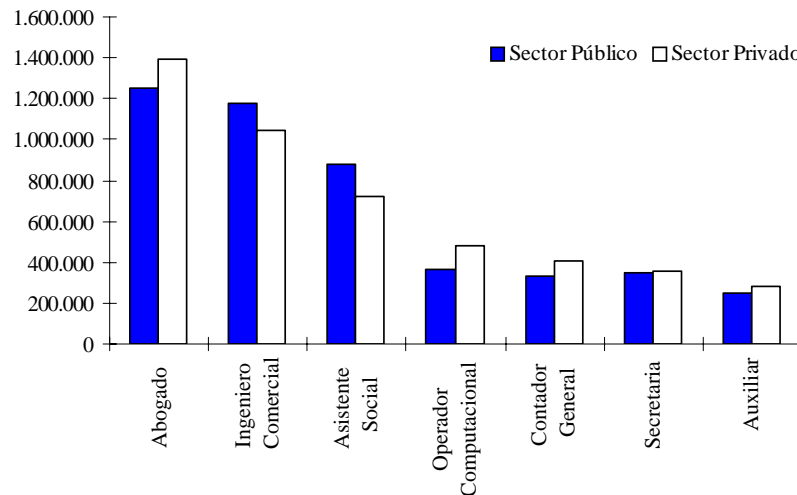
### 3.3. El aparato público.

Los gráficos siguientes muestran que el salario medio del personal público ha aumentado significativamente, hasta acercarse al del sector privado en los estratos funcionarios.

**Gráfico 15**  
Salario anual real promedio de funcionarios (en MM\$ 2004) (DIPRES)



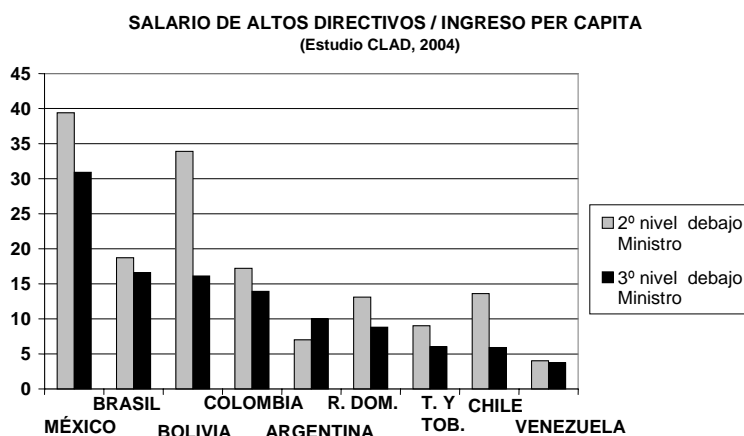
**Gráfico 16**  
Comparación Salarial de Funcionarios Públicos y Privados en Chile (DIPRES)



En materia de salarios de directivos públicos, el siguiente gráfico muestra una situación radicalmente diferente. Los altos directivos, especialmente los de 3er nivel debajo del Ministro, que se asimilan a jefaturas de Servicio, son de los más bajos de América Latina, ... en un país en que los salarios de directivos privados tienen uno de los poderes adquisitivos reales más altos del mundo, por nuestra triste desigualdad. Como ejemplo, un Director de Hospital Público, con asignación de Alta Dirección incluida, y *con obligación de dedicación exclusiva*, gana 1.8 millones de pesos mensuales, y su equivalente en una cómoda clínica privada, bastante más fácil de manejar que el complicadísimo hospital público, gana alrededor de 4 veces más.

Si bien esto pudiera interpretarse como una medida de austeridad, también cabe preguntarse seriamente hasta qué punto es sostenible contar con directivos de servicios públicos suficientemente calificados que manejan cientos de millones de dólares, en este contexto. Si hay uno suficientemente calificado, lo más probable es que migre al sector privado prontamente, y a la vez, al Sistema de Alta Dirección Pública le será difícil reclutar los mejores directivos que el país necesita. De hecho, hay cargos que ya están resultando difíciles de llenar con ternas adecuadas. Obviamente, nunca se podrá igualar, pero un acercamiento de niveles parece imprescindible. La paradoja: si queremos mejorar el Gini y la calidad del Estado, tenemos que aumentar la desigualdad de ingresos al interior del sector público. Políticamente complejo pero imprescindible.

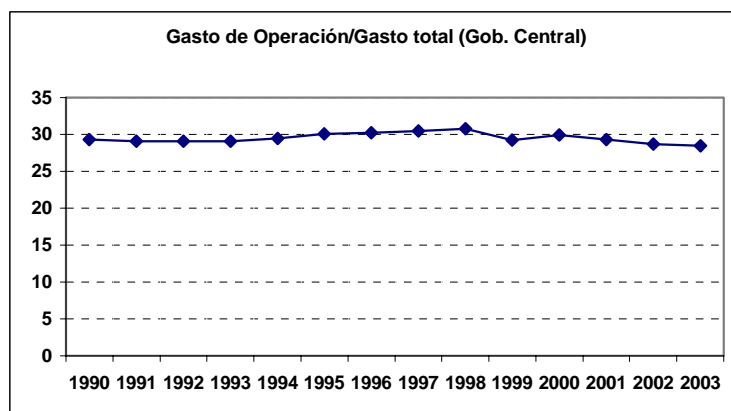
**Gráfico 17**



El Gráfico 18 indica que la “productividad” media del gobierno central no ha mejorado, y es muy probable que lo mismo haya ocurrido en los gobiernos municipales, cuyo principal gasto es en salud y educación. El gasto de operación como porcentaje del gasto total es de alguna manera un indicador de la “efectividad” del aparato de gobierno. Indicador discutible, pero el único que hay, y es claro que el país necesita construir mejores estadísticas respecto a la eficiencia y efectividad del aparato de administración del Estado, asimilándose a los indicadores de la OECD.

Dicho de otro modo, el gasto “sustantivo” del gobierno en apoyar a la población es el 70%, y el gasto para administrar ese gasto sustantivo se ha mantenido estable en el 30%. Lo que aquí ha habido entonces es un aumento de gasto que ha corrido a la par con el aumento del PGB (gracias a las adecuadas políticas macroeconómicas), y una refocalización 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 en eficiencia 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.

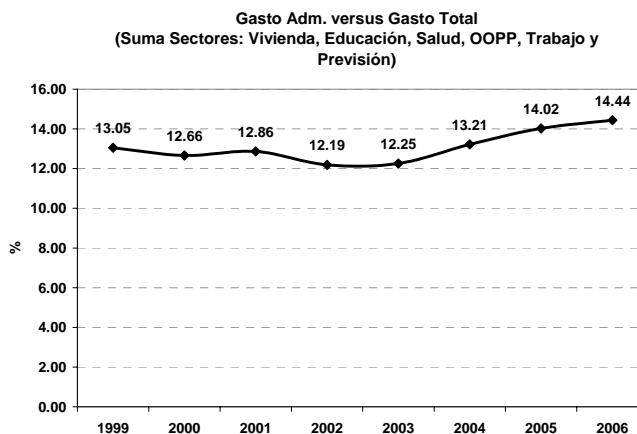
**Gráfico 18**



Fuente: Elaboración de Luis Riquelme a partir de datos de DIPRES

Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) han servido en cierto sentido como herramienta de control y presión presupuestal sobre los servicios públicos, pero no parecen haber tenido hasta ahora un impacto significativo en la eficiencia agregada. El Gráfico 19, elaborado a partir de datos de DIPRES, es equivalente 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.

**Gráfico 19**



Fuente de Datos: DIPRES

Parece difícil que la mejora de efectividad del aparato de gobierno se pueda materializar por una reducción sustantiva en el número de funcionarios. El Cuadro 2<sup>22</sup> lo muestra con claridad, y derriba nuevamente el mito de que Chile tiene una “monstruosa burocracia”.

<sup>22</sup> Fuentes: Datos disponibles de la OECD, CLAD (2000), OIT (2003) y para Chile, Dirección de Presupuestos (2003).

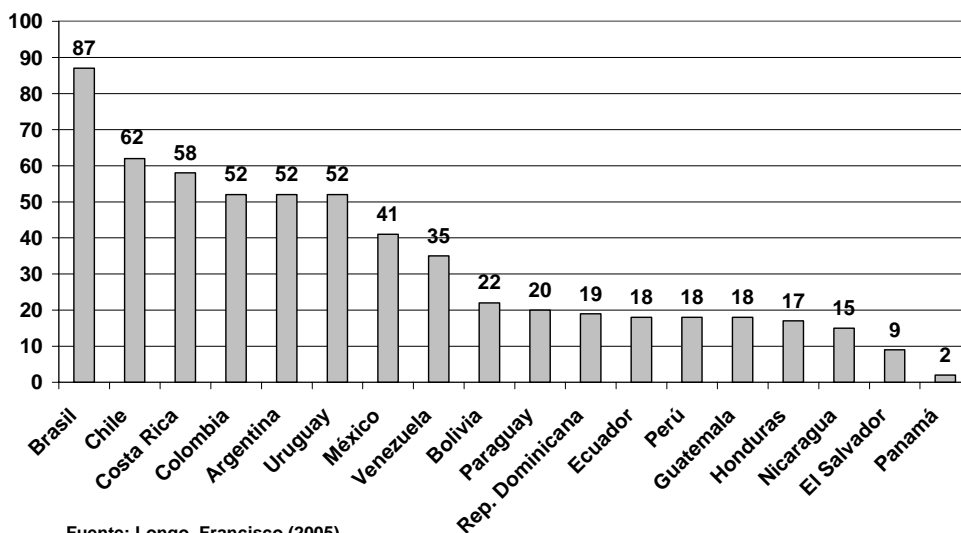
**Cuadro 2: Empleo Público como Porcentaje del Empleo Total**

País	%
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

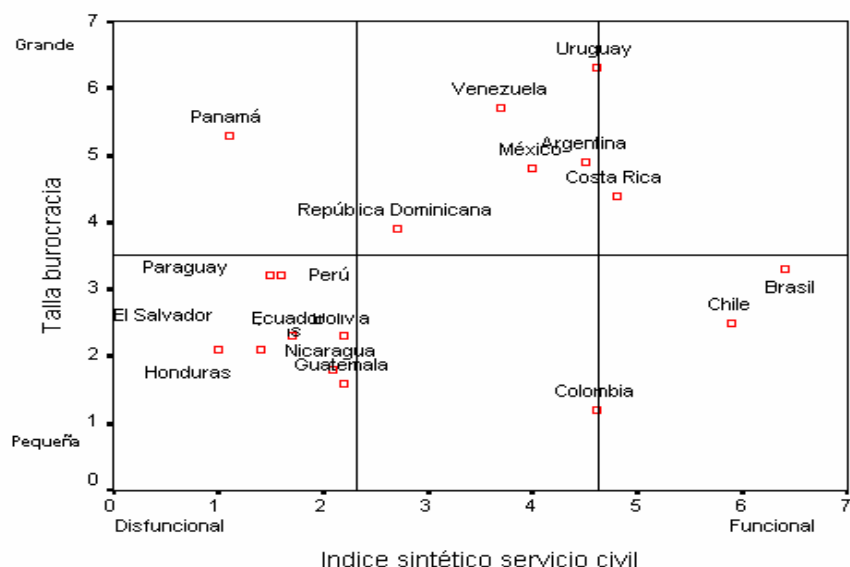
Probablemente estas cifras de empleo público estén subestimadas en un 10 ó 20% por los contratos de honorarios a través de proyectos, pero aun así la burocracia chilena es, comparativamente, de las más pequeñas del mundo y esto es consistente con el reducido gasto público. Esta tabla incorpora tanto 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 la búsqueda de rentas.

**Gráfico 20**

**Índice de Mérito**



**Gráfico 21**



El Gráfico 21 reconfirma el pequeño tamaño y funcionalidad de la burocracia chilena. En él, 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 civil<sup>23</sup>. El Cuadro 3 muestra, sin embargo, una situación muy poco feliz en materia de clima laboral. Desgraciadamente, los datos tienen ocho años de antigüedad, y urgiría actualizarlos.

**Cuadro 3: 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.	<b>66,6%</b>	18,3%	15,1%
El sueldo no me alcanza para vivir dignamente.	<b>59,3%</b>	20,3%	20,4%
En mi servicio los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender.	11,5%	16,8%	<b>71,0%</b>
En mi servicio hay poco empeño en su trabajo.	<b>45,0%</b>	33,5%	20,7%
En mi servicio la mayoría de los funcionarios tiene puesta la camiseta.	23,4%	<b>41,2%</b>	34,8%

Fuente: Mimeo Datos Estudio encargado por el Gobierno.

Si los datos de esta tabla se han mantenido, o se mantienen en el futuro, es evidente que a) no mejorará la calidad de atención a los ciudadanos, y b) no disminuirá la situación confrontacional entre gremios y

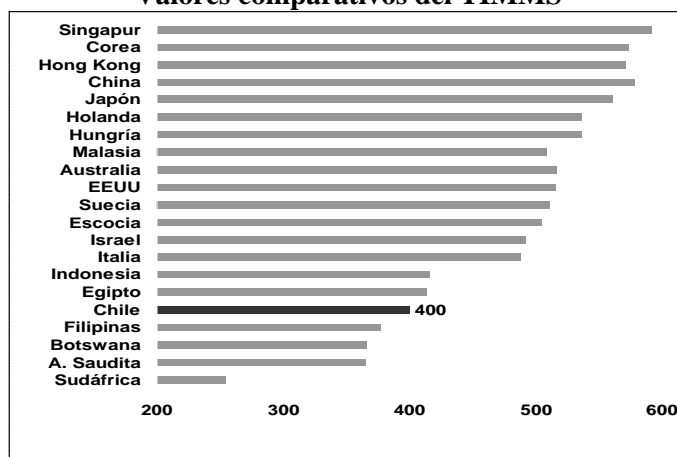
<sup>23</sup> Cuadros de Longo, Francisco (2005), “Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil”, BID, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública). En Koldo Echebarria, Seminario CLAD 2005.

el gobierno. La solución pasa por cambios legislativos y por una mejora significativa en la capacidad de liderazgo y gerenciamiento de las autoridades.

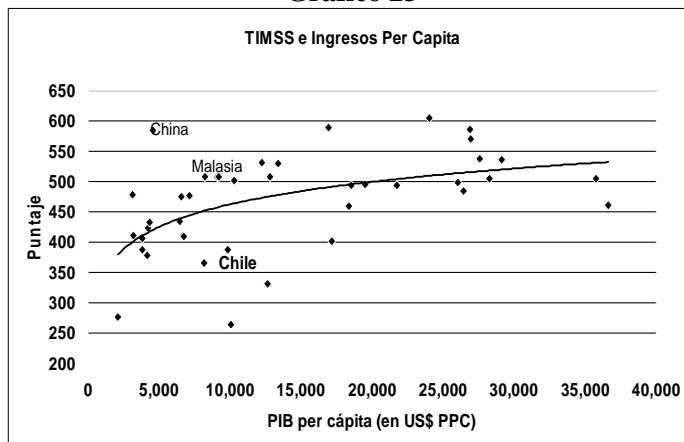
### 3.4. Las carencias educativas e innovativas.

Daremos ahora un giro, para explorar temas claves, que todos coinciden en que son nuestras graves carencias: educación e innovación. La experiencia de los países asiáticos muestra una fuerte capacidad para lograr equidad con bajo gasto público, y es probable que ello esté relacionado con la calidad educativa. Mostraremos en los dos siguientes gráficos (ILyD) los resultados comparativos del TIMSS más reciente. “Curiosamente”, los mejores TIMSS del mundo se encuentran en los países asiáticos. El Gráfico 23 muestra que Chile tiene un desempeño de calidad educativa muy inferior al que ameritaría su ingreso *per cápita*, a pesar de que ya hoy los salarios de los profesores públicos, comparados con el ingreso *per cápita* promedio, son similares a los de países industrializados. Nuestro país es altamente efectivo para crecer y para manejar su macroeconomía con un bajo gasto público y un estado pequeño, pero ha sido poco efectivo para generar igualdad, y no sorprendentemente, ello corre en paralelo con nuestra baja efectividad para proveer una educación de calidad.

**Gráfico 22**  
**Valores comparativos del TIMSS**

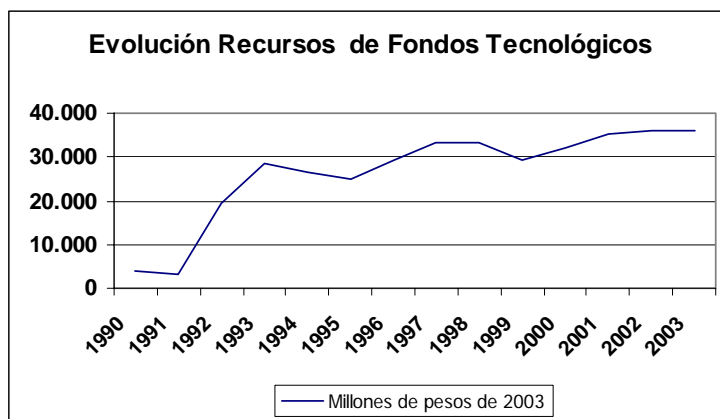
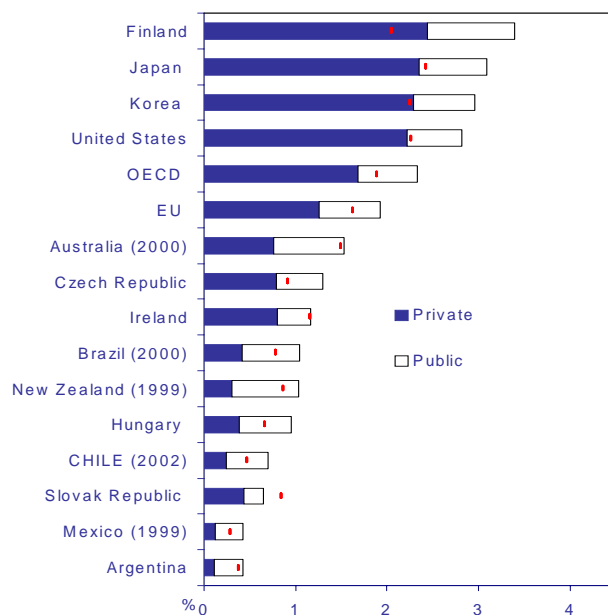


**Gráfico 23**



En materia de innovación e investigación, el otro tema en que Chile ha sido fuertemente criticado a nivel internacional, los siguientes gráficos hablan por si mismos: Si bien ha habido un evidente aumento del nivel y focalización del gasto en la innovación empresarial, y ésta ha aumentado su grado de participación en el total, no sólo el esfuerzo es bajo, sino que está completamente distorsionado en sus proporciones entre sector público y privado. Debe notarse que el gasto público como % del PGB de Chile es superior al de Irlanda y no muy diferente al de EEUU. Pero..., en total Chile asigna 700 becas de postgrado al año, cuando los países asiáticos tienen verdaderas divisiones de infantería, públicas y privadas, estudiando en Estados Unidos y Europa.

**Gráfico 24**  
**Gasto en I&D como % del PIB (OECD)**

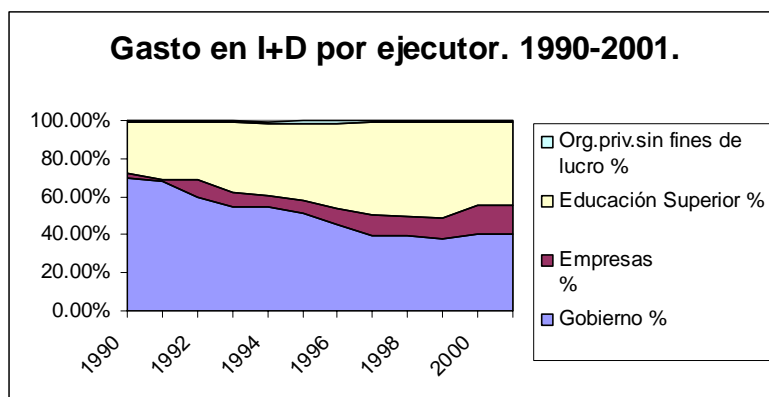


Fuente: CONICYT y CORFO. Incluye Fontec, FDI, Fondef, FIA, FIP, Fondo de Investigación de la Subsecretaría de Pesca y el Fondo de Desarrollo productivo de CORFO en 1990.  
Alvaro Diaz, Gonzalo Rivas, "P. Meller, Op. Cit"



El Gráfico anterior muestra un evidente giro de política respecto al Gobierno Militar, en cuanto a asignar recursos directamente al sector productivo, aunque el monto absoluto de las cifras, del orden del 0.07% del PIB, señala que éste es una suerte de “saludo a la bandera” de carácter experimental, pero que, como lo muestra el Gráfico 26 (de la misma fuente), logró inducir en pequeña escala una mayor proporción de gasto en innovación en las empresas, (aunque es preciso aclarar que ésta es una cifra difícil de medir).

**Gráfico 26**



Fuente: Red de indicadores de Ciencia y tecnología. [www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)

### 3.5. El excelente desempeño económico.

La política macro anda muy bien... no hay novedad aquí, el próximo gráfico muestra con claridad que las fuertes reformas macroeconómicas del Gobierno Militar se profundizan en materia de libertades económicas del 90 en adelante.

**Gráfico 27**

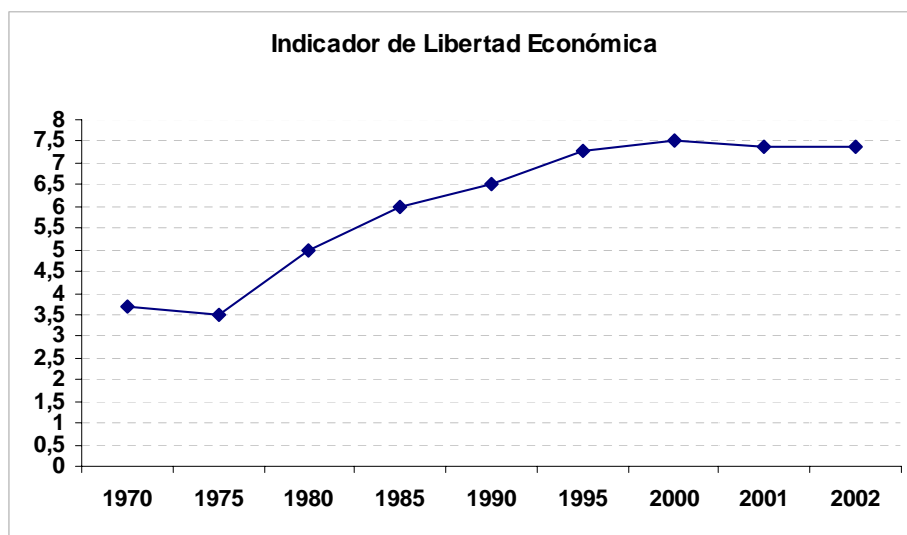
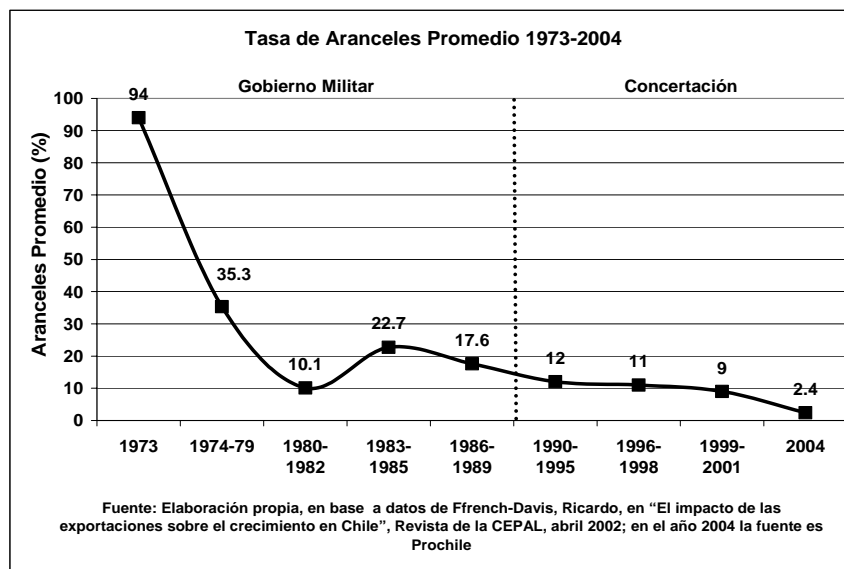


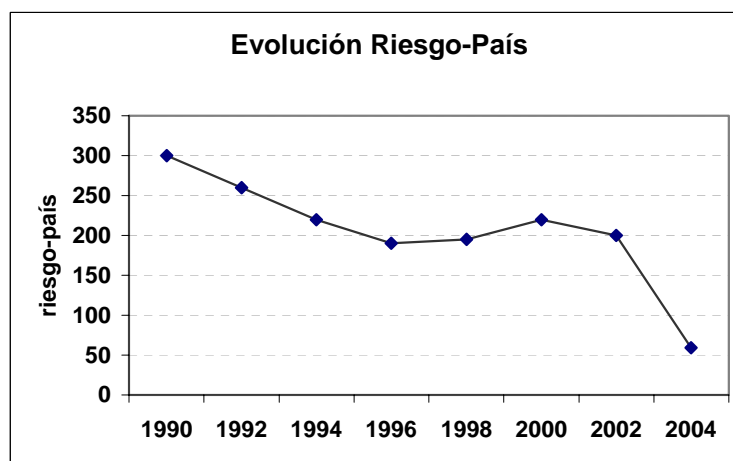
Gráfico 28



El Gráfico 28 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... la reducción había sido tan brutal (así suelen actuar los conversos "ideológicos") que originó destrozos probablemente innecesarios si hubiera sido más gradual. 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.

El Gráfico 29 muestra que 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.

Gráfico 29

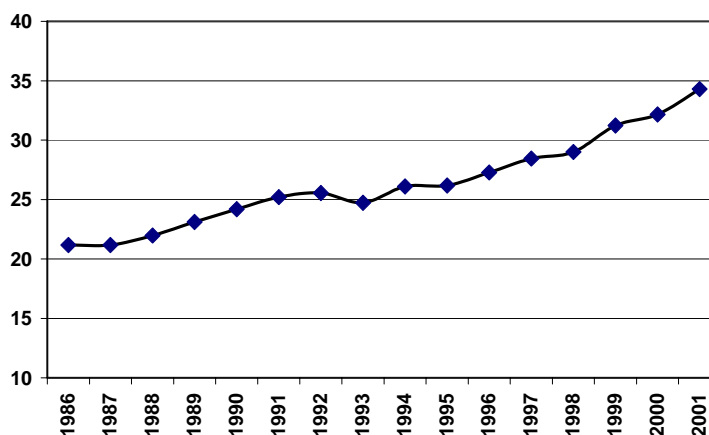


Fuente: DIPRES

Los siguientes gráficos muestran el éxito del modelo exportador, así como el grado casi obsesivo de cuidado por las finanzas públicas que ha tenido Hacienda en este período. El Gobierno 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 hiper-ortodoxo gobierno le deja al siguiente un amplio espacio para invertir en la construcción del capital humano y tecnológico del país, para confrontar una atroz deuda previsional no incluida en las estadísticas, ... y reformar el Estado si la clase política lo decide.

**Gráfico 30**

**Evolución de Exportaciones (% PIB)**

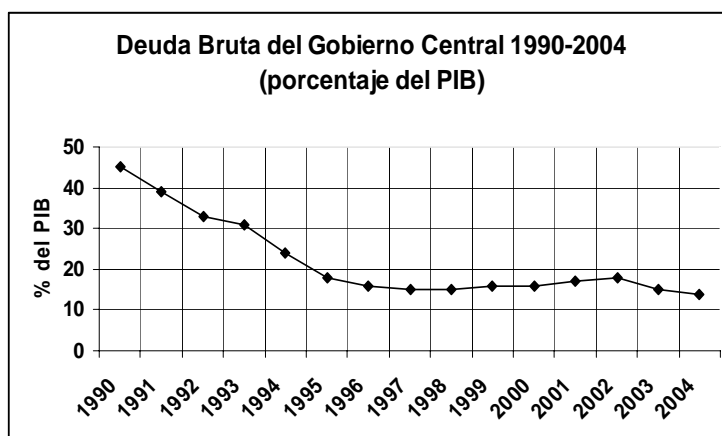


Fuente de Datos: Banco Central

En materia de política económica, cabe destacar cinco hitos clave durante el período: 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.

**Gráfico 31**

**Deuda Bruta del Gobierno Central 1990-2004  
(porcentaje del PIB)**



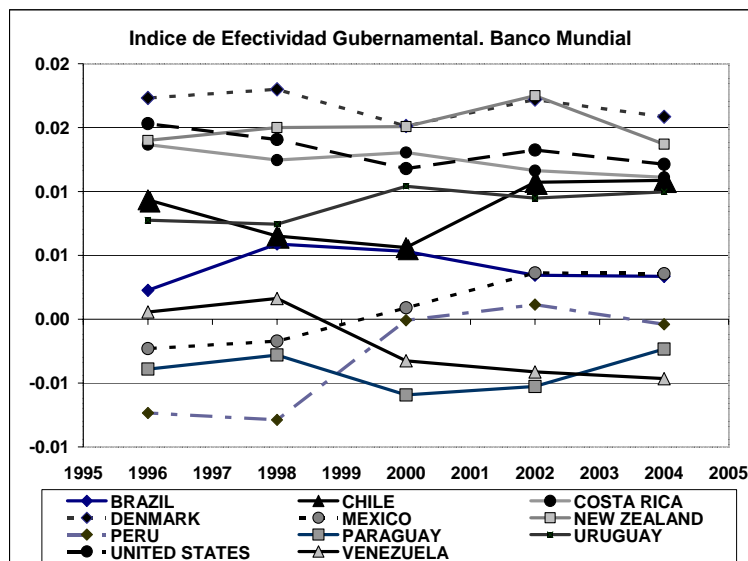
Fuente de ambos gráficos: elaboración a partir de datos de DIPRES y Banco Central

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 la fecha de escribir estas líneas, una nube se vislumbra en el horizonte. El cobre ya sobrepasó los 2 dólares la libra, y el potencial de disminución adicional del valor de la divisa podría en algún momento detonar el fenómeno de la “enfermedad holandesa”, de imprevisibles consecuencias para el empleo y la economía. Tal vez, y esto lo podrán precisar economistas especializados, llegará un momento en que el valor pueda ser tan bajo que se haga imprescindible impedir la entrada o forzar la salida de dólares del país. Algunos empresarios dicen que por debajo de 500, las exportaciones no-cobre ya comienzan a colapsar... y una compensación vía aumentos de productividad no se logra de un día para otro. Los seguros de cobertura no duran eternamente, por más que el Ministro de Hacienda regañe a los empresarios por “no cubrirse”. La cuenta siempre termina pagándose... en empleos... cuando los ingresos son en divisas y los gastos en UF.

### 3.6. “Los chicos serios”.

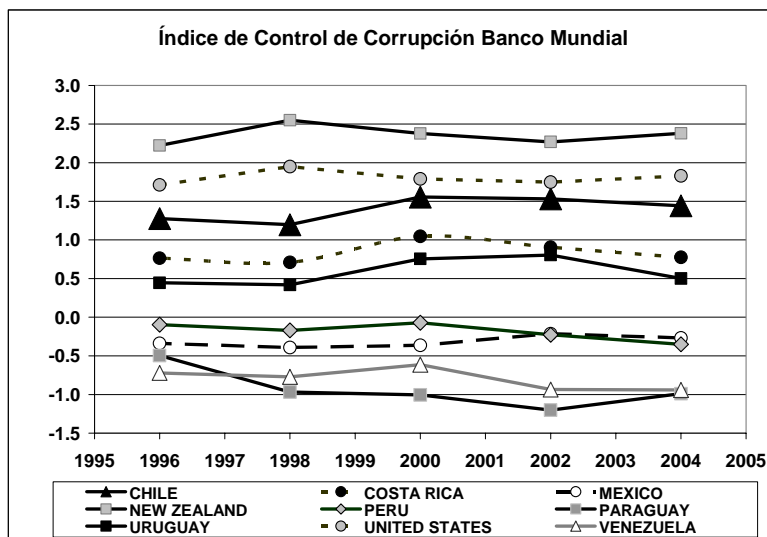
Los gráficos siguientes muestran que, a pesar de nuestros mediáticos terremotos de probidad, el país sigue siendo en lo esencial un país “seriecito”, para variar, “el *nerd* del barrio” en materia de control de la corrupción. Por cierto, esta lucha nunca puede acabarse, pues la “seriedad nacional” se 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. 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. No puedo probarlo, pero sospecho que la corrupción política en Estados Unidos es superior a la chilena, tanto en los “crímenes de cuello blanco”<sup>24</sup> (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 mencionaremos posteriormente.

Gráfico 32



<sup>24</sup> 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

Gráfico 33



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.

### 3.7. Los confusos estados de ánimo.

A continuación 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.

Cuadro 4: Encuesta Latinobarómetro.

AFIRMACION	%
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

Incluimos 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 llevo 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 del comunismo, del anticomunismo, o de la revolución en libertad. 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 jóvenes<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Véase “Osadía de la Prudencia, Un Nuevo Sentido del Progreso”, E. Ottone, C. Pizarro, Fondo de Cultura Económica, 2003.

## 4. EVOLUCIÓN POLÍTICA EN EL PERIODO 1990-2005

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. Supongo que Pinochet, que sabía aunque no se acuerde de sus cuentas del Riggs, temía por eso y más. La gran mayoría de los grandes empresarios y gremios empresariales temían que el gobierno de “centro 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 Gobierno 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.

El gobierno, 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.

¿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?

Por cierto, 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 70% de ellos que hoy no está inscrito<sup>26</sup> se entusiasmará con la política y comenzaran 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. En una de esas, podría no haber si-

---

<sup>26</sup> “Inscripción electoral automática y calidad de la democracia”, FLACSO, 2004

do así, y la historia hubiera sido otra. Figuras como Edgardo Boeninger, Enrique Correa, Enrique Krauss, Alejandro Foxley, René Cortázar y Carlos Ominami, por nombrar algunos, supieron 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, bien podrían haber ido a golpear las puertas de los regimientos, bien podrían haber sacado sus capitales, bien 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).
- ✓ Finalmente, otro ingrediente (y es probable que se queden muchos en el tintero) está en el fuerte presidencialismo que se instala en el país desde la Constitución del 25 en adelante. 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.

Una década más tarde, ya pasado el milenio, el panorama comienza a cambiar. Para ilustrar ese sentimiento, recorro a la autocita de una columna periodística que escribí en La Tercera 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 recientemente y a ocho columnas 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 Lavín 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 (y ojalá minoritaria, digo yo) de este conglomerado político.*

*Vamos por partes. Los tres gobiernos de la Concertación profundizaron significativamente, y con convicción, las políticas del Gobierno Militar en materia de la empresarización de este país. El BancoEstado y la CORFO tienen exitosos y agresivos programas de financiamiento y promoción a las peque-*



*ñas empresas, y de financiamiento a la innovación tecnológica empresarial, que antes no existían. Prochile trabaja con los empresarios para expandir las exportaciones. ENAP, CODELCO y Correos han establecido, durante los gobiernos de esta coalición, excelentes alianzas estratégicas con empresas privadas. 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, salvo baches recientes, 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.*

*Y ahora, un candidato a presidente de uno de los principales partidos de la coalición de gobierno dice que los socialistas empresarios son “chistosos”. Esta frase está en el meollo de la desconcertación. Al descalificar como indigno de pertenecer a un partido de la Concertación a alguien por ser empresario, el Sr. Vodanovic nos está diciendo que en realidad todas estas monsergas del crecimiento, el manejo adecuado de los mercados, las exportaciones, la generación de riquezas, es algo que le toca a “otros”.*

*Al contrario. Una Concertación que pretenda liderar la irrupción de este país en el siglo XXI, la generación de empleo digno para todos los chilenos, la posibilidad de competir cara a cara con los neozelandeses y los taiwaneses en las ligas mayores, la conversión de Chile en una potencia alimentaria de clase mundial, debería tener sus cúpulas y sus bases repletas de empresarios y de miembros de otros estamentos de la sociedad civil, y menos llenas de personas que han convertido la carrera político-funcionaria en el eje de su existencia.*

*Vamos a su otra declaración, esa que dice que introducir criterios técnicos a las funciones del Estado es un “lavinismo”. Me parece simplemente atroz. El gobierno... SU gobierno, cuyo Ministro del Interior es de SU partido, ha concordado recientemente con la oposición varias medidas que, sin duda alguna, cuando se escriba la historia de esta década, van a resultar las reformas más estructurales del Estado chileno del último medio siglo. GATE o no GATE, así es, y no estoy exagerando. 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.*

*Y ahora... un candidato a presidente de uno de los partidos de la Concertación nos viene a decir que un empresario no es digno de pertenecer a un partido de esa coalición, que esta coalición en realidad reniega de las exitosas políticas de desarrollo empresarial que han generado empleo y bienestar en este país, y más encima, .. que sus miembros deben avergonzarse de las profundas reformas del Estado que se están promulgando, las cuales, según él, serían una “concesión al lavinismo”.*

*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 el objetivo que su nombre definía tan bien: la democracia, y 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 GATE y similares, algunos cuestionaban incluso la permanencia del Presidente Lagos en el cargo, y el pre candidato presidencial 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.

Pero, la historia tiene sus paradojas, sus “propiedades emergentes” imprevisibles. En la crisis MOP-GATE, sumada a la de las “coimas”, Pablo Longueira, líder nato de la UDI, decide proveerle un 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”. Tal vez las motivaciones de Longueira fueron personales, para “aparecer como estadista” con miras a la subsiguiente elección presidencial, o tal vez fueron “auténticamente de estadista”, teniendo la convicción de que, si iban a ganar la próxima elección en tres años más, era mejor recibir un estado en buenas condiciones que un estado en crisis de gobernabilidad y, probablemente, en crisis económica. Como dijera Julio Cortázar, por ahí hay un baúl donde están guardadas todas las explicaciones.

*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.*

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 alcanza 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 se hacen 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 comienza a devorar *commodities* a tal punto que el cobre y la celulosa generan 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. El conflicto entre los admiradores del “viejo estado – nación capitalista” y el “viejo estado – nación socialista”, irreconciliable, es sustituido por un conflicto que, en palabras del Presidente Aylwin, lleva a una confrontación electoral en el 2005 “sin gusto a nada”.

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.

Por cierto, esta “coalición transversalísima”, sumada al sistema hasta ahora binominal, 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”. De 1925 en adelante transitamos del parlamentarismo a un presidencialismo extremo. La Constitución del 80 da muchas prerrogativas al Ejecutivo, y la del 2005 las profundiza. Pero aun así, el “presidencialismo limitado” tal vez comenzó con la creación de un Consejo autónomo para el 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.

## 5. LA REFORMA DEL ESTADO EN HITOS

### 5.1. Las reformas del Gobierno Militar.

La planificación que guió el quehacer del Gobierno Militar se derivó del documento denominado “*El Ladrillo*”<sup>27</sup>. Es difícil ubicar otro régimen totalitario que haya llegado con un plan de políticas económicas y sociales pensadas con tanto nivel de consistencia, más allá de los resultados. Buena parte de la definición estructural del Chile actual encuentra explicación en este plan original. Fue un ejercicio de ingeniería económica a gran escala y naturalmente, sin restricciones de viabilidad política. El plan se aplicó prácticamente en su integridad, sin importar dos crisis económicas de gran magnitud (del petróleo y de la deuda), situaciones conflictivas con Perú y Argentina, y los impactos sociales extremos que llevaron la pobreza en algunos momentos por sobre el 40%, con un 30% de desempleo. Es cierto que hubo pugnas al interior del gobierno entre dos visiones: la triunfante neoliberal-americanista<sup>28</sup> versus una más sensible a la protección de capital nacional y por tanto de economía más cerrada. No obstante estas pugnas, la visión más liberal terminó teniendo mayor integración política con las Fuerzas Armadas y nunca estuvo en riesgo serio su imposición total, que predominó completamente hacia el final del período.

Las bases del plan tienen su origen en 1956, cuando se firmó un acuerdo entre la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago, lo que dio pie a la constitución de un influyente y cohesionado grupo de pensamiento neoliberal en medio de un mar de pensamiento y políticas de corte “estatista”. Dicho grupo, al alero informal de la SOFOFA, en reuniones igualmente informales durante la última fase del gobierno de Allende, escribió un amplio diagnóstico sobre la situación económica y sus implicancias políticas, con las correspondientes propuestas.

*“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 lo fundamental, se criticaba el desequilibrio entre el crecimiento económico y las crecientes demandas de la población, lo cual habría generado a su vez desequilibrios políticos. La razón fundamental del bajo crecimiento se encontraría en el excesivo centralismo en la administración de la economía. El plan propuso un conjunto de políticas económicas y sociales que fueron recogidas por Roberto Kelly, oficial de Marina y Director de ODEPLAN, a sólo un par de días del bombardeo de la Moneda<sup>29</sup>.

*El Ladrillo*, aunque con vaivenes, se asumió como el principal referente técnico económico para el resto del período, casi hasta el final del gobierno en 1990, cuando se promulgaron apuradamente las últimas leyes. Uno de los supuestos de efectividad del plan era la aplicación radical y de manera completa de los diversos proyectos. La meta y promesa general fue un crecimiento del orden del 7% anual y los ejemplos que se señalaban fueron Japón, Nueva Zelanda, Alemania, Brasil, España y Dinamarca, lo cual, en retrospectiva, es una gran contradicción, pues sus modelos tienen muy poco que ver con el aplicado en Chile.

<sup>27</sup> En una micro-encuesta que he realizado últimamente entre profesionales de gobierno y de oposición, más del 90% no sabían qué era “El Ladrillo”. Hay que leerlo para entender el Chile de hoy.....

<sup>28</sup> Aunque en rigor, EEUU estaba lejos de aplicar un modelo tan liberal como el chileno.

<sup>29</sup> Boeninger (Op.Cit) señala que este documento se habría estado *fotocopiando* el mismo 11 de septiembre con el fin de dejarlo para el estudio al día siguiente en los escritorios de los miembros de la Junta de Gobierno.

La visión del *Ladrillo* suponía un Estado con un rol activo respecto de la planificación global (!), fomentando las soluciones de mercado, corrigiendo las externalidades negativas de la actividad privada mediante tributos y constriñendo a los monopolios mediante la apertura al comercio exterior. También debería ser parte de los objetivos preocuparse de la educación, de la equidad (!) y de la eliminación de la extrema pobreza. El Estado debía focalizarse en el conjunto estratégico de políticas que tuvieran un efecto “tipo palanca”. En esta planificación más global, la conjunción entre ODEPLAN, Hacienda y Economía habría sido fundamental.

En los sectores como Educación, Salud y Previsión debía avanzarse hacia una descentralización en su administración, lo cual ocurrió efectivamente en el segundo periodo del gobierno militar, con la municipalización de la educación básica y media, la regionalización de la Universidad de Chile, la municipalización de la salud primaria y la creación del actual sistema previsional basado en cuentas individuales administradas por empresas privadas. En materia previsional, se tenía el diagnóstico de que se estaba incubando una crisis de magnitud en el sistema de “reparto”, que se consideraba ineficiente, disperso y estructuralmente desfinanciado. En 1981 se diseñaron las bases del actual sistema de AFPs, a siete años de su formulación inicial.

Se materializó el fin definitivo de la política de sustitución de importaciones, reemplazada por una política de fomento de exportaciones basada en ventajas comparativas de carácter natural, en una economía abierta. Para esto, el tipo de cambio debería ser real, manteniéndose en el tiempo, cuestión que no ocurrió hasta la crisis del 82, con una inesperada y catastrófica liberación. Asimismo, se instaló un arancel externo parejo para bienes de consumo y de capital, el cual en 1979 llegó a ser cerca de un 10% nominal en contraste con el 105% promedio en el periodo de la UP.

La radical apertura de la economía transformó la estructura productiva en muy poco tiempo, con una importante ola de quiebras, aumentando el endeudamiento, la concentración de la propiedad y disparando el coeficiente de Gini. Además, se entregaron subsidios y créditos especiales para el fomento de las exportaciones, como los que se dieron a las plantaciones forestales y la devolución del IVA a los exportadores, lo cual hoy tiene “sabor a salsa de soya”. Por ejemplo, los fortísimos incentivos forestales constituyen una poderosa intervención sectorial del estado en la economía, cosa que el neoliberalismo ortodoxo aborrece. Y fue una intervención a todas luces exitosa.

Todas estas medidas contribuyeron a la larga a generar equilibrio en la alicaída balanza de pagos. En relación a las empresas públicas, sólo las estratégicas quedarían en manos del Estado (como CODELCO, ENAP y Ferrocarriles). Esto implicó pasar de 400 empresas públicas en 1973 a sólo 45 en 1980.

Las promesas de alto crecimiento no se cumplieron en los primeros años. En el primer momento, entre otras causas, debido a la crisis del petróleo, el PIB cayó 12,5% en 1975, el desempleo alcanzó el 16,4% y la inflación se empinó al 343%. La recuperación comienza recién en 1976 con un promedio de creci-

*“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 que cumplieran más de 65 años y que hubieran trabajado un número mínimo de años (25 o 30); 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 de esos fondos, los que podrían ser cobrados en forma de una pensión vitalicia cuando se alcance la edad de retiro. 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*

miento en torno al 8,3% hasta 1980. Este periodo fue conocido como el “boom económico”, en que por cierto los “cuescos Cabrera yuppies chilenis” eran profundamente odiados por sus conductas prepotentes en los aeropuertos latinoamericanos y de Miami. Lo escuché con mis oídos. Por otra parte, se fomentó la inversión extranjera, no sólo para aumentar capacidad productiva, sino para la adquisición tecnológica. Para ello se promulgó el DL 600 que entregó beneficios tributarios especiales a las inversiones extranjeras, que explican la importante inversión privada en el sector minero.

Los precios se liberalizaron en los mercados donde se consideró que existía una razonable competencia; se liberó la tasa de interés y el flujo de capitales. Adicionalmente, el plan consideraba específicamente un desarrollo industrial por sectores donde, se decía, existían ventajas especiales, emulando el criterio de las políticas de los países nórdicos: vino, fruticultura, pesca, sector minero, y sector forestal. Esta selección es exactamente la matriz exportadora 30 años después, fruto de intervenciones sectoriales profundas que después serían aborrecidas por los economistas de la Concertación, a quienes llamaremos los “alcohólicos reformados”.

Este esquema de desarrollo sufrió su más importante shock con la crisis de 1982, la crisis de la deuda externa, que de paso dejó a la luz las falencias del sistema regulatorio de los bancos, el cual negligentemente permitió la captura de éstos por parte de sus dueños, al usarlos para financiar sus propias empresas. Esta crisis bancaria obligó al Estado a comprar la cartera vencida del sistema financiero, con enormes costos. La crisis económica y social dio pie para el retorno de ideas más “proteccionistas” y “Keynesianas”. Pero esta “vuelta al pasado” duró poco, ante la irresistible presión de los sectores liberales-modernizadores, apoyados con la siempre efectiva tribuna de El Mercurio.

En el plano laboral, el objetivo del Gobierno Militar fue reducir los costos de las empresas y aplicar disciplina a los trabajadores, lo que atomizó y prácticamente anuló su capacidad de negociación, todo lo cual quedó institucionalizado con la nueva Ley Laboral, en el año 1978. Este plan, que fue promulgado bajo la amenaza de boicot internacional de los sindicatos norteamericanos y europeos, tuvo que hacer una concesión meramente táctica pagando, a la luz de los acontecimientos posteriores, un importante precio: autorizar las elecciones libres de los sindicatos, los cuales finalmente jugaron, al igual que en Polonia, la base del movimiento social de oposición y derrocamiento del régimen (pero del otro régimen) por la vía democrática. En relación a los funcionarios del Estado, además de los impactos generados por las políticas de descentralización de la educación, salud y previsión, se redujo en un 30% el empleo público.

En materia de equidad se puso como meta la disminución de la extrema pobreza, con mayor crecimiento y con focalización del gasto. A su vez, la mala distribución del ingreso se explicaría especialmente en base a la mala distribución del capital humano, lo cual generaría heterogeneidades en la productividad.

***“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. Parte de este problema se podría resolver traspasando a empresas constructoras especializadas los recursos destinados a vivienda y obras públicas. La reestructuración del agro llevará también aparejada una disminución de las actividades de CORA, INDAP, SAG, ECA y otras empresas, que demandan cuantiosos recursos al Erario Nacional... 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***

Por este motivo, la educación sería uno de los instrumentos privilegiados para mejorar esta distribución, lo que se supone se lograría vía la descentralización de la educación a los municipios.

Si los responsables de la revolución de la estructura económica y social fueron los *Chicago boys*, en lo que respecta a transformaciones político-institucionales Jaime Guzmán fue el ideólogo que construyó el nuevo orden político que recibió a la Concertación en 1990. Este “nuevo orden” se mantuvo en lo esencial hasta las importantes reformas constitucionales del 2005, que terminaron de eliminar los “enclaves autoritarios” generados para proteger a la democracia (salvo el sistema binominal). Según Guzmán, el hecho que el país no fuera desarrollado no hacía “aconsejable” que se implementara una democracia al estilo de los países más avanzados. Por este motivo, se crearon una serie de instituciones alejadas de la tradición republicana de Chile y de las democracias normales con el fin de “proteger a la democracia de la demagogia y abusos”.

Así fue como se generó el Consejo de Seguridad Nacional con predominio militar, que podría representar su opinión al Presidente de la República; los Senadores Designados e institucionales; y un fuerte Tribunal Constitucional. Además, se excluyó de las facultades normales del Presidente la posibilidad de remover a los Comandantes de las ramas militares y de Carabineros. En materia económica, se estableció la autonomía del Banco Central, con lo cual se blindaba la política monetaria. Complementariamente, se transformó el sistema nacional electoral en base proporcional por otro binominal, que generaría las condiciones (los 15 años de la Concertación pueden dar cuenta de ello) para que el gobierno y la oposición estuvieran siempre obligados a consensuar las reformas. Era en el fondo la premonición de que tarde o temprano otra fuerza política estaría en el poder, que sería necesario “amarrar”.

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 parte importante del diseño y logró cierto apoyo de otros actores. Las opiniones de Alessandri no prosperaron ni se dieron a conocer, del mismo modo como ocurrió con las demandas de una normalización institucional más rápida, realizadas en 1978 por el comandante de la Fuerza Área, el general Leigh, rápidamente destituido de su cargo. El nuevo texto constitucional generado en la dictadura y que fundó un nuevo régimen político institucional, se aprobó en un plebiscito nacional, con grandes controversias en cuanto a su legitimidad. (Por cierto, hasta dos días antes del plebiscito, los clandestinos partidos de oposición no lograban ponerse de acuerdo entre “votar NO” o “NO votar”, y me tocó en México participar en esas agrias discusiones que en retrospectiva se ven absurdamente bizantinas).

*“El sistema tributario será una de las herramientas importantes para impedir la concentración excesiva de riqueza y/o ingreso. Para ello se utilizará un sistema progresivo de impuestos a la renta y los impuestos a la propiedad y a la herencia. Esta política no tendría los efectos deseados ... si no se hace un esfuerzo decidido en la labor fiscalizadora de Impuestos Internos”*  
*El Ladrillo*

En el ámbito de la administración del Estado, además de la temprana aprobación de la escala única de sueldos, se aprobó la Ley de Bases de la Administración y el Estatuto Administrativo, encargado de la regulación de las relaciones laborales del Estado, que racionalizaron y simplificaron el estado de situación predictadura. El Gobierno Militar partió con la unificación de la escala de sueldos (E.U.S.) en 1973<sup>30</sup>, cambiando el heterogéneo panorama de remuneraciones y sistemas imperante a la fecha, propio de los procesos de presión sectorial a que estaba acostumbrado el Estado. Al hacer esto, transversalizó de manera esencial las negociaciones salariales.

<sup>30</sup> Decreto Ley 249 publicado el 5 de Enero de 1974

Adicionalmente, se iniciaron modernizaciones en la gestión de algunos servicios públicos. La más importante y que ha sido punta de lanza en otras posteriores, por cierto que prevista en *El Ladrillo*, fue la modernización del SII, mérito reconocido hidalgamente por los directivos posteriores. En el último periodo del gobierno militar, se realizaron las privatizaciones pendientes, y se promulgaron las últimas leyes, especialmente de protección a la actividad empresarial (recurso de protección económica).

En suma, el Estado que encontró la Concertación en 1990 fue el primer prototipo extremo en el mundo de la configuración de un *Entrepreneurial Market State*, sin parangón en la historia; un caso extremo de experimento, casi de laboratorio, con todas las ventajas de la radicalidad y la integralidad, pero también con todas las desventajas de la falta de *accountability* y de sanciones políticas por los errores cometidos, a veces por meros juegos teóricos. El país en 1990 era otro, una generación entera de chilenos nacida 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 15 años no terminan de restañarse completamente.

El balance económico: la tasa promedio de crecimiento anual del PIB del 74 al 89 fue de 3.1%, comparada con 5.5% entre el 90 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 Concertación<sup>31</sup>. La pobreza aumentó y la distribución del ingreso empeoró. En definitiva, la revolución económica 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, lo que hace la Concertación es en cierto modo tomar los buenos elementos del sinceramiento de los precios de la economía, y de la apertura al exterior, y dedicarse activamente a estabilizar el modelo y perfeccionarlo en favor de los más pobres, cosa que por cierto también estaba en las intenciones del famoso “*Ladrillo*”. Rara vez en el mundo un documento generado por un grupo de origen académico ha tenido un impacto tan significativo en cuanto a su capacidad de transformación generalizada de una sociedad, para bien o para mal según el gusto del consumidor.

## 5.2. Del Gobierno Militar al de la Concertación: ¿cambió el concepto de Estado?

Ya en la década de los 80 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 gobierno 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

---

<sup>31</sup> Oscar Landerretche, en “La Paradoja Aparente”, Op. Cit.



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 Villarzú, demócrata cristiano que había sido Director de Presupuestos en el Gobierno 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 2000<sup>32</sup>.

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 especialmente con los profesores y funcionarios públicos de la salud. Estos dos últimos gremios habían sufrido un deterioro brutal en sus ingresos y en las condiciones laborales, 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 para evitar abusos depredatorios, como en el caso 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. ¿Cuánto de esta continuidad se debió a un real

*“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 funcionario de Gobierno*

<sup>32</sup> “El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno”, Centro de Estudios Públicos, 1992.

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 Gobierno 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 los términos de nuestro antecitado halcón de la Casa Blanca, Bobbitt, estas diferencias podrían interpretarse claramente como una migración gradual desde el modelo de Estado-Mercado-Emprendedor (*Entrepreneurial Market State*), hacia el Estado-Mercado-Gerencial (*Managerial Market State*), pero con una importante restricción: la contención de los niveles de gasto público, 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 hayan 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 gobierno militar en cuanto a tasas de crecimiento. La vida es difícil, dice el primer principio de la filosofía Zen.

### **5.3. El período de Patricio Aylwin.**

Como ya hemos visto, durante el gobierno de Aylwin el país vivía en un equilibrio extremadamente precario, donde cualquier error podría generar un gran problema de gobernabilidad política o económica, lo cual dejaba poco espacio para modificaciones radicales. Los militares en dos ocasiones hicieron sentir a la ciudadanía que tenían el monopolio de las armas: a) “el ejercicio de enlace” en 1990 motivado, entre otras razones, por el intento de investigar los pagos de cheques ilegítimos al hijo mayor del dictador por parte del ejército; y b) el “boinazo” en 1993, también motivado por la ira de Pinochet debido a un titular del diario *La Nación* que hacía referencia nuevamente al caso de los “pinocheques”, así como por las citaciones a tribunales de varios generales. Augusto hijo ha causado más de un dolor de cabeza a este país.

Ante este tipo de situaciones, el gobierno actuó con responsabilidad, logrando manejar sin mayores consecuencias la situación. La postergación de las visiones parciales de los partidos de gobierno en pos de un logro mayor, fue algo que merece el reconocimiento de la historia. Naturalmente, esto explica también porqué el gobierno no emprendió reformas mayores o porqué evitó entrar en conflictos importantes con los gremios del sector público. En todo caso, fue en esta época donde surgieron algu-

nas visiones nuevas, que fueron desarrolladas en los gobiernos siguientes. Una de las reformas más significativas fue la democratización de los municipios, al establecerse la elección de Alcaldes e iniciar el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, con un incremento progresivo de la proporción del gasto público de decisión regional.

Los esfuerzos básicamente consistieron en levantar una serie de “reformas sustantivas”, en la nomenclatura explicada al principio de este texto, lo que se tradujo en políticas y programas especiales para la mujer y los jóvenes, con la creación del SERNAM y el Instituto de la Juventud; para el mundo indígena con la creación de CONADI; además, se aprobó una Ley Ambiental, y su correspondiente institución, la CONAMA. Cabe destacar eso si que en ese momento la gestión institucional no era foco de atención, el concepto era rígidamente *weberiano*, y se perdió la oportunidad de crear estas nuevas entidades bajo un concepto organizacional más moderno.

En síntesis, y en esa época fue señalado de manera reiterada, se trató de iniciar el “*pago de la deuda social generada por las radicales transformaciones económicas de la Dictadura*”. Hubo un especial aumento en el gasto social: educación, vivienda, salud, pensiones asistenciales, financiado en parte por una reforma tributaria, pero que en definitiva no elevó el gasto público como % del PIB. Se intentó realizar una reforma orgánica judicial, que tuvo una enorme resistencia desde el Poder Judicial y se postergó, al igual que las reformas constitucionales más profundas, que debieron esperar hasta el 2005.

En el primer gobierno de la Concertación se implementó una reforma inconclusa por parte del régimen anterior, en materia de concesiones de obras públicas, llevada a cabo exitosamente por el liberal Carlos Hurtado, a sugerencia de la Cámara Chilena de la Construcción desde antes del 90. Muchos creen que ésta fue una innovación concebida por la Concertación, y en rigor no es así. Esta revolucionaria modalidad ha permitido a Chile contar con un sistema de carreteras, puertos, y aeropuertos de clase mundial, sin necesidad de mermar los siempre escasos recursos en materia social, una innovación mayor que implicó bastante coraje y sofisticación técnica, considerando que implicaba una profundización del sistema liberal, que podría sintetizarse en: “el que usa la infraestructura paga por ella”. Por cierto, 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) pagarnos la AFP, la ISAPRE, los peajes, y eso es en rigor un efecto redistributivo hacia los más pobres. Lo central en el futuro es desideologizar la discusión de los impuestos, establecerlos al nivel que se requiere para implementar las políticas públicas, y por supuesto, generar un aparato de Estado capaz de administrar eficientemente esos recursos. Pagar más impuestos para subir más el salario de los profesores sin que estos acepten ser evaluados es algo que la clase media no debiera tolerar, y probablemente no lo hará.

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 el “pellejo” haciendo oposición a Pinochet, el gobierno de Aylwin implementó un conjunto de reformas laborales que mejoraron sus condiciones contractuales: aumento de indemnizaciones en caso de despido de 5 a 11 meses, así como ampliación de las materias y sectores en relación a las negociaciones colectivas.

Una de las más controvertidas reformas fue la del Estatuto Docente, que recentralizó la capacidad de negociación del Colegio de Profesores. Se esgrimió en ese momento la indignidad que habían sufrido los profesores durante el Gobierno Militar, y también pesó la presión política del gremio. “Boinazos” por un lado, gremios por el otro, había que preservar en ese momento el bien superior de la democracia. Hubo grandes y agónicas dudas al interior del gobierno pero a la postre se aceptó, y lo están sufriendo hasta el día de hoy el actual Ministro de Educación y la calidad de la docencia. Muchos también critican hoy las rigideces laborales que se incorporaron al Código del Trabajo, como elemento que

frena el crecimiento. Tal vez en ese momento era correcto, y la gran pregunta es cómo deshacer las rigideces que fue necesario introducir en los 90, para incrementar la competitividad del país en el 2005. El tema no es “atacar a los trabajadores”, es darle oportunidad de trabajar en condiciones adecuada a una jefa de hogar que sólo puede trabajar medio tiempo, o a aquellos que no son contratados por el temor empresarial a las muy elevadas indemnizaciones.

En este periodo, el gobierno aumentó el gasto social focalizándolo en los sectores más postergados, realizó concesiones laborales en educación, salud y en el mercado laboral privado, todas medidas que en definitiva lograron un propósito fundamental para la gobernabilidad política: la legitimación progresiva de un sistema de mercado, tarea en la cual la Concertación ha sido particularmente exitosa, al mostrar un récord de paz social no conocido en el continente latinoamericano.

*Este es el período en que algunos intraempresarios del sector público impulsan, casi a hurtadillas, reformas como las de Impuestos Internos, INP, FONASA, JUNAE y el Registro Civil. Estos intraempresarios 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*

En el ámbito de las modernizaciones institucionales, este es el período en que algunos intraempresarios del sector público impulsan, casi a hurtadillas, reformas como las de Impuestos Internos, INP, FONASA, JUNAE y el Registro Civil. Estos intraempresarios 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 por los siguientes tres años, hasta que Juan Villarzú como Ministro de SEGPRES, Claudio Orrego y otros “arcángeles resucitados” lo reimpulsaron hacia 1997.

Finalmente, en el ámbito de las políticas públicas, cabe destacar el rol crucial jugado por la SEGPRES en el período 90-94. Fue tal vez la época de mayor coordinación interministerial de todo el período de la Concertación. Bajo la conducción de Edgardo Boeninger, en La Moneda se coordinaban los gabinetes económico, social y de infraestructura, y se articulaba el diseño y ejecución de políticas públicas. Ese rol se fue desdibujando progresivamente y hoy día es ejercido casi en plenitud y sin contrapesos significativos por Hacienda. A la larga, el que tiene la plata pone la música.

## 5.4. El período de Eduardo Frei.

En el gobierno de Aylwin el foco fue la gobernabilidad. En cambio, con Frei hubo más espacio para instalar el tema de la modernización del Estado. La democracia ya estaba pasando de la Unidad de Cuidados Intensivos a las habitaciones regulares de la clínica (aun cuando todavía hubo algunos sobresaltos). Algunas de las reformas más relevantes:

**Reforma Procesal Penal:** Esta, una de las reformas más destacadas del gobierno de Frei, no estaba su programa original de gobierno. Después de un frustrado intento en el gobierno de Aylwin, la reforma al proceso penal se favoreció por la convergencia de importantes intereses. La historia parte con unos foros promovidos por la *Corporación de Promoción Universitaria, CPU*. A poco andar, se generó una asociación estratégica con la *Fundación Paz Ciudadana*, presidida por Agustín Edwards. El tema interesó particularmente a Edwards, quien habría convencido a la Ministra de Justicia Soledad Alvear. 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 de Marcos Libedinsky. Esta reforma terminó siendo la más exitosa de Latinoamérica.

El consenso generado entre actores relevantes, el liderazgo de Soledad Alvear, la solidez técnica, más el apoyo comunicacional del “decano del periodismo” fueron los ingredientes del éxito que vino a materializarse en definitiva en el gobierno de Lagos.

**Apertura Comercial:** Fue Frei quien abrió la senda de la apertura de mercados en base a acuerdos de libre comercio, asegurando reglas estables. 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.

**Reforma Educativa:** En 1997 se aprobó la extensión de la jornada horaria, convergiendo 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 públicas de un estándar constructivo y una estética impensables para el contexto latinoamericano. Sin embargo, muchos señalan que se siguió haciendo “más de lo mismo”, y que la reforma no atacó el problema esencial: la mala calidad del proceso educativo en aula. La deficiente formación y deficientes competencias de un porcentaje muy alto de los profesores, así como los graves problemas de gestión del MINEDUC y los municipios serían la principal causa. De hecho, hay lugares donde se han comenzado ya a cerrar escuelas, tanto por un tema de reacomodo demográfico como de carencia de recursos municipales para su administración. Transformar la enseñanza en aula será bastante más complejo que construir excelentes edificios y al 2005 todos coinciden en que la educación sigue siendo un cuello de botella para el desarrollo. Los indicadores de calidad no aumentaron un ápice en el período 90-2005. Se hizo una reforma sustancial ... sin la reforma institucional necesaria para materializarla.

**Implementación masiva del plan de 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. 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” a los santiaguinos transcurrieron alrededor de dos décadas.

**La privatización de los puertos** le costó varios dolores de cabeza al gobierno de Frei, y costosas compensaciones para detener las violentas huelgas de los antiguos trabajadores. 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.

**Privatización de Sanitarias:** 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”. Las diferencias esenciales con los procesos privatizadores de la dictadura fueron que: 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 en-

*“Yo creo que con Frei fue importante que 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*

cuesta Latinobarómetro de la Sección 3.7: 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.

**Modernización de la Gestión Pública:** No es casual que en este período se usará el término “*modernización de la gestión*” en lugar de “*Reforma del Estado*”. La meta era mejorar la gestión, generando ciertas condiciones que *forzaran* hacia la eficiencia y la atención al ciudadano. El enfoque fue gerencialista. Partió el tema muy alto en la agenda, pero los resultados no fueron del todo satisfactorios. Se pueden distinguir dos periodos con nitidez. En el primero, desde el ‘94 al ‘96, se ejecutaron las primeras *iniciativas piloto* y en el segundo, se aprobó un diseño formal cuyas propuestas sólo fueron explicadas en 1997 con el Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública.

Buena parte de las ideas originales de este plan, como ya dijimos, se encuentran en un documento de trabajo generado por el grupo de los “*arcángeles*” a fines del gobierno de Aylwin, lo cual revela la eficacia conspirativa de este grupo y la continuidad, ... interrumpida a ratos, pero continuidad al fin y al cabo. El retardo inicial se explicaría por la falta de prioridad que le dio el primer Ministro Secretario General de la Presidencia. Al asumir un nuevo Ministro 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 experiencia de estos planes piloto fue la base para el diseño de los Programas de Mejoramiento de Gestión, PMG, cuyo propósito fue “*institucionalizar y forzar*” ciertas mejoras en los procesos básicos de gestión, consideradas estratégicas para una innovación sistemática. Entre algunos entrevistados, hubo quejas de exceso de burocracia en relación a estos programas, que en algún momento habrían perdido cierta sensibilidad estratégica y derivado en un sistema más orientado al control y al pago de incentivos “*asegurados*” que a la verdadera mejora.

Otra acción relevante fue la incorporación de los incentivos individuales (Ley 19.553). Con esta medida, más allá de que pueda ser perfeccionada, por primera vez se vinculan salarios públicos a un *proxy* de productividad. Esta reforma fue realizada con el acuerdo de los gremios del sector público.

El actual sistema de “Alta Dirección Pública” encuentra en la gestión de Frei buena parte del origen de su diseño. El concepto de gerencia pública fue parte central del discurso de Claudio Orrego, quien entre otras actividades organizó un viaje para conocer los avances en esta materia a 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 convenios de desempeño. Sin embargo, el proyecto finalmente no se materializó en el Gobierno de Frei, por una generalizada falta de interés de las cúpulas políticas.

Otras reformas transversales cuyo diseño comenzó con Frei y culminó con Lagos fueron ChileCompra y la simplificación de trámites. Asimismo, en materia de probidad se instaló el Consejo de Auditoría Interior General del Gobierno (que hasta hoy ha pasado básicamente desapercibido). También se inició el programa de Oficinas de Información y Reclamos, 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*, que definió 61 medidas a desarrollar, prácticamente todas las cuales hoy están materializadas; y se aprobó la Firma Digital al interior del gobierno. El innovador contralor Arturo Aylwin, fue un ade-

lantado a su época y aceptó la firma digital, “tomando razón” de una resolución del SII. Fue la primera y última que se hizo en ese periodo.

En suma, con Frei se diseñó una *política pública de gestión pública* bastante consistente y pragmática. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables. Por ejemplo, se evitaron hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte meramente 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, en lugar de construir condiciones más reales de modernización. Por ejemplo, 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. 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.

*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.*

Sin embargo, en una mirada más retrospectiva, el fenómeno suena comprensible y la crítica es tal vez injusta, como quedará más claro en la Sección 7. 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.

## 5.5 El período de Ricardo Lagos.

En materia de reformas transversales del período de Lagos, hay que distinguir claramente dos etapas. En la primera, previa a la crisis del 2002-2003, ocurre prácticamente lo mismo que en el primer trienio del gobierno de Frei: las cúpulas ministeriales no muestran un gran interés por las reformas “modernizadoras”, y el tema se convierte además en un terreno de disputa “territorial” entre la SEGPRES y el Ministerio de Hacienda, que culmina con la supremacía de este último. El antiguo Comité Interministerial de SEGPRES se transforma en el Programa de Reforma y Modernización del Estado, pero muy acotado a los temas –por cierto importantes– de gobierno electrónico. Es interesante destacar que la incorporación de tecnologías duras, en lo esencial, sufrió muy pocos traspiés desde que debutaron tímidamente en el gobierno de Aylwin, hasta hoy que se cuenta con ChileCompras, Ventanilla Única, centenares de trámites en web, Infocentros, un incipiente Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFE), y la incorporación de sofisticadas tecnologías a la operación de numerosos servicios públicos.

En este caso, la recuperación del ritmo de las reformas transversales a mitad del período no ocurre por un cambio de personas en el gabinete, sino por la crisis descrita en la Sección 4. Incluso en plena crisis, una vez ofrecido el “salvavidas de Longueira”, hay muchos miembros del Gabinete no plenamente convencidos de la importancia del tema. A la postre, la DIPRES asume el rol protagónico, al igual que

el Centro de Estudios Públicos y los “think tank” de la oposición, y se concuerda la agenda más ambiciosa de reformas transversales del Estado, tal vez de toda la historia. 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 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.

Varias de estas iniciativas serán comentadas en detalle más adelante. Por ahora, digamos que benditas sean las crisis.....

En adición a los temas arriba mencionados, durante este gobierno se culminan importantes reformas iniciadas en gobiernos anteriores, como grandes obras concesionadas, tratados de libre comercio, y la reforma procesal penal. Se realizan además profundas transformaciones políticas en el ámbito de los derechos humanos y las reformas constitucionales, y se innova en temas fundamentales cuya lista también es larga: la regla del superávit estructural, la normativa de pesca, Chile Solidario, AUGE, la Ley de Autoridad Sanitaria, el seguro de cesantía, modalidad de multifondos en las AFP, la ampliación de la cobertura preescolar y secundaria, y el polémico “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 vastamente 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. Indudablemente, el gobierno de Lagos pasó de su punto mínimo a inicios del 2003 a un éxito de popularidad y logros concretos insospechados a fines del 2005.



No pueden dejar de destacarse, en este período, tres elementos esenciales de carácter político y cultural. 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 Stange 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. El restablecimiento definitivo del orden democrático.

El segundo elemento es el fin de la “transición libertaria”, más sutil pero no menos importante. En 1990, esta 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. Jordi Castell, Yerko Puchento y “The Clinic” en el 90 hubieran causado una tormenta y hubieran durado una edición. Hoy es lo cotidiano. A eso también le dicen democracia. No puedo 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 trabajo.

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 concepto. Tema no menor. Estos tres elementos son sintetizados en algunas respuestas del Presidente a una reciente e iluminadora entrevista en, precisamente, la edición del 7° aniversario de “The Clinic”, ese pasquín insolente y libertario que “*yo por lo menos, me lo devoro*”, según la candidata de Renovación Nacional al Senado Lily Pérez:

#### **¿Hoy tenemos un Ejército enteramente normal?**

Absolutamente. Cuando a un General le tuve que pedir la renuncia, él 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... fíjate 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 por qué 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”

Del balance del terror ... al consenso promisorio.

## 6. LAS PERCEPCIONES DE ACTORES CLAVE SOBRE EL AVANCE DE LA REFORMA

La tabla 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 completa de los que respondieron la parte numérica de la entrevista se presenta en anexo. Se marcan en destacado aquellos aspectos en que hubo una discrepancia significativa de opiniones entre uno u otro grupo, y puede constatarse que sólo representan 7 de 38 ámbitos, e incluso en ellos las diferencias no son tan grandes. El “consenso promisorio”..... sobre lo bueno y lo malo.

	N=51	N=35	N=10	N=6
	Prom.	Gobierno	Independientes	Oposición
5= Mejoró muy significativamente; 4= Significativamente; 3= Moderadamente; 2= Se Mantuvo; 1= Retrocedió				
El manejo fiscal, hacendario y de gestión de la recaudación tributaria y aduanera	4.1	4.4	3.9	3.9
El uso de las tecnologías de información en el aparato de estado	4.1	4.2	4.0	4.0
La gestión de las relaciones exteriores.	4.0	4.2	3.8	3.9
La gestión de infraestructura de obras públicas.	4.0	4.3	4.2	3.6
La gestión de las telecomunicaciones.	3.9	4.1	3.6	3.8
La DIPRES como órgano encargado de la planificación y el control de la ejecución presupuestal	3.7	3.9	3.8	3.4
La gestión de la cultura y el patrimonio cultural.	3.5	3.5	3.4	3.5
La cultura general de calidad de atención a las empresas.	3.5	3.6	3.5	3.3
Las políticas y prácticas de igualdad de género.	3.5	3.5	3.2	3.5
El aparato regulatorio.	3.4	3.7	3.0	3.3
La gestión del fomento productivo, emprendedor, competitivo y exportador.	3.3	3.5	3.3	3.2
Las normas y prácticas relativas a los directivos públicos	3.3	3.5	2.9	3.2
La gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social.	3.2	3.7	2.8	2.9
La gestión de las empresas públicas	3.2	3.7	3.1	2.6
La educación superior	3.1	3.1	2.9	3.3
La gestión de la participación ciudadana y la defensa de sus derechos.	3.1	3.0	3.5	3.2
La cultura general de calidad de atención al ciudadano.	3.1	3.4	3.3	2.8
La gestión de los municipios.	3.1	2.9	3.0	3.3
La gestión del desarrollo agropecuario.	3.1	3.4	2.8	2.8
La gestión ambiental.	3.1	3.1	3.4	2.8
La salud pública	3.1	3.5	2.9	2.6
Las normas y gestión de la transparencia de la información pública	3.0	3.5	2.9	2.5
La gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano.	3.0	3.2	3.1	2.7
La gestión del desarrollo científico y tecnológico.	2.9	2.7	3.4	3.0
Las normas y gestión de la probidad	2.8	3.6	2.5	2.0
La educación pública preescolar	2.8	3.0	2.9	2.5
La gestión de los gobiernos regionales y provinciales	2.8	2.8	2.8	2.8
La gestión del transporte público.	2.8	3.2	3.1	2.1
Las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos	2.7	2.8	2.3	2.6
La agilidad y calidad del proceso legislativo.	2.6	2.8	2.8	2.4
La gestión del trabajo, la previsión social y las pensiones públicas.	2.6	2.9	2.4	2.4
La gestión y control de la delincuencia y las drogas	2.6	2.8	2.7	2.4
La eficiencia y eficacia del poder judicial.	2.6	2.7	2.7	2.5
La educación pública básica	2.6	2.9	3.1	2.0
La educación pública media	2.6	2.8	2.9	2.2
La Auditoría Interna del Poder Ejecutivo como órgano fiscalizador	2.5	2.9	2.7	2.0
El proceso de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	2.0
La Contraloría como órgano fiscalizador	2.2	2.3	2.6	1.8
<b>PROMEDIO GENERAL</b>	<b>3.1</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>	<b>2.9</b>
Se marcan en amarillo diferencias de opinión superiores a 0.8 según inclinaciones políticas. El promedio se ponderó 45% Gobierno, 40% Oposición, 15% Independiente				

Antes de comentar algunos sectores específicos (en este espacio resultará imposible abordarlos todos, lo cual se hará en la edición final de este trabajo, con abundancia de “historias de caso”), conviene destacar los promedios generales: 3.1, es decir “mejoró moderadamente”, variando desde 3.3 en la coalición de gobierno a 2.9 en la de oposición. Notable coincidencia, y para ser sinceros, mi expectativa previa, realizando este estudio en pleno ambiente preelectoral, era que las diferencias resultarían mucho mayores. Asimismo, debe destacarse que, aparte de “moderadamente”, mejoró “heterogéneamente”, con temas que en un extremo obtienen un 4.1 y otros un 2.2

Algunos comentarios específicos:

- ✓ En lo referente al manejo fiscal y la gestión de la **DIPRES**, la pregunta podría ser “porqué no un 5?”, siendo que el país tiene el primer lugar mundial en manejo macro. 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 antes. En el caso de DIPRES, hubo diversas críticas al excesivo centralismo en la microgestión de las organizaciones del sector público. Nuevamente... si hay adecuada capacidad de gestión en los Ministerios y Servicios, la DIPRES estaría dispuesta a “soltar la mano”, pero mientras no existan adecuados gerentes públicos, este centralismo evidentemente continuará.
- ✓ Algo similar ocurrió cuando se hicieron preguntas relativas a la **reforma procesal penal, el AUGE y la ley de Autoridad Sanitaria**: “todavía es demasiado prematuro para evaluarlas”. Sólo mencionaremos al respecto el patrón que va emergiendo: parte importante del retraso en la reforma judicial se puede atribuir al “enclave weberiano” judicial, y parte importantísima del atraso en las reformas de la salud puede atribuirse a la sistemática oposición que manifestaron los enclaves gremiales del sector.
- ✓ En lo referente al **aparato regulatorio y la gestión de las telecomunicaciones**, la nota inferior la ponen los “independientes”, entre los cuales predominaban miembros del sector privado. Aquí hay un espacio de queja significativa. En lo personal, me atrevería a agregar que los ámbitos regulatorios que aparecen como los más gravemente retrasados son el de telecomunicaciones, así como lo referido al accionar antimonopólico y de protección de los consumidores. En lo segundo, el grado de concentración de las empresas en Chile está alcanzando niveles alarmantes, con las consecuencias predecibles para sus empresas proveedoras, así como la asimetría de negociación respecto a

**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.”*

los consumidores<sup>33</sup> y por cierto, a sus proveedores. Basta con preguntarle a los pequeños comercios que se instalan en los predominantes y todopoderosos “*malls*”, o a los proveedores de supermercados y grandes tiendas, para ver quién tiene la sartén por el mango. La concentración según algunos es buena, porque es necesario tener empresas grandes e internacionalmente competitivas, y eso es absolutamente verdadero, siempre que al interior del país esto no se manifieste en las evidentes conductas oligopólicas existentes en varios sectores. Por ejemplo, sería interesante entender porqué la rentabilidad promedio de las AFP (para sus dueños) supera el 50% anual sobre el patrimonio, o cuál es el grado de manejo del mercado accionario local que tienen los administradores de estos fondos, o porqué la empresa dominante en telefonía fija no se ha visto obligada a separarse en pedazos, como se las obligó a hacer en Estados Unidos y Brasil. En cualquier caso, es evidente que el gobierno de la Concertación tuvo importantes avances en este ámbito: generó una regulación ambiental previamente inexistente, las Superintendencias financieras, previsionales, eléctrica y sanitaria ejercen una vigilancia rigurosa, se creó el Servicio Nacional del Consumidor y la posibilidad del “*class action*” para agrupar quejas de consumidores, y ha habido en general una tendencia importante a operar eficientemente en este ámbito, aunque todavía queda un largo trecho por recorrer<sup>34</sup>.

- ✓ En el ámbito de **gestión de vivienda y urbanismo**, muchos de los entrevistados espontáneamente señalaron la necesidad de separar esos dos temas: en vivienda la calificación es superior, aun aceptando los problemas de calidad altamente publicitados, pero hubo una severa y unánime queja en cuanto al atraso existente en el país en materia de planificación urbana con visión de largo plazo.

- ✓ Comentario especial merecen las **empresas públicas**, donde las diferencias de opinión entre gobierno y oposición son las más grandes. Este tema está claramente teñido por los matices ideológi-

*“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.*

cos, y por los incidentes de probidad que plagaron el período: el “davilazo”, las “indemnizaciones”, y el reciente, controvertido, y finalmente desinflado tema de las contrataciones de CODELCO. Al igual que MOP GATE, estos incidentes 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. El estudio de caso sobre BancoEstado que veremos más adelante, 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.

<sup>33</sup> Véase al respecto un interesante artículo de Eduardo Engel: “Consumidores: tres tareas pendientes”, La Tercera, 20 Nov. 2005

<sup>34</sup> Una explicación más extensa sobre este ámbito se puede encontrar en el artículo de Eduardo Saavedra, en “La Paradoja Aparente”, P. Meller, Op. Cit

- ✓ Los “enclaves autónomos” respecto al Ejecutivo, es decir, el **Poder Legislativo, el Judicial, la Contraloría, y los municipios**, obtienen en lo general bajas calificaciones, tanto de entrevistados afines al gobierno, como independientes y de oposición. Esto ciertamente no significa que todo el Ejecutivo sea “moderno”, pero aquí parece haber claramente una necesidad de modernizar y renovar la cultura y orientación de estos “enclaves”. Si el concepto de “gestión institucional” ha estado más bien ausente del Poder Ejecutivo, ha sido prácticamente ignorado en estos otros entes, ya sea por razones de su composición, la formación de sus integrantes, o las dinámicas políticas que los mueven, en particular en el Congreso y muchos de los municipios.
- ✓ La gestión de los **municipios** obtiene un mediocre 3.1, la gestión de **gobiernos regionales**<sup>35</sup> un 2.8, y en general el proceso de **regionalización** un sonoro 2.4, sólo dos décimas arriba del ámbito peor calificado. Este tema daría en sí mismo para un libro completo, pero por ahora nos limitaremos a señalar que el caso que escribiremos en la edición final se llamará “Disparar... y luego apuntar”. En la gran mayoría de los temas discutidos con los entrevistados, había un consenso bastante claro sobre la dirección en la que es necesario avanzar... tal vez con algunas discrepancias respecto a cómo se ha hecho y cómo habría que hacerlo, pero con claridad y consenso en cuanto al rumbo general. En el proceso de descentralización, y sus cercanos correlatos en la salud y la educación municipal, la sensación que le queda al entrevistador es de haber escuchado una cacofonía de voces. No parece haber un modelo claro respecto del punto final donde se quisiera llegar, y en el fondo, se detecta una profunda desconfianza y falta de interés de las elites políticas de gobierno y oposición en cuanto a la necesidad de descentralizar decisiones y recursos, y la capacidad de las entidades locales para gestionarlas. La discusión sobre la descentralización del país se está dando a lo largo de la Ruta 68, y no a lo largo de la Ruta 5.
- ✓ En el ámbito de las **normas y prácticas referentes a los directivos públicos**, la pregunta podría ser “porqué no más, si se creó el Sistema de Alta Dirección?”. La invariable respuesta se refirió a que todavía es demasiado prematuro para evaluar los resultados. Cabe destacar que las numerosas críticas de la prensa a la “lentitud” del Sistema, al haber nombrado “sólo” 11 cargos de primer nivel en el primer año, carecen de fundamento sólido, pues presuponen que a los directivos los Servicios se les debiera haber pedido la renuncia y concursado el cargo. El transitorio de la Ley dice que estos cargos se van llenando a medida que se vayan produciendo las vacantes, y así ha sido en todos los casos. Otra cosa es que el Ejecutivo no haya decidido expresamente solicitar renuncias para agilizar la implantación del sistema, pero eso nunca estuvo en los acuerdos del 2003. Existe, por cierto, alguna evidencia internacional en cuanto a que nuestro atraso al no haber montado un servicio civil de carrera a fines del gobierno de Frei, como se intentó, le puede haber costado varios puntos de crecimiento económico al país. Como lo demuestra un recuadro posterior, los

*“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.*

<sup>35</sup> Algunas versiones señalan que, al crearse las plantas de los gobiernos regionales, en muchos casos el criterio básico fue traspasar aquellos funcionarios de los Servicios que eran los menos eficientes!!

autores Evans y Rauch<sup>36</sup> 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.

- ✓ Mención especial y detenida merece la **situación laboral del sector público**. En promedio, los entrevistados señalaron que las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos evolucionaron poco menos que moderadamente (2.7). Cinco elementos dan pistas importantes:
- a) Las *contratas* constituyen hoy la significativa cifra del 44,5% de la administración pública<sup>37</sup>. Esto no fue modificado en lo sustancial por la Concertación, lo que se explica por la necesidad de mantener acotadas las presiones de gasto, producto de plantas fijas de largo plazo y, además, por la necesidad de contar con una dotación suficiente sin aumentar el número de funcionarios sujetos a las rigideces estatutarias. En otras palabras, el sistema chileno es un sistema dual de funcionarios públicos, donde se encuentran dos mundos laborales con sistemas de incentivos completamente diferentes.
  - b) 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 efecto, en 1991 el Gobierno promulgó el Estatuto Docente como compensación a los profesores por la pérdida de *status* producto de la municipalización de la educación. Entre otras cosas, este estatuto fijó la negociación salarial a nivel central. Algo análogo ocurrió con los trabajadores de la salud primaria en 1995.
  - c) Como vimos en la sección 3.3, en términos de remuneraciones, especialmente en los primeros gobiernos de la Concertación, se siguió una importante política de nivelación en relación al sector privado, hasta igualarlo virtualmente.
  - d) El Gobierno ha privilegiado evitar 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. Como ejemplo, el primer ministro que dejó el gabinete perdió el puesto después de una dura negociación salarial con una parte del sector salud, dando una clara señal para el futuro. 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 importante daño previsional. La ganancia del gobierno con la estrategia adoptada de negociación, fue la introducción del concepto de remuneración parcial por productividad. 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.

*“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 Gobierno.*

---

<sup>36</sup> “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

<sup>37</sup> El estatuto administrativo en todo caso señala que el máximo es 20% pero las Leyes de Presupuesto de cada año han ido levantando esta restricción año a año. Este dato no considera los contratos a honorarios.

### Cuadro 6: 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).

Como lo mencionamos anteriormente, es comprensible que haya una correlación negativa con el valor del PGB. Mientras más rico es un país, más difícil le resulta crecer rápido. Pero 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.

e) Con la Ley del Nuevo Trato el gobierno buscó mejorar el sistema de carrera y la profesionalización. Los resultados hasta hoy no son claros. La Ley fue producto de la agenda de modernización del 2003 y de una intensa negociación con la ANEF. En lo esencial, se extendió la carrera funcionaria hasta el tercer nivel jerárquico, antes cargos de exclusiva confianza. Estos ahora son asignados por concursos abiertos sólo a personal de la propia administración pública<sup>38</sup>, pero en la selección hay criterios que privilegian a los funcionarios de la propia institución, lo cual en la práctica ha impedido la movilidad horizontal. Además, dicha ley 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* por un concurso cerrado entre los tres niveles inferiores al cargo vacante. Sin embargo, es necesario aclarar, si los directivos públicos en el pasado hubieran privilegiado *de facto* la concursabilidad de estos cargos de confianza, en lugar de nombrarlos por afinidades políticas u otros factores, esta Ley no hubiera sido necesaria, ya que introduce rigideces que afectan a servicios ya modernizados, que tenían como práctica corriente la concursabilidad abierta tanto al sector público como privado. Hay en esto una cierta contradicción con la Ley de Alta Dirección. Un paso adelante y uno atrás.

- ✓ La institución que obtiene la peor percepción en cuanto a su proceso de modernización es la **Contraloría General de la República**. 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, pero en ambos casos abundaron los adjetivos tales como “anacrónica” u “obsoleta”. También hay críticas al rol establecido por ley. No se puede hacer revisiones *ex ante* de toma de razón, y a la vez ser el auditor del gobierno, aunque por cierto, todos le reconocen un valioso rol en la preservación de la probidad en Chile. En definitiva, este es un tema

<sup>38</sup> También los contratados pueden postular, siempre que tengan más de 3 años de antigüedad

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 arena en los engranajes modernizadores.

- ✓ A lo largo de las entrevistas, surgieron recurrentemente dos temas cualitativos, con muchos grados de coincidencia: a) 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; y b) un severo déficit en materia de **capacidad e institucionalidad para la planificación de largo plazo**, en temas de competitividad, ambiente, desertificación, demografía, planificación territorial de infraestructura, etc., en suma, de los desafíos que este país deberá abordar con visión de 10 ó 20 años plazo.
- ✓ Los rankings internacionales de competitividad, como es sabido, le asignan una buena calificación a Chile, con bajas notas en **innovación y en educación**. Esto es plenamente congruente con la calificación que obtienen los ítems de fomento productivo, fomento científico y tecnológico, y todos los ámbitos educativos, y con las cifras que mostramos en el capítulo 3. El mundo nos viene diciendo esto por largos años, y tal pareciera que oímos pero no escuchamos. Mención especial merece el tema de la innovación a nivel de empresa. Consistentemente, la opinión de los Ministros de Hacienda del Gobierno Militar y de los tres Gobiernos de la Concertación ha sido que este no es asunto del gobierno, que esos son “inventos de países asiáticos”, y que hay que dejar que opere el mercado. De hecho, los recursos asignados a este tema, aunque aumentaron desde prácticamente 0, han sido más bien testimoniales. Es menester aclarar eso sí que con estos recursos se ha conformado un aparato sólido y transparente de gestión de fondos concursables, y que la reciente asignación de los recursos del “royalty”, independientemente de su origen, va a reforzar este aspecto significativamente, si la comunidad científica no triunfa una vez más en su esfuerzo por canalizar estos recursos a las universidades en lugar del sector productivo. Hoy, de los recursos que el Estado asigna directamente a financiar investigación y desarrollo, tan sólo el 13% es administrado por las empresas, lo que es exactamente opuesto a lo que ocurre en países industrializados<sup>39</sup>.
- ✓ 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 han sido sin duda un éxito resonante. 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

---

<sup>39</sup> Este ámbito, así como el de tecnologías de información, se describe en el artículo de Álvaro Díaz y Gonzalo Rivas en “La Paradoja Aparente”, Op. Cit.



de una encuesta a siete directivos públicos involucrados en la implantación de Tecnologías de Información, respecto a sus problemas más frecuentes<sup>40</sup>.

**Cuadro 7: Problemas o Aspectos Negativos en la Implantación de Tecnología de Información**

PROBLEMAS O ASPECTOS NEGATIVOS	5 es un problema muy serio y 1 es un problema irrelevante
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 **gestión de las relaciones exteriores** obtiene un 4.0. La pregunta *¿porqué no un 5, cuando hemos salido del aislamiento internacional y tenemos un gran éxito con los TLC?* obtuvo como invariable respuesta nuestra relación con los países vecinos, tema complejo, de larga data y que requerirá mucho esfuerzo, tiempo, y una enorme dosis de cooperación académica, educativa, tecnológica y comercial, que tal vez sólo se solucione después de algunas décadas en que varios miles de estudiantes de países vecinos se hayan formado acá y viceversa. Desgraciadamente, para nuestros vecinos es frecuente que la relación con el *nerd chileno* sea la válvula de escape “barata” a los problemas políticos internos. Por cierto, la política de negociación de los TLC en lugar de la apertura arancelaria indiscriminada representa uno de los mayores y más acertados giros de política económica del Gobierno de la Concertación respecto al Gobierno Militar<sup>41</sup>.

*“Las experiencias japonesa y coreana muestran que la acción del estado al aplicar políticas sectoriales específicas – apoyo a la constitución de grandes empresas comercializadoras- fue crucial para el éxito exportador de estos países.”*  
*P. Meller, en “La Paradoja Aparente”, Op. Cit.*

- ✓ Algo similar ocurre con la **gestión de infraestructura**, que obtiene sólo un 4.0 a pesar de los impresionantes y visibles logros en esta materia. Aquí, obviamente, las respuestas están teñidas por los incidentes del MOP. En opinión de más de uno de los 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”*. 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. Cabe destacar si, que tanto los Ministros Hurtado como Lagos intentaron resolver el problema por la ruta de la flexibilización salarial, *con* el apoyo de Hacienda, fracasando el primero por *un voto* en la asamblea del gremio del MOP, y el segundo por un rechazo del vetusto Tribunal Constitucional, que con su fallo abortó enormes posibilidades de reformar el Estado.

<sup>40</sup> Esta encuesta se realizó recientemente en el contexto del incipiente “Club de la Innovación en Gestión Pública”, iniciativa del Programa POLIS, en el DII, auspiciado por la Secretaría General de la Presidencia, en que se discuten mensualmente temas específicos y “mejores prácticas” en la gestión institucional.

<sup>41</sup> P. Meller, Op. Cit.

- ✓ La gestión del **fomento productivo y del desarrollo agropecuario** obtienen respectivamente un 3.3 y un 3.1 y la obvia pregunta es ¿por qué, dados los impresionantes éxitos de crecimiento económico y agroexportador? La respuesta frecuente es que estos avances se deben más a la política macroeconómica y los TLC, que a la acción del Ministerio de Agricultura<sup>42</sup>, Economía o la CORFO. Aquí subyace uno de los elementos de discusión más críticos, polémicos y confusos del “modelo chileno”, en cuanto al rol del Estado en el desarrollo económico. Hasta ahora, en ambos bandos políticos ha predominado mayoritariamente la teoría “americanista-thatcherista”, es decir, desregular, abrir, y dejar que las empresas se las arreglen solitas, y los apoyos de fomento han sido más bien mediocres y/o testimoniales. Para esto, también ha ayudado lo que un importante dirigente empresarial denominó “*la inveterada falta de costumbre de los empresarios de cooperar entre sí*”, cosa que no ocurre en el mundo industrializado, que hace tiempo adoptó el modelo de lo que en inglés se denomina “*coopetition*”, es decir, la mezcla de competencia y cooperación. Sin embargo, algunas voces comienzan a alzarse en el sentido de que se requiere una dosis mayor de las políticas implementadas por los “asiáticos emergentes” y los “modernos emergentes”, a los cuales no les ha ido precisamente mal en materia de crecimiento. Este indudablemente continuará siendo un territorio de pugna ideológica. El salto más grande que se ha dado en Chile en esta materia, en adición a los recursos derivados del “*royalty*”, es el Programa Bicentenario, que por primera vez está asignando recursos significativos de contraparte a grandes proyectos de cooperación tecnológica interempresariales de carácter asociativo. Nuevamente, los resultados están por verse dado lo reciente de la iniciativa. Un salto muchísimo más grande, de varios ordenes de magnitud, podría darse si en particular lograra conformarse un importante proyecto – país para convertir a Chile en una verdadera potencia exportadora agroalimentaria. Pasar de exportar 8 mil a, por decir una cifra, 16 mil millones de dólares, es perfectamente factible, pero requerirá muchísima cooperación interempresarial y público-privada, mucha tecnología, mucho posicionamiento de imagen – país. Es probablemente el único sector con potencial significativo de generación de empleos bien remunerados, y el más capaz de solidificar el proceso de regionalización desde un punto de vista económico. Pero para ello hay que “*pensar asiático*”. ¿Será posible?

---

<sup>42</sup> Muchos entrevistados coincidieron en que el aspecto más destacable de la gestión agropecuaria es el Servicio Agrícola y Ganadero, y lo más criticable el INDAP.

## 7. LOS DETONANTES Y OBSTÁCULOS DE LA REFORMA

### 7.1. Las coincidentes percepciones de actores clave.

<b>Cuadro 8: FACTORES O INSTITUCIONES QUE INFLUYERON EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO</b>	
5= Muy Positivo; 4= Positivo; 3= Neutro; 2= Negativo; 1= Muy Negativo	
Emprendedores individuales del sector público	4.3
La creciente disponibilidad de tecnologías de información	4.2
La situación económica del país durante el período	4.0
La DIPRES y Hacienda	4.0
La cultura general del país, tanto pública como privada, que lo tiene ubicado en altos índices internacionales de gobernabilidad y probidad	3.9
Los “think tank” de oposición y gobierno	3.9
La crisis detonada por el incidente “MOPGate” y similares del 2003	3.9
El “efecto demostración” de las reformas en otros países más avanzados	3.7
La SEGPRES, incluyendo al Comité Interministerial y el PRYME	3.7
Ministerio del Interior, incluyendo la SUBDERE	3.4
Las organizaciones internacionales	3.4
La ciudadanía	3.3
Los partidos de la alianza de gobierno	3.1
El Congreso y los parlamentarios	3.0
Los trabajadores del sector público	3.0
Los partidos de la alianza de oposición	3.0
El Poder Judicial	2.6
La Contraloría General de la República	2.5
Los gremios del sector público	2.2

La encuesta que se muestra más arriba, aplicada a los mismos entrevistados, 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.

### 7.2. Las personas.... las personas y su continuidad.

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.

Los “virus infecciosos” del proceso de reforma del estado en Chile fueron claramente los intraempresarios 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 plata privada 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 él hizo asumiendo riesgos.
- ✓ En materia de crisis que conducen a legalizaciones, por cierto, la de las indemnizaciones, y la crisis del MOP-Gate, más allá de los eventuales veredictos administrativos y jurídicos, condujo a una Ley de Alta Dirección y la Ley de Funciones Críticas que legalizaron las indemnizaciones y los aumentos salariales de directivos y funcionarios claves. Lo que antes era ilegal o inadecuado, ahora es legal y adecuado.
- ✓ 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, 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”<sup>43</sup>.

### 7.3. 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. Como ya vimos, uno de los aspectos mejor evaluados en el período es la introducción de estas tecnologías, y una mirada cuidadosa en torno a la gran mayoría de las transformaciones institucionales exitosas demuestra que esa componente fue fundamental. La JUNAEB sencillamente no podría llevarle una ración individualizada a cada niño de bajos ingresos en cada escuela del país sin estas tecnologías. 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.

### 7.4. La clase política.... no estaba allí pero aceptó.

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 excepcio-

*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.*

---

<sup>43</sup> “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.

nes 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.

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 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.

## **7.5. La interacción Estado-Sociedad Civil y el problema de la captura.**

Uno de los aspectos que resaltó poderosamente durante esta investigación fue el rol clave que tuvo la sociedad civil, en particular los empresarios, en los procesos de reforma, desde la época del Gobierno 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 Gobierno Militar fue elaborado con apoyo de la 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 primer diseño 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.

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 paralelo en organizaciones de la 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*”.

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.

Este peligro puede llegar a agudizarse más a medida que prospere el proceso de regionalización, y puede culminar en prácticas similares al malísimo ejemplo norteamericano del “pork barrel”, término utilizado para describir la práctica legislativa de agregarle “colgajos” (*earmarks*) al presupuesto federal para favorecer a distritos locales, grupos de interés e incluso financistas de campañas políticas. Esta forma de clientelismo en Estados Unidos es un espacio de corrupción de la mayor envergadura posible, y que probablemente hace a Estados Unidos objetivamente un país más corrupto que Chile, por mucho que las encuestas de percepción digan lo contrario. La capacidad de vigilancia tecnificada y mutua de los poderes del Estado en Chile será una clave para impedirlo, o al menos, controlarlo.

## **7.6. El rol de 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 Gobierno 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.*

## **7.7. La fluctuante estructura del estado para administrar su propia reforma.**

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.

En medio de estas fluctuaciones institucionales, que de algún modo reflejan el errático nivel de convencimiento que había en torno a este tema al interior del Poder Ejecutivo, y a pesar de estas fluctuaciones, varios de los intraemprendedores del gobierno anteriormente mencionados jugaron roles protagónicos, aprovechando momentos críticos para proponer y/o materializar reformas de carácter transversal, lo cual se ve reflejado en las calificaciones que obtienen la DIPRES y la SEGPRES en esta materia.

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 gobierno 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 error de proporciones históricas.

Donde los entrevistados claramente no tuvieron coincidencia fue en la solución organizacional a estos déficit, 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.



## 7.8. “Enclaves”: los Gremios y la Contraloría.

Las causas estructurales para que estos elementos puedan ser considerados “enclaves” que dificultaron la reforma del Estado son bien diferentes, pero las consecuencias son similares. En el primer caso es su fuerza político-electoral y su capacidad disruptiva, y en el segundo su constitución jurídica (analizada anteriormente), su independencia, y su “anacronismo”, por el cual ha tendido en lo general a ver las innovaciones en gestión pública como “culpables hasta que se demuestre su inocencia”.

Si se observan con cuidado los resultados de la encuesta, puede constatar que a los trabajadores del sector 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. Pero como lo muestra el recuadro anexo, la vida no es tan fácil.

A la inversa, las cúpulas gremiales recibieron las más fuertes críticas, y 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 Gobierno Militar, que se dedicó activa y sistemáticamente a empujarse 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 chanco...”. Aquí hay claramente dos “afrechos”. El primero es el de políticos mediáticos que todavía sueñan con el viejo Estado-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 duplican los de sus equivalentes del sector privado. Un caso flagrante que

### *Entrevista a un Jefe de Servicio:*

**1. ¿Qué ocurre si a un funcionario de mal desempeño se lo pone en lista 3 o lista 4?**

*“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”*

**2. ¿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?**

*“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”.*

me tocó vivir personalmente fue el de un funcionario de Correos que fue despedido por haber violado todas las normas éticas posibles de violar, proceso que culminó con un paro y una Diputada de la Concertación marchando por la Plaza de la Constitución con pancartas en contra del “Directorio Imperialista”, sin haberse jamás acercado a consultar con dicho Directorio, de una empresa del Estado dirigida por el gobierno de su propia coalición, para enterarse de lo que estaba ocurriendo. Felizmente el paro terminó, el funcionario fue despedido, y si no hubiera sido así, el proceso de modernización de la empresa que comenzó en el 2001, hubiera abortado ese mismo año.

- ✓ Hay un segundo “afrecho”, 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? El futuro lo dirá.

*¿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?*

## 8. CUATRO EVIDENCIAS ESPECIALES

### 8.1. Una entrevista muy especial: Patricio Aylwin.

Si bien el número de entrevistados supera las 50 personas, y todas fueron hechas en un contexto de confidencialidad, el carácter significativo de esta entrevista, y la excelente disposición del ex Presidente a publicarla en extenso arroja luces significativas respecto al pensamiento central de la Concertación.

#### **¿Cuáles fueron los cambios relevantes en el concepto general, filosofía, paradigmas básicos y orientación del Estado en este período, respecto al período del gobierno militar?**

Creo que hay un cambio muy notable, elemental: el valor de la propia democracia, el valor indispensable de la libertad, de la convivencia. Esto es connatural al cambio de sistema, al retorno del régimen democrático. Pero aparte de eso, en la orientación general, el Estado políticamente totalitario que creó la dictadura, en lo económico-social se sujetaba simplemente a las reglas del mercado, y en ese ámbito, sin volver a políticas estatistas propias de mediados del siglo pasado, los tres gobiernos de la Concertación hemos tenido una orientación profundamente distinta a la que había hasta entonces. El Estado ahora admite que la economía debe ser regida fundamentalmente por el mercado, pero entiende que el Estado, como órgano de bien común, debe velar fundamentalmente por el desarrollo social. De ahí, las políticas de crecimiento con equidad, que caracterizan a los tres gobiernos de la Concertación.

#### **Permítame que me ponga como abogado del diablo. Cuando entrevisto a líderes de la oposición, algunos que trabajaron incluso en el gobierno militar, me dicen que no es así, que el gobierno militar tenía programas sociales, que había programas de alimentación, programas de focalización en los pobres, etc.**

Yo no niego que puedan haberlos tenido, pero yo diría que no formaban parte de la esencia del proyecto. Ellos creían fundamentalmente que el Estado debía reducirse al mínimo y que el mercado debía ser el regulador, y que la superación de la pobreza sería obra del mercado. El mercado eficiente para crear riqueza iba a conducirnos a solucionar la pobreza. Pero... basta mirar los presupuestos de vivienda, de salud y de educación en el gobierno militar, y los presupuestos en esos tres rubros a partir de mi gobierno, y hubo un cambio sustancial, al igual que en la política de remuneraciones. Creo que el cambio fue en 180°.

Redondeando, yo diría que la visión del rol del Estado del período de la dictadura fue meramente subsidiaria en materia económica; el motor del desarrollo era el mercado. Nosotros entendemos las cosas de una manera distinta; el Estado es el órgano del bien común, y admitiendo que el mercado es el instrumento más eficiente para crear riqueza, consideramos que no es justo para distribuirla, por lo que el Estado tiene el deber de intervenir. Eso se expresó concretamente en las leyes de presupuesto, especialmente en educación, vivienda y salud. Confieso que en esto hubo un cambio en nuestro pensamiento tradicional; en otros tiempos yo fui partidario de una intervención rectora del Estado en la economía, pero creo que esta discusión la ganaron los liberales.

#### **Dadas las condiciones políticas imperantes en el período del presidente Aylwin, ¿fue en ese momento la reforma y modernización del estado una prioridad relevante?**

Era una preocupación importante, pero no era lo principal. En el orden de prioridades, nuestro programa era muy claro, y es lo que el gobierno hizo, cumplir su programa. Lo primero, el tema de los derechos humanos, esclarecer la verdad y buscar la justicia en la medida de lo posible, como lo dijimos. Luego, tratar de pagar la deuda social, de ahí la política de crecimiento con equidad, que marcó la política económica y social. Después, la reinserción de Chile en el mundo. Estas eran las grandes prioridades, que yo expuse en mi primer mensaje a la Nación, dos meses después de haber asumido.

### **¿Cuales fueron, en su período, las reformas más relevantes?**

Tengo en la mente inmediatamente cuatro grandes rubros. Uno, las reformas constitucionales, para democratizar la institucionalidad del Estado. Sin embargo, por realismo, las separamos en dos proyectos distintos, primero la reforma constitucional sobre el régimen de administración y gobierno interior del Estado, que democratizó el gobierno regional, y particularmente, el gobierno y la administración comunal-municipal. Esa fue una reforma constitucional y una reforma de leyes orgánicas constitucionales de municipalidades y de gobierno interior, que descentralizaba la administración regional dándole participación a la comunidad.

Se dejó para una segunda reforma, que se intentó y se perdió, la eliminación de los enclaves autoritarios, los senadores designados y las demás cosas que se vienen a lograr ahora; se empezó a pelear en el primer gobierno de la Concertación y se viene a lograr en las postrimerías del tercer gobierno de la Concertación.

Tercero, se inicia el tema medioambiental. La Ley Orgánica Constitucional sobre el Medioambiente se gesta, se dicta e implementa en mi gobierno. Cuarto, la legislación indígena. La ley, el reconocimiento y protección de los pueblos indígenas, también es un cambio sustancial que se implementa en ese período.

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.

**Hay otro tema que usted no ha tocado, pero si mal no recuerdo, comienza en su periodo, el tema de la igualdad de género.**

Cierto, en este tema, se dicta una ley orgánica sobre el Servicio Nacional de la Mujer.

*“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.”*

**Cuando le he preguntado a mis anteriores entrevistados: “¿se avanzó algo en materia de igualdad de género?” la respuesta mayoritaria ha sido: “modestamente”, y la interpretación que se me da es que, evidentemente, las mujeres han avanzado mucho en este periodo, pero lo atribuyen mas bien a un fenómeno internacional de avance de los derechos de la mujer y no parecen percibir que el SERNAM haya sido un factor relevante.**

Desde luego, yo no discuto que ese sea un proceso cultural mundial. No podemos pretender que esto se hace simplemente con leyes. Pero la creación de un servicio con rango de ministerio para los problemas de la mujer, fue una señal relevante. Además, hubo una preocupación oficial del gobierno en forma de proyectos de ley que se enviaron al Congreso para mejorar cosas que Soledad Alvear logró materializar mas bien en su segundo período como ministra de Justicia, pero que venían ya planteadas en mi gobierno: el tema de violencia intrafamiliar, el cambio de régimen de sociedad conyugal, algunas reformas en el régimen patrimonial del matrimonio en favor de la mujer y materias similares.

**Tomando el período completo 1990-2005... ¿Hubo una preocupación relevante de la coalición de gobierno, una política, principios orientadores, estrategia, e institucionalidad respecto a la Reforma del Estado, o ésta fue el “agregado” de diversos episodios que convergieron en una determinada dirección de una manera “oportunistá”?**

Yo no sería tan negativo en esa visión. Hay que entender que veníamos saliendo de un largo período de régimen dictatorial. Nuestra gente tuvo que aprender el manejo público, pero sin embargo, yo diría que hay dos orientaciones clarísimas, que se marcan desde mi período y que se acentúan o desarrollan más plenamente en los períodos siguientes. Primero, la preocupación por el rol del Estado en lo social, que se expresa por una parte en lo de la mujer, por otra parte en lo de juventud, por otra la pobreza, y que se expresa también de algún modo en la ley indígena. Segundo, un propósito de perfeccionar y moder-

nizar las estructuras estatales. En mi gobierno, enviamos por lo menos tres proyectos, que no se convirtieron en leyes, pero que expresan ese propósito: una ley sobre procedimientos administrativos, que se vino a convertir en ley creo que al comienzo del gobierno de Lagos, aunque no sé hasta qué punto haya servido tanto; una ley sobre tribunales administrativos, que no ha salido hasta ahora; otra iniciativa sobre el Consejo de Defensa del Estado, así como los logros en materia de descentralización.

**En el período 1990-2005 ¿desarrolló el Estado, o debió desarrollar, una capacidad de direccionamiento estratégico con visión de largo plazo?**

Vamos por partes, respecto de mi periodo, no nos pida eso... nosotros recién llegábamos... estábamos con el Sr. Pinochet ahí, teníamos una tarea muy acotada. Sin embargo, la legislación medioambiental que dictamos en nuestro gobierno tenía visión de futuro, la legislación en torno al pueblo indígena también miraba para el futuro, con un proyecto de país más a largo plazo pero, indudablemente, yo no diría que en ese tiempo fuimos más allá que eso.

Yo creo que es necesario, que es importante que eso se fortalezca, aunque no diría tan categóricamente que no se ha hecho nada. Por ejemplo, cuando Carlos Hurtado, junto con promover la ley sobre Concesiones, diseñaba en mi gobierno las grandes tareas en materia de obras públicas que había en este país en materia de caminos, de puertos, de aeropuertos, en materia de infraestructura en general, había una visión que no era para cuatro años, todo lo que se hacía era para el futuro... Yo recuerdo que en el primer año de mi gobierno, Carlos Hurtado me invitó al Ministerio, me recibieron con todos los directores, me hicieron una proyección de los desafíos que el país tenía por delante y me hicieron ver lo atrasados que estábamos en infraestructura, eso se hizo ciertamente con visión de futuro. Otra de las grandes reformas fue la propia ley de Concesiones. Esa ley la sacamos en nuestro gobierno, y al comienzo del gobierno de Frei, mi sucesor, se inauguró la primera obra concesionada. Otro ejemplo: Lagos desde el comienzo, incluso en sus mensajes a la nación, ha planteado el Chile que queremos para el Bicentenario, el Chile que queremos en el futuro... es decir, yo diría que es una crítica poco justa.

**La mayoría de mis entrevistados han opinado que el factor que influyó más negativamente u obstaculizó las reformas del estado fueron las cúpulas gremiales del sector público. ¿Qué opina usted al respecto?**

Mire, nosotros tuvimos un problema serio con los profesores, que lo sacamos adelante en buena forma pero de mala gana por parte de ellos, no les gustaba. Ellos en el fondo querían volver a que la enseñanza dependiera directamente del Ministerio, centralizar, y olvidarse de las municipalidades. Tuvimos incluso un paro de profesores.

**¿Ud. considera en retrospectiva que el Estatuto Docente fue un avance o un retroceso?**

Yo creo que fue un avance. Admito que hay aspectos que no fueron plenamente satisfactorios, pero fue en su momento un avance, hay que pensar que el gremio de los profesores era muy poderoso. Yo recuerdo que en el tiempo del gobierno del presidente Frei Montalva, los profesores le hicieron una huelga tremenda. Sin embargo, la cosa ha ido cambiando. Creo que tenemos un lastre muy grande ahí, que tenemos una mala formación de los profesores. Recién ahora se ha ido valorizando el prestigio de la docencia, pues algunos estudiantes que llegan con alto promedio de notas ya postulan a estudiar pedagogía, pero hace 20 años no era así, y hace 10 tampoco. La verdad, el que no podía estudiar medicina, terminaba estudiando para profesor de biología, y ahí hay un problema que no está enteramente resuelto. Yo creo que el país tiene un déficit en su capacidad formadora de educadores.

**La pregunta era más general, respecto a los gremios del sector público. ¿Usted cómo los ha visto, y me refiero también a la ANEF, a la CONFUSAM y otros?**

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.

**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?**

A mi me parece, mirando la realidad actual, 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 fuste 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.

**Parece que eso se ha ido desdibujando y concentrando en Hacienda....**

No quiero personalizar, pero las personas también influyen. Cuando alguien con una personalidad fuerte como el actual ministro de Hacienda ha estado 6 años ahí, y cuando dice “no” es “no”, eso pasa, pero yo creo que debiera haber mayores grados de flexibilidad.

**Varios de mis entrevistados anteriores 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?**

No hay un modelo claro, aunque yo tengo ideas claras respecto de hacia dónde deberíamos ir. Yo creo que 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: por eso yo, categóricamente, pienso que es cierto que varias regiones hasta ahora han demostrado muy poca capacidad de autogestión. Tampoco existe una gran conciencia regional, aunque creo que hay un gran proceso que va en desarrollo, que en estos años ha sido notable: por ejemplo, el desarrollo de la Décima Región, que ha tomado ciertas características propias, creo que el norte también es bastante notable, especialmente en la Segunda Región.

*“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.”*

**¿Cuáles son las principales “asignaturas pendientes” y “ventanas de oportunidad” para el periodo que se avecina en materia de reforma del Estado?**

El tema principal es la educación. Ahora, no tengo claro cuáles son las reformas que se han estado planeando. Brunner ha hecho planteamientos interesantes, importantes, desde mi tiempo para acá, pero claramente es el punto más débil con miras al desarrollo del país. Asimismo, a mi me sigue preocupando el tema de nuestras minorías étnicas, fundamentalmente el tema del mundo mapuche, yo creo que eso no ha terminado de resolverse.

**¿Hay alguna reflexión final que usted quisiera hacer la reforma del Estado, un balance?**

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.

**En cambio ahora casi todos mis entrevistados me salen con visiones parecidas....**

Exactamente... es muy notable... 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.

**Muchos me han dicho que una de las explicaciones de los avances estriba en que este país, sobre todo si uno lo compara con el medio latinoamericano, es un poco más “seriecito”, tanto en el ámbito público como privado. Una suerte de “seriedad ambiental”, que viene de décadas, en que al final se aprueban las leyes, se hacen las cosas. En los índices internacionales de probidad y transparencia, estamos en la liga de los países europeos ¿y de dónde salimos tan “seriecitos”?**

No le voy a decir una novedad. No cabe duda que el Estado Chileno se consolidó en los cuatro decenios, de Bulnes, Prieto, Montt y Pérez. 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, y 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 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 no tuve mayoría en el Congreso, 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 Renova-

ción 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.

## 8.2. Una conferencia de prensa muy especial.

A continuación mostraremos una sorprendente entrevista de Octubre del 2005: en ella, tal vez por primera vez en quince años de gobierno de la Concertación, un Ministro y un ex-Ministro de Hacienda asumen la crucial importancia de la reforma del Estado, el descuido que ha existido sobre este tema, y el problema que han significado las presiones corporativistas de los gremios del sector público y privado. El que esto ocurra en época de plena campaña electoral es de por sí significativo.

*“Al intervenir en un seminario de la Fundación Chile 21, Eyzaguirre sostuvo que en los últimos rankings de competitividad la presión tributaria no aparece como un tema importante en el caso de Chile, pero sí el de **la mala calidad del uso de los recursos públicos**. Eyzaguirre planteó que el modelo de desarrollo chileno debe profundizar en la matriz educación, capital humano, tecnología e innovación, para lo cual se requieren más recursos fiscales y planificación estratégica en los mercados de la educación y la innovación.*

*Sin embargo, junto con cuestionar a los "sectores rentistas" que no reconocen las fallas de mercado, hizo también una fuerte autocrítica como economista de izquierda, al plantear que **"nosotros los progresistas hemos sido ciegos durante mucho tiempo a las fallas del Estado**. El gran tema es cómo se organiza la intervención pública en educación e innovación para que sea eficiente, use los menores recursos posibles y no le introduzca a la sociedad una carga tributaria tan alta, que en definitiva mejore su competitividad”, indicó.*

*En ese contexto, el ministro fustigó el proteccionismo y **la captura del Estado por grupos corporativos y sindicales en años pasados**. "Cuidado con las fallas de Estado", advirtió Eyzaguirre, quien se pronunció por "transparencia, gobernabilidad, reforma del Estado y participación ciudadana en los presupuestos".*

*Por su parte, **Foxley ... les dijo a los "insiders", representados por actores sindicales corporativos, que están dispuestos a hacer, si es necesario, "un esfuerzo tributario" para extender la red de protección social, pero les advirtió que eso exige resolver el desafío de la rigidez salarial. El tema, indicó, es cómo los dirigentes sindicales aceptan salarios flexibles en los shocks y adaptación de jornada para las mujeres y para los jóvenes que están en educación superior. El acuerdo social puede tener sustento político en Chile, dijo.***

## 8.3. Una “minihistoria de caso”: Del Banco del Estado a BancoEstado.

Hemos incluido esta historia de caso por una razón muy especial: 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. Ya lo verá el lector. El relato es algo largo en el contexto de este trabajo, pero ello es compensado por su elevado valor ilustrativo....

Esta organización fue fundada hace nada menos que 150 años como Caja de Crédito y transformada en Banco en 1953. Una sola mirada a sus amplios 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 desarro-



llo 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.

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 gobierno 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, que era un pilar de la república en todas las zonas del país.

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 conducida 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. En adición a este Comité existe un “Consejo Directivo” que tiene menos atribuciones que un Directorio normal, cuya composición será probablemente modificada por la inminente ley que profesionalizará los directorios de empresas públicas. Con todo, 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. Cabe destacar que fue siempre y es hoy un Banco de elevados grados de probidad, y hasta hoy 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.

Al llegar 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 del país.

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. Asimismo, el Banco carecía de una política comercial acorde a la virulenta competencia del momento, 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.

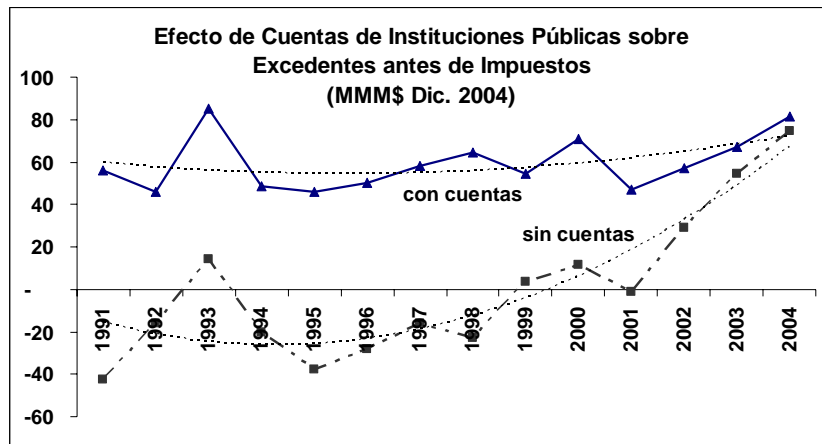
El gremio bancario era y es poderoso, con presencia en todo el país y parte de la “espina dorsal” de la maquinaria electoral del partido demócrata cristiano en regiones. Don Arturo Moreno, de dicho partido, había sido en épocas del gobierno militar un combativo Presidente del Sindicato, que luchó y se 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 y despiadadamente competitivo 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.

Cuando fue electo el Presidente Aylwin, el poderoso gremio había planteado con mucha fuerza al 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, Alvaro Bardón (uno de los exponentes más virulentos del modelo “americanista”, cuyas punzantes columnas de prensa hasta el día de hoy fustigan al gobierno por estar alejándose de estos principios básicos), 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 mayores en mente 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. Como dijimos, al inicio de este período la inversión tecnológica y de capacitación del Banco había sido casi nula, pues en la lógica de su eventual privatización ello no se justificaba. El comprensible mensaje a Sanfuentes, como a muchos otros directivos de servicios públicos, fue: “haz lo que puedas pero no me armes ruido ni problemas, que para eso ya tengo bastantes”. En la práctica, en los siguientes años hubo muy pocas reuniones entre las autoridades del Banco y el gobierno para definir estrategias o metas de modernización. La lógica del gobierno fue poner allí a ejecutivos que le merecían confianza y dejarlos actuar mientras no se armaran ruidos laborales significativos.

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. En 1991, sin esta utilidad, el Banco hubiera tenido una pérdida de 42 mil millones, como lo muestra el gráfico.

**Gráfico 34**



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, que se efectuaba predominantemente por medios manuales. 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.

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 resultados<sup>44</sup>, 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 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 gobierno 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. Para los funcionarios, la Superintendencia de Bancos existía para controlar los bancos privados, y en el fondo no se aplicaba a “su” banco. 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, ésta comenzó a ser mucho menos rentable, con lo cual los excedentes se vieron fuertemente amenazados. Hoy, el Banco goza de un minúsculo privilegio monopolístico respecto a la tesorería fiscal, del orden de la décima parte del que tenía en 1990. Cabe destacar que, 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”, amigo personal y cercano del que luego sería Presidente Lagos. El nuevo gobierno decide continuar con Sanfuentes, 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 con-

---

<sup>44</sup> Es interesante destacar que una frecuente solución “trivializante” a los severos problemas laborales es la “capacitación”, esgrimida como panacea, descontextualizada, y que a la postre 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.

cordó 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 carecía de importancia la formación profesional de los ejecutivos en la decisión de ascenso... lo cual en la vieja banca era normal.

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 cambio del 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 las remuneraciones y beneficios de los funcionarios, 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. 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 ícono 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 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 de dinero 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. Cabe destacar que el Banco Central no podría haber hecho lo mismo, careciendo de instrumental financiero para ello.

Esta intervención del Banco, que pasa virtualmente inadvertida por la opinión pública, representa el ejemplo más 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 le ha generado al fisco 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.

Al final del período de Lagos, ya habiéndose cambiado Marco Colodro por Jorge Marshall, ex-Ministro de Economía y ex-Consejero del Banco Central, y habiendo el gobierno efectuado un “enroque” de Jaime Estévez por Javier Etcheberry en 2005 a raíz de la crisis del MOP, el banco ha 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, maneja más profesionalmente sus riesgos operacionales y financieros, está a punto de sacar al mercado un medio de pago electrónico que puede revolucionar la bancarización de los sectores de menores ingresos, y el subsidio implícito del gobierno a través de la componen-

te monopólica de la CUF disminuyó de 100.000 a 10.000 millones de pesos, lo cual ya no hace una diferencia en la viabilidad del Banco.

Cuadro 9: RESULTADOS DEL SISTEMA FINANCIERO (Cifras en millones de pesos y porcentajes a Dic 2004)		
Instituciones Bancarias	Colocaciones	Rentabil. s/Capital y Reservas antes de impuesto
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%

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 procesos defectuosos y costos elevados en algunas operaciones. También comienza a surgir la 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.

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.

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 todas 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 los seguros de salud juega FONASA (otra modernizada entidad pública) frente a las ISAPRE, es decir, de “regulación vía competencia”, especialmente en los sectores de bajos recursos. En una de esas, lo que falta es una AFP estatal, sin privilegio monopólico alguno, que haga lo mismo frente a las oligopolizadas AFP privadas, cuyas rentabilidades sobre patrimonio son superiores a 50%, aunque esta afirmación capaz que me cause una persecución sangrienta de parte de los “ayatolas del modelo americano” y de la Asociación de AFP.

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 170.000 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, y recientemente fue el líder de un consorcio con privados para ganar la licitación del administrador financiero del Transantiago. 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 en regiones 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 a 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.

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

En cualquier escenario, esta minihistoria 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 la 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 “garrotos”: 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 es una que permea todo este texto: las personas .... las personas. La designación en el Banco de directivos con conocimiento del rubro, capacidad gerencial, liderazgo político, y dis-

posición 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. También se da en el caso del Fondo Nacional de Salud, FONASA, que es la eterna espada de Damocles del oligopolio de las ISAPRE, especialmente en los sectores de más bajos ingresos.
- ✓ 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 más 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 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.*

#### **8.4. La esquizofrenia de los “programas” en educación.**

Este texto, escrito especialmente para este estudio por Patricio Aguilera, ex-SEREMI de Educación, muestra cristalinamente el impacto que pueden tener los problemas de gestión institucional del MINEDUC, en este caso a través de un fenómeno que podríamos denominar “*programitis insularizada*”, en la calidad de la educación. Puede observarse la conducta típica de un sistema complejo, en que cada subunidad del sistema trata desesperadamente de optimizar su propio entorno:

“La manera centralizada de pensar la educación, la creatividad de funcionarios bien intencionados, las prioridades de autoridades por obtener logros rápidos, y la falta de recursos en establecimientos con malos resultados, genera una dinámica esquizofrénica. Se realiza un enorme esfuerzo por aplicar diversos programas diseñados a nivel central para apoyar a las escuelas, focalizados según distintas variables (P900, Básica-Rural, Orígenes, CRA, Salud Escolar, DROGAS, PME, LPT, etc.). 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 impre-



sionante para cumplir las actividades previstas en el Plan Operativo Anual, con las múltiples actividades y jornadas que cada uno de los programas focalizados exige. 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 concreto es ver a profesionales que tienen como misión fundamental supervisar la calidad de la educación, desfocalizados y en permanente movimiento, sin saber muy bien qué y cómo supervisar, 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.

Más grave aún es ver cómo los programas bajan desde el nivel central hacia el nivel Regional, Provincial, Comunal y por último a los establecimientos y ver los efectos que finalmente producen. Como cada programa tiene sus propias prioridades y criterios, es fácil ver establecimientos “focalizados”, que reciben varios programas a la vez. Cuando los establecimientos tienen claro su propósito, estos programas cumplen sus actividades, logrando resultados concretos en la calidad de la educación. Sin embargo, esta realidad no se da en la mayoría de los casos. Por el contrario, es común observar establecimientos que ejecutan varios programas simultáneos sin mejoras en sus resultados. Lo que se ve son profesores y directivos muy motivados, participando de talleres y jornadas, y 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. En resumen, los profesores, sostenedores y directores llenos de actividades y desfocalizados de su misión esencial que es enseñar.

¿Qué vamos a hacer? No se puede permitir que niños de tercero básico no sepan leer y que sus profesores responsabilicen al niño, los directores responsabilicen a los padres del niño, los alcaldes le echen la culpa al desempleo y a la situación social de la comuna, que los supervisores no tengan idea de que el niño no lee y que el Ministerio responsabilice a los profesores. Alguien tiene que poner orden y sanar a este enfermo.”

## 9. EL BALANCE FINAL.

En suma y balance, si a la luz de toda la información uno tratara de sintetizar qué ocurrió en materia política, económica y social en Chile de 1990 al 2005, se encuentra con un cuadro “de dulce y agraz”, como todas las cosas en la vida. Discusión más, discusión menos, Chile es un éxito rotundo en materia de crecimiento, y es un éxito rotundo en materia de lograr resultados con un gasto público que desde el último período del Gobierno Militar se redujo en forma casi dramática, al igual que el tamaño del aparato de Estado, que se mantuvo tan pequeño como la Concertación lo encontró, aunque dejándolo hoy mucho mejor remunerado, y con los más altos índices de efectividad en el contexto latinoamericano. El mundo le pone a Chile una nota impecable en materia de manejo macro, lo cual ha tenido un significativo impacto en el crecimiento.

Donde las cosas se ponen más complicadas es en el ámbito social, educativo y tecnológico. Confieso sí, que el ejercicio de juntarlo todo me produjo un cuadro probablemente más impactante que el del ciudadano medio que va captando esta información de a pedacitos en el día a día. Es mi convicción que, dentro de los extremadamente acotados límites del gasto público, el Estado en estos quince años fue exitoso en focalizar una porción mayor de este magro presupuesto al sector social y los más pobres, y logra revertir en algo la inequidad que nítidamente fue aumentada por el Gobierno Militar, pero la logra revertir por la ruta de transferencias y subsidios a la vivienda o la alimentación escolar, no por la ruta del ingreso monetario.

Aquí hay una paradoja. El Cardenal chileno, en una reciente 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 candidatos. ¿Cómo se condice esto con las mejoras, “pobres pero honradas”, de los gráficos expuestos en un capítulo anterior, en particular 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 descrita numéricamente en la sección 3.7 se combina con la crisis de identidad nacional descrita por Manuel Castells, 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”.

En definitiva, las crudas cifras muestran que a la Concertación no le ha ido todo lo bien que esperaba en materia de crecimiento con equidad. Es debatible hasta qué punto esto se debe a un déficit de las políticas públicas (como la archi discutida flexibilidad laboral, y la más recientemente discutida política de innovación tecnológica), cuánto se debe a la generalizada carencia de voluntad de la clase política para abordar en serio el problema de la educación y la modernización de algunas instituciones del

Estado, cuánto se debe al magro gasto público, mantenido a raya por una oposición que amenaza con las penas del infierno cada vez que se habla del régimen tributario, cuánto al proceso mismo de globalización y tecnificación que ha sido intrínsecamente “concentrador”, y cuánto, por ende, a la brutal oligopolización de la estructura productiva del país. El 1% de las empresas representa el 80% de las ventas. El ex Director del Servicio de Impuestos Internos en el gobierno militar y ahora líder de opinión Felipe Lamarca, 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”*. Lamarca y Jocelyn Holt, unidos, jamás serán vencidos.

Donde no se avanza un ápice es en revertir la inequidad de ingresos autónomos de las personas. En este sentido, aquí claramente no hay un Chile, hay dos. La “inmovilidad social” de Chile es peor que la de Perú y Sudáfrica. 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. Como lo demuestra a las claras el reciente trabajo de Dante Contreras y colaboradores<sup>45</sup>, 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.

Los problemas que esta situación está generando, y que pudieran agravarse ostensiblemente a futuro, no sólo son éticos, o de pobreza en un sentido concreto y “duro”, sino que tienen que ver con la sensación de destrucción del tejido social y la solidaridad, la persistencia del clasismo y la exclusión, y la frustración del Chile de los 9 deciles cuando ve en la televisión la propaganda de una hermosa familia bajándose en el aeropuerto de Santiago de un poderoso 4\*4 para ir a pasar sus vacaciones a Cancún.

***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.***

Rolf Luders, ex Ministro de Hacienda del gobierno militar, declaró recientemente<sup>46</sup> que a) *“La Concertación ha administrado mejor el modelo que la derecha...al abrazar el modelo pudo sustentarlo sin mayores reacciones sociales contrarias”* (lo cuál es cierto en varios sentidos pero no es particularmente cierto si se observan los resultados de la encuesta de gasto familiar, donde definitivamente la Concertación logró revertir al menos en parte las inequidades del modelo anterior), 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

<sup>45</sup> “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.

<sup>46</sup> Revista Qué Pasa, 15 de Octubre 2005.

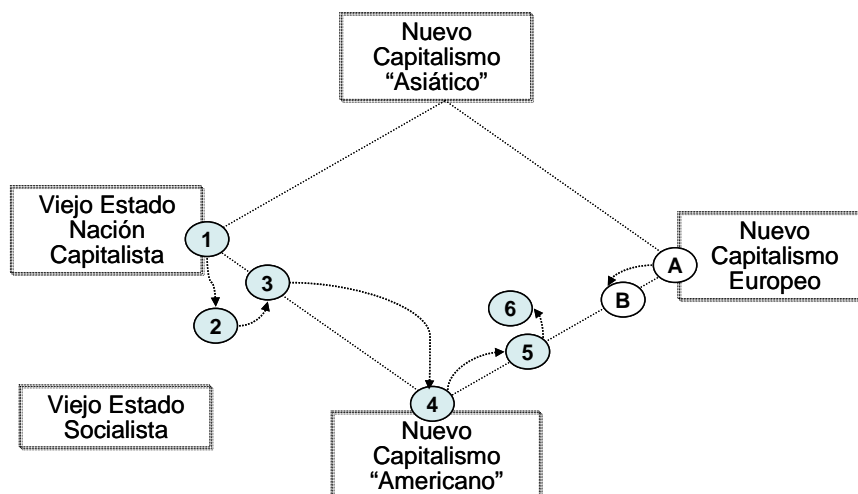
“americanista” en su destilado más puro, y uno no puede sino preguntarse si acaso un anciano enfermo que jubiló a los 65 años con una pensión *promedio* de 9 UF mensuales (dato veraz) no tiene algunas razones para sentirse algo frustrado y “envidioso”, al igual que una familia que constata que, con la 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”?

¿Cómo se sale? En el corto plazo, no hay de otra que continuar focalizando gasto en los más pobres, y en esto parece felizmente haber consenso entre todas las corrientes políticas de Chile. Si esto requerirá o no elevar los impuestos, ya lo dirán los futuros Ministros de Hacienda. En el largo plazo, aparentemente hay sólo un tipo de país que hasta ahora ha sido capaz de lograr equidad con un gasto público sorprendentemente bajo y a la vez crecer de manera significativa, y son los asiáticos, en particular los emergentes. Esto tiene profundas raíces históricas y culturales, difíciles de emular. Por allí, el confucianismo, el protestantismo, y el hecho de que nuestro latino continente haya estado dominado por siglos por la Inquisición y la contrarreforma tiene algo que ver en el asunto.

Sin embargo, hay algunos elementos en los cuales la política pública y la reforma del Estado tienen algo que hacer: los países asiáticos cuentan con los mayores estándares de calidad de la educación en el mundo, y son países en que el Estado y el sector privado conspiran activa y conjuntamente para mejorar la competitividad de su país. La discusión de si hay que aumentar o no la carga tributaria es inconducente y sobreideologizada a rabiar. Es “poner la carreta delante de los bueyes”. Los países, a medida que se hacen más ricos, se hacen más igualitarios, por medio de una combinación de educación, crecimiento competitivo y tecnificado, y protección social. De lo que se trata aquí es de establecer metas concretas de largo plazo para el país, y luego ver si para alcanzarlas basta con los actuales niveles de gasto o no... y ver si es o no necesario profundizar la reforma del Estado en algunos aspectos.

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.

### EL TRANSITO DE CHILE POR LOS DIVERSOS “MODELOS”



Una buena parte de los países latinoamericanos desgraciadamente queda en un plano distinto al de este gráfico, estando en lo que Castells ha descrito como el “modelo de globalización truncada”, con frecuentes brotes de populismo, nacionalismo espurio, baja gobernabilidad, corrupción, tráfico de drogas, paramilitares y escuadrones de la muerte, indigenismo autonomizante, y reacciones legítimas de descontento de una población que siente que el “consenso de Washington” sólo le ha traído más miseria.

Las confusiones y discusiones ideológicas por las que ha transitado y seguirá transitando Chile entre estos modelos, con virulentas discusiones, pueden quedar bien ilustradas por dos recortes de prensa de Agosto de 2005 que se muestran en los recuadros siguientes.

*“En Chile, la intervención estatal, el exceso de regulaciones y la legislación laboral provocan alto desempleo y castigan a los más pobres... el desempleo entre el cinco por ciento más pobre de los chilenos alcanza al 48.7%... es el fruto de los mayores costos de contratación, del salario mínimo y seguro de desempleo obligatorios, del alto costo previsional, de la dificultad de despedir, de más impuestos a la inversión y, dentro de poco, lo será también de una justicia laboral draconiana contra los empleadores”*

*Hermógenes Pérez de Arce. El Mercurio.*

Haciendo el balance en materia específica de reforma del Estado, tenemos una paradoja 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 un importante dirigente del oficialismo, refleja la misma percepción, y sus matices corren a la par con las calificaciones de la encuesta.

*“La igualdad se instala en el debate público, ya no por la tozudez de la izquierda, sino por la patente de legitimidad que le otorga, al fin, la derecha, consciente ésta de que constituye una demanda ciudadana que incidirá electoralmente.... Fue Lavín quien primero dijo que si con el presupuesto no alcanzaba para su programa, no se negaba a revisar impuestos. Piñera, yendo más lejos aún, no sólo se abre a revisar la carga tributaria, sino que a reducir la regla fiscal.... El giro a la izquierda que Larroulet tanto teme no lo ha dado la candidata de la Concertación ni quienes somos las fuerzas políticas que desde hace más de quince años gobernamos el país. Nosotros estamos donde mismo, el giro lo está dando la sociedad chilena, y a juzgar por las nuevas promesas que ahora formulan los dos candidatos de la Alianza, parece ser que la derecha ha estado dando sus vueltas también”.*

*Clarisa Hardy, Directora de Fundación Chile XXI, La Tercera.*

Sin embargo, si se realiza un breve recuento de logros de 1990 al 2005, nos encontramos con un país que logra 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, SER-

NAC, 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?

La sensación de que hay una deuda social pendiente es comprensible, y la contradicción, como lo explicamos anteriormente, se entiende razonablemente bien. Pero .... ¿qué pasa con la modernización del Estado? ¿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*”.

*“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.*

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.

A la inversa, las escasas reformas institucionales sólidas que se lograron, como el caso del Servicio de Impuestos Internos, JUNAEB, 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 problemas gremiales, 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

*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”.*

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 que el mundo industrializado denomina “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 Gobierno 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

*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 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.*

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, lo que dijera los Ministros de Hacienda Foxley y Eyzaguirre en la conferencia de prensa citada en el Capítulo 7, así como 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 ocho 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.

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*<sup>47</sup>.

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 contrataciones, 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 debiéramos 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

---

<sup>47</sup> Comentario de Patricio Aguilera.



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 si 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.

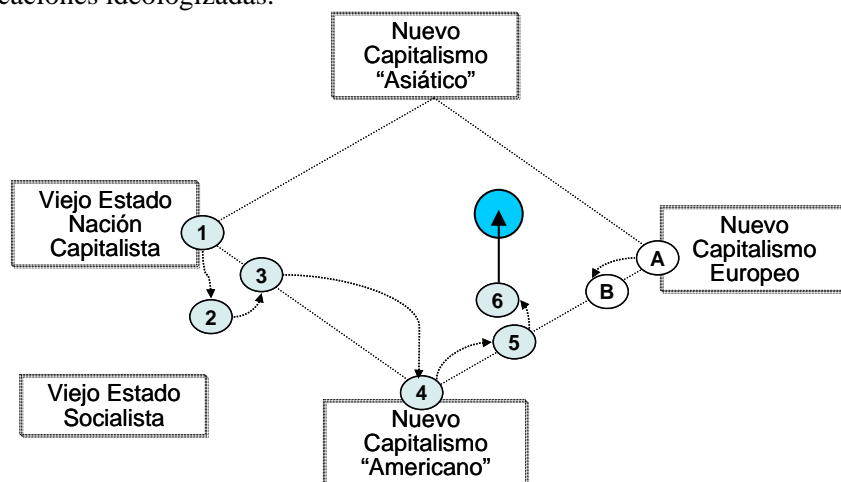
## 10. LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

### 10.1. Reformas Transversales.

#### 10.1.1. Hacia un nuevo concepto del Estado chileno para el siglo XXI.

La gran pregunta que debemos hacernos, el dilema esencial, se refiere a *qué sabor de estado queremos tener*, cuestión que está en el meollo de las discusiones políticas entre “izquierdas y derechas”, términos que es probable que vayan desapareciendo de la escena, siendo más propios de las pugnas del siglo XX que del XXI. Si bien importantes politólogos<sup>48</sup> reivindican la persistencia de esta dicotomía en el contexto mundial y chileno, a uno le cuesta entender cómo categorizar a lo largo de ese eje a un país como Japón, de bajísimo gasto público, altísima equidad, fuerte intervención pública en el desarrollo económico, y sede de transnacionales gigantes como Sony y Nissan. Tal vez sea una distinción necesaria para que las plutocracias latinoamericanas terminen entendiendo que sus resabios de “dueños de fundo” deben desaparecer de una vez por todas, pero no corresponden muy nítidamente al mundo globalizado del futuro, y menos aun si una proporción significativa de las empresas nacionales está ya en manos de grandes consorcios europeos.

Retomando el gráfico que dibujamos en la sección anterior, mi visión personal sería la de avanzar hacia el punto sombreado (que no es lo mismo que sombrío) del gráfico, es decir, lograr una combinación adecuada de capitalismo emprendedor, estado de bienestar y un grado razonable de “conspiración público-privada” en pos de la competitividad tecnológica y exportadora del país, la única capaz de dar en el largo plazo empleo estable e ingresos dignos para la población. Pero no soy quien para ubicar ese punto con precisión. Lo claro es que, si logramos como país un consenso político adecuado sobre su ubicación, entonces nuestras discusiones quedarán relegadas mayoritariamente al plano ético, valórico, cultural, el aborto y el divorcio, ... mientras todos nos dedicamos activamente a lograr crecimiento con equidad, que es tal vez lo más ético de todo este asunto. Por ponerlo crudamente, este país necesita un nuevo y mejor “Ladrillo”, pues el anterior tampoco captó la necesaria dimensión institucional de las reformas, que esta vez sea aplicable en democracia y no en dictadura, para lo cual hay que evitar las sobresimplificaciones ideologizadas.



<sup>48</sup> Véase Norberto Bobbio, “Derecha e Izquierda”, (1996); Claudio Fuentes, “Promesas de Cambio: Izquierda y Derecha en el Chile Contemporáneo”, FLACSO, (2002).

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 *terminar de una vez por todas con la concepción weberiana y transitar de manera definitiva hacia el “estado 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 de balance estructural, ¿por qué no aspirar a tomarla en este ámbito?

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

- ✓ Eliminación de diversas rigideces legislativas, en particular la anacrónica Constitución que obliga a pasar por el Parlamento las modificaciones de planta.
- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ La configuración de plantas pequeñas de muy 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 tránsito hacia sistemas de incentivos significativos contra buen desempeño funcionario, que combinen adecuadamente los incentivos individuales con los grupales.
- ✓ 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.
- ✓ La creación de capacidad para hacer un eficiente marketing público de sus políticas y programas.

En suma, el tránsito hacia un estado más flexible y ágil, con entes más interconectados entre si 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 que ellos tengan respecto a este tema. Este es el principio rector y la filosofía de administración del Estado que debiera servir como “paraguas” para las reformas que se mencionan a continuación. Aunque sólo existen incipientes estudios al respecto<sup>49</sup>, 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.

### **10.1.2. La macroestructura de administración, planificación, evaluación, regulación y control del Estado.**

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.

*Entrevista a un alto directivo público:*

**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?**

*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.*

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

*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.*

<sup>49</sup> “¿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.

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 estuvieran 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.
- ✓ 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.
- ✓ Concentración de Hacienda en su rol esencial de manejo fiscal, monetario y presupuestario a nivel macro, dejando como contrapeso esencial a la SEGPRES en materias de planificación prospectiva y modernización del Estado.
- ✓ 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.
- ✓ Simplificación de la multiplicidad de instrumentos de control de gestión que ejercen Hacienda, SEGPRES y otros órganos controladores, de manera que en un convenio único de desempeño, que plasme lo verdaderamente importante, y que sea de conocimiento público, se definan las formas significativas de rendición de cuentas de Ministerios, Servicios, y porqué no soñarlo, Municipios.
- ✓ Revisión y modernización integral del múltiple aparato regulatorio y sus correspondientes legislaciones e instituciones.
- ✓ Reestructuración integral de la Ley y la institucionalidad de la Contraloría.
- ✓ 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 de los servicios públicos, municipios, ministerios y gobiernos regionales que logren una adecuada certificación de su capacidad de gestión.

### **10.1.3. La Gerencia Pública.**

Es difícil abordar este tema sin el pudor que origina ser juez y parte (en el Consejo de Alta Dirección), pero no hay escapatoria. Dada la evidencia acumulada sobre la importancia crucial que han tenido los *intraemprendedores del sector público* para lograr modernizaciones institucionales, y dada la creciente evidencia respecto a que la modernización institucional es la gran tarea pendiente en el aparato de Estado, es evidente que el contar con gerentes públicos con conocimiento de sus sectores, liderazgo, capacidad gerencial, habilidad política y emprendimiento innovador, es una de las llaves maestras de la solución. De allí mi convencimiento de que la Ley de Alta Dirección Pública sea tal vez la reforma del

Estado más crítica que se ha adoptado hasta la fecha, por prematuro que resulte evaluar sus resultados. Por ello, es necesario recapitular las falencias de la actual Ley de Alta Dirección, y abordar su perfeccionamiento y profundización<sup>50</sup>:

- ✓ A nivel de su institucionalidad y gobernabilidad, este Consejo enfrenta los mismos problemas de CODELCO: un Presidente designado por el Presidente de la República, que es a la vez funcionario del Ministerio de Hacienda y Director de la oficina que soporta el funcionamiento del Consejo, la Dirección Nacional del Servicio Civil. Esto reduce la labor del Consejo a ser meramente un “productor de ternas”, impedido de actuar en un marco más amplio, cual debiera ser el velar por el adecuado funcionamiento y desarrollo de la Alta Dirección en Chile. La solución es “simple”: el Presidente debiera ser designado como ahora por el Presidente de la República, y el Director del Servicio Civil debiera ser designado por este propio Consejo. En casa de herrero ....
  - ✓ Perfeccionar varios detalles de la Ley, para controlar el abuso de designaciones transitorias, y permitir al Consejo controlar mejor las selecciones de ternas de segundo nivel.
  - ✓ Abordar con seriedad y altura de miras, sin temor a eventuales reacciones de presión salarial a otros niveles, el grave problema de disparidades entre las remuneraciones de altos directivos públicos y privados, especialmente ahora que los salarios de los funcionarios públicos ya se equipararon con el sector privado. Lamentablemente, estamos en un país con pésima distribución del ingreso, y esa realidad tomará más de una década en ser modificada, década durante la cual es imprescindible contar con gerentes públicos de nivel adecuado. Lo barato nos puede terminar saliendo *mu*y caro. Un solo directivo público con una remuneración de 1.8 millones de pesos mensuales puede fácilmente cometer un error que le cueste al fisco 10, 50 o 200 millones de dólares. Uno sólo. Eso sin contar con la inestabilidad y elevada rotación que esta estructura remuneracional inevitablemente generará.
- Abordar con seriedad y altura de miras, sin temor a eventuales reacciones de presión salarial a otros niveles, el grave problema de disparidades entre las remuneraciones de altos directivos públicos y privados, especialmente ahora que los salarios de los funcionarios públicos ya se equipararon con el sector privado.*
- ✓ Incorporar progresivamente nuevos servicios al sistema de Alta Dirección, así como diversas Superintendencias, Jueces Tributarios, y otras unidades ministeriales que en la práctica funcionan como prestadores de servicios públicos masivos, como es hoy por ejemplo la Subsecretaría de Transporte en sus funciones fiscalizadoras.
  - ✓ Abordar otro de los “enclaves”, cual es la profesionalización de los directivos municipales. Probablemente no sea el Consejo de Alta Dirección el ente llamado a hacerlo, pero *alguien* tiene que hacerlo. La gran mayoría de los entrevistados coincidieron en que el principal déficit de gestión, de clientelismo, y faltas de probidad, se encuentra en los municipios. La ruta consiste en que el Consejo Municipal seleccione, de una terna profesionalizada, a un verdadero Gerente Municipal (no un Administrador) que ejecute las políticas definidas por el Alcalde y el Consejo. Si no se logra esto, la reforma del Estado en Chile será un *pato cojo*, término que adquirirá una nueva acepción.

#### 10.1.4 Hacia un nuevo “nuevo trato” laboral.

Hemos reiterado que uno de los mayores problemas de la modernización del Estado tiene que ver con el sistema de gestión de sus trabajadores. Dotar al Estado de mayor flexibilidad laboral, un sistema

---

<sup>50</sup> Debe destacarse que éstas son opiniones individuales y no representan necesariamente a todo el Consejo de Alta Dirección Pública.

adecuado de selección y promoción y de capacitación adecuada, 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.

Tener al mismo tiempo un sistema rígido de planta, como el actual, con un sistema de contrata 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 costos en legitimidad. Con todo, ingresar rígidamente 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 mencionadas. En el SII se generaron concursos públicos, incluso cuando no existía obligación de hacerlo, logrando un buen sistema de selección. El BancoEstado dio saltos enormes. 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 en el acápite anterior. Los nuevos gerentes públicos deben considerar la gestión de recursos humanos como una labor estratégica de largo plazo y utilizar procesos de excelencia en esta materia. Como ya dijimos, si los directivos públicos hubieran realizado más procesos concursables como en el SII, tal vez algunos componentes de la *Ley del Nuevo Trato* no hubieran sido necesarios.

Una propuesta de tipo “sustancial” de más largo plazo podría tal vez complementar el actual sistema de planta con un *sistema razonablemente regulado de contrata*, más cercano al Código del Trabajo. Este sistema debería considerar, por una parte, grados razonables de flexibilidad y aseguramiento de la calidad y procesos transparentes; y, por otra, debe generar un sistema digno de desvinculación con indemnizaciones. Para dar mayor estabilidad y cierto sentido de carrera se podrían crear contrata de distintos plazos de duración. Por ejemplo, se podría generar un contrato de tres años y otro de uno, a los cuales se accedería en base a un sistema riguroso de calificaciones del desempeño. Por cierto, esta propuesta se parece bastante a lo que 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?

¿Será posible negociar una planta más flexible a cambio de un sistema de evaluación efectivo y mayores incentivos variables, indemnizaciones y/o jubilaciones? Esto sería ideal pero, por las limitaciones que señalaremos más adelante, parece poco factible en el corto plazo. Esto depende de los incentivos requeridos por los funcionarios de planta para dejar su actual seguridad, de la capacidad real de generar un sistema de evaluación efectivo y legítimo, y de la disponibilidad de recursos fiscales para financiar los costos especiales adicionales a una fase de transición. Esta línea de desarrollo es de largo plazo, salvo la generación de un consenso político mayoritario entre gobierno y oposición. Tal vez, el “paquete oferta” debiera contemplar el espectro completo de plantas y contrata. A veces es mejor dar una buena pelea que varias escaramuzas.

### **10.1.5 El empoderamiento de la ciudadanía y la calidad en la gestión pública.**

Como lo muestra la encuesta de la sección 6, los ciudadanos han sido actores más 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 SERNAC 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. 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.
- ✓ La creación de la figura de Iniciativa de Ley Ciudadana, exceptuando o sujetando a revisión por Hacienda aquellas que impliquen gasto público.

#### **10.1.6. La regionalización y descentralización del país.**

Brasil es una república federal. Pero la población de todo Chile cabe dentro del Estado de Sao Paulo. Continuar separando las regiones del país, pretendiendo que por crear un gobierno regional propio (pobre, sin recursos ni capacidad de gestión) se solucionarán los problemas, empeorará las cosas. Crear la figura de Intendentes electos, por ahora, es aún peor. Recordemos que, cuando le preguntamos al Gerente General de BancoEstado si ya era hora de privatizarlo, su respuesta fue: “*Hoy, rotundamente, no. Tal vez cuando seamos Suiza sí*”. Lo mismo se aplica aquí. Intendentes electos, sí, ... cuando nuestro ingreso *per capita* sea el doble del actual en valor real.

¿Significa lo anterior que hay que suspender o retroceder en el proceso descentralizador? Por cierto que no. *Lo primero que habría que hacer es consensuar políticamente el modelo que queremos*, los plazos para su implementación, que tal vez sean más de diez años, y la ruta crítica para alcanzarlo, de manera que la maquinaria se ponga en marcha de inmediato. Por “modelo” estamos entendiendo qué decisiones, instituciones y recursos son de nivel central, cuáles de nivel regional, cuál es el rol (si es que existe) de las Gobernaciones, y cuáles son de nivel municipal. Ese consenso, hoy, claramente no existe, y es urgente generarlo, so pena de que la legítima irritación de los ciudadanos de regiones continúe y se empeore. Algunas medidas específicas:

- ✓ Fácil de decir, difícil de lograr por la oposición gremial: materializar las reformas estancadas hace 8 años, desde la aprobación de los cambios al artículo 110 de la Constitución, para flexibilizar la gestión municipal y, como mencionamos anteriormente, acompañar estas reformas con la profesionalización del personal ejecutivo de los municipios, generando incentivos para que buenos profesionales del sector central se integren a gobiernos regionales y locales .
- ✓ 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.



- ✓ Para lograr lo anterior, es imprescindible reforzar la capacidad técnica en los gobiernos regionales, y por cierto, cambiar la visión respecto a la figura del Intendente. Si antes era el representante político del Presidente, una suerte de embajador en la región, hoy se requieren Intendentes con mayor capacidad organizacional y directiva.
- ✓ 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.
- ✓ El dilema del huevo y la gallina debe resolverse. No te doy plata porque no tienes capacidad de gestión, y no tienes capacidad de gestión porque no te doy plata y tienes bajos salarios. Tal como anteriormente propusimos que la DIPRES debiera ir “soltando la mano” en la microgestión presupuestal a aquellos servicios que logren una certificación de su calidad de gestión, se debiera ir “soltando la mano” en materia de asignación real de decisiones presupuestales a las regiones, en la medida que vayan obteniendo una certificación de calidad de gestión. En otras palabras, el proceso de descentralización presupuestal no puede ni debe ser parejo, sino que debe ajustarse gradualmente a una ascendente capacidad de gestión regional y municipal.
- ✓ El otro elemento crítico que debiera resolverse con gradualidad, en un programa ordenando y no a rajatabla, es la decisión de qué unidades ministeriales que hoy funcionan bajo la condición de SEREMI o Dirección Regional, reportando a Santiago, pasan a reportar al Gobierno Regional. Esto puede pensarse en Obras Públicas, SERVIU, CORFO, Agricultura, etc. Nuevamente, esto requiere de una certificación de calidad de gestión previa al traspaso de las autoridades y los recursos de operación. Hacerlo “por parejo” puede significar el colapso de la gestión de muchos servicios públicos.
- ✓ Estos son problemas complejos cuyas soluciones deben ser simultáneas e integrales, no se puede ir avanzando con algunas medidas y no con otras. Para poder avanzar se requiere, *simultáneamente*, o al menos en un programa ordenado y planificado, negociar y legislar de manera agrupada, pues en caso contrario el desgaste de realizarlo “de a pedacitos” ciertamente tomará varias décadas.

## 10.2. Reformas Sectoriales e Institucionales Específicas.

Hasta ahora, nuestras asignaturas pendientes se han referido básicamente a “reformas transversales”, es decir, que abarcan a una porción significativa del Poder Ejecutivo o entes anexos. Si nos atenemos a nuestra definición original y amplia, la reforma es “cualquier cambio que ayude al ciudadano”. Por cierto, no es el propósito de este texto abarcar con profundidad otras reformas igualmente importantes y/o urgentes, pero más específicas, sería sencillamente imposible. Nos limitaremos a listar algunas de las principales, que en la edición final procuraremos detallar.

**El Poder Legislativo.** Mejoras en el soporte técnico a su capacidad legislativa, e idealmente, como lo mencionamos anteriormente, cambios constitucionales referidos a la duración de los períodos presidenciales y legislativos, y limitaciones a la reelección. En materia del **Poder Judicial**, que daría también para un texto completo, nos limitaremos a enfatizar la necesidad de una materialización definitiva y post-evaluación de la reforma procesal penal y la extensión de esta mega-innovación al espacio de lo civil.

**Reconstrucciones y reformas institucionales específicas.** El caso más urgente parecería ser el Ministerio de Obras Públicas. No sólo ha quedado en estado de postración como producto de las crisis, sino que además, si se compara su estructura, funciones y procesos de trabajo con los de otros países indus-

trializados, saltan a la vista los requerimientos de redefiniciones mayores, de manera independiente de la crisis por la que atravesó, y de la que no termina de salir, por inhumanos esfuerzos que haga el actual Ministro, de demostrada capacidad organizacional. Adicionalmente, salta a la vista la necesidad de redefiniciones en todo el sector de infraestructura y transporte, el que mueve cemento, acero y vehículos en todas sus variedades. De igual manera, puede mencionarse la institucionalidad alimentaria, educacional, de algunas entidades regulatorias y de fomento. Por supuesto ... no todas en 4 años.

**Las reformas sociales.** Amplio consenso parece haber en materia de reforma previsional, que probablemente contendrá una componente de aumento de la competencia entre AFPs y un incremento imprescindible y costoso en la componente solidaria que deberá proveer el Estado, so pena de que, con la evolución demográfica de Chile, tengamos en un par de décadas un país rebosante de ancianos longevos, pobres y en mal estado de salud. Igualmente, la reforma de la salud recién ha comenzado, y los esfuerzos que se requerirán para implementar el AUGE y la Ley de Autoridad Sanitaria, así como enfrentar los problemas laborales del sector público, son una batalla claramente no ganada todavía, aun cuando los pasos dados son muy significativos.

**La educación... de una vez por todas....** En este espacio de la realidad nacional se encuentra claramente un bloque “autocomplaciente” y un bloque “autoflagelante”. Los primeros señalan que el sólo hecho de tener una nueva y enorme generación de estudiantes universitarios cuyos padres no fueron a la universidad va a generar cambios en el nivel de educación de ellos mismos y también de sus hijos, e indican las mejoras de cobertura, computadores, infraestructura, como las piedras fundacionales de la mejora de la calidad. Los segundos (me incluyo) suelen señalar que no sacaremos mucho si los profesores se niegan a ser evaluados, si no existen estándares mínimos de calidad en temas elementales a todo nivel, si muchos egresados de las universidades no entienden muy bien lo que leen (no es broma), si los alumnos que hoy están en enseñanza media no entienden muy bien lo que leen, y si los egresados de los pedagógicos no entienden muy bien lo que leen ni pueden explicar porqué las fracciones se dividen como se dividen. Si le cuesta creerlo le recomendamos consultar el SIALS<sup>51</sup>. Nos limitaremos a adelantar que, en nuestra opinión, este es, junto con la profundización del sistema de alta dirección pública, uno de los aspectos más críticos y urgentes para el desarrollo de largo plazo de la competitividad y la equidad en el país, y que esta reforma tendría que costar una gigantesca suma “inversional”, no menos de diez años, y un consenso político monumental. En paralelo, habrá que hacer un énfasis enorme en la educación remedial, el mejoramiento de destrezas laborales y la educación técnico-profesional.

**La competitividad exportadora y la generación de empleo estable.** Este tópico ha sido también abordado tangencialmente en este texto, y evidentemente podría dar para otro libro completo. Sólo mencionaremos algunos de los aspectos críticos: a) abordar con sensatez las archidiscutidas flexibilidades laborales, pero sin pretender que esto va a resolver el problema de manera significativa; b) abordar las fuentes de financiamiento a los nuevos emprendimientos, las micro y pequeñas empresas ... pero sin pretender que esto va a resolver el problema de manera significativa (si la primera medida es explotada con cierto exceso ideológico por las “derechas”, esta segunda es explotada con cierto exceso ideológico por las “izquierdas”<sup>52</sup>; c) la verdadera solución de largo plazo pasa por aumentar la productividad del país, vendiendo productos que no cuesten 1 dólar el kilo, sino 3, 5 ó 50. Esto no significa necesariamente manufacturas “industriales” ... las cerezas frescas se venden en el supermercado japonés a 1 dólar *la unidad*, y lograr venderlas allá exige enormes dosis de tecnología, inteligencia comer-

---

<sup>51</sup> Second International Adult Literacy Survey, OECD, 1999.

<sup>52</sup> Véase al respecto un interesante artículo del 2004 de Hugo Mena, [www.uai.cl](http://www.uai.cl)

cial e imagen-país. La diferencia entre vender leche en polvo y queso *camembert* con un valor 50 veces superior es puro conocimiento, organización, estrategia de negocios y penetración comercial, con gente que en primer lugar entiende lo que lee, y con las PyMES articuladas eficientemente con las grandes empresas.

### 10.3. Los dilemas políticamente críticos.

La cosa no está fácil. Como dijimos, 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?

***Haber implantado un período presidencial de cuatro años sin reelección equivale a abortar cualquier intento serio de reformas estructurales de modernización institucional, y por ende, reducir significativamente el potencial de desarrollo del país.***

Por ello, al de por sí ambicioso paquete de propuestas anterior le faltó una, para bordear ya en lo completamente utópico. Pero en fin, la gracia de los trabajos académicos precisamente estriba en poder decir cosas que desde otras tribunas no se pueden decir: haber implantado un período presidencial de cuatro años sin reelección equivale a abortar cualquier intento serio de reformas estructurales de modernización del Estado y por ende, reducir significativamente el potencial de desarrollo del país.

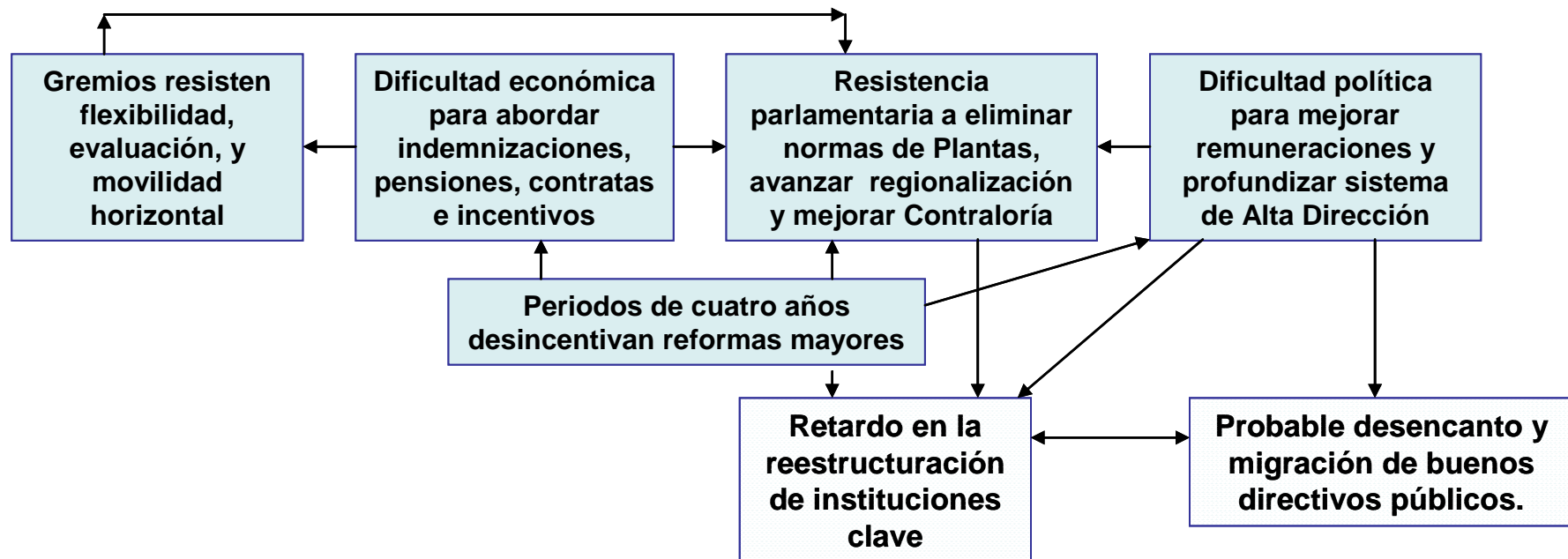
Da la impresión de que esta reforma fue hecha por la clase política para la clase política, sin mucha consideración por las implicaciones que esto pudiera tener para el desarrollo del país y con escasa consulta a la ciudadanía. Con tal de armonizar las elecciones presidenciales con los períodos de rotación 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 parlamentarios, y por cierto, acotando el número de veces que un parlamentario puede ir a la reelección.

Si bien lo que hemos recorrido en estos quince años ha sido muy positivo en muchos aspectos, el círculo vicioso en que podría entraparse 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 tres láminas mostraremos en secuencia los componentes del círculo vicioso en que podríamos entraparnos. Antes de dar vuelta las páginas, le suplicamos al lector no espantarse por la telaraña de interrelaciones negativas que encontrará. Basta con que lea los recuadros, y haga un pequeño acto de fe en que cada una de las flechitas (que a veces son de

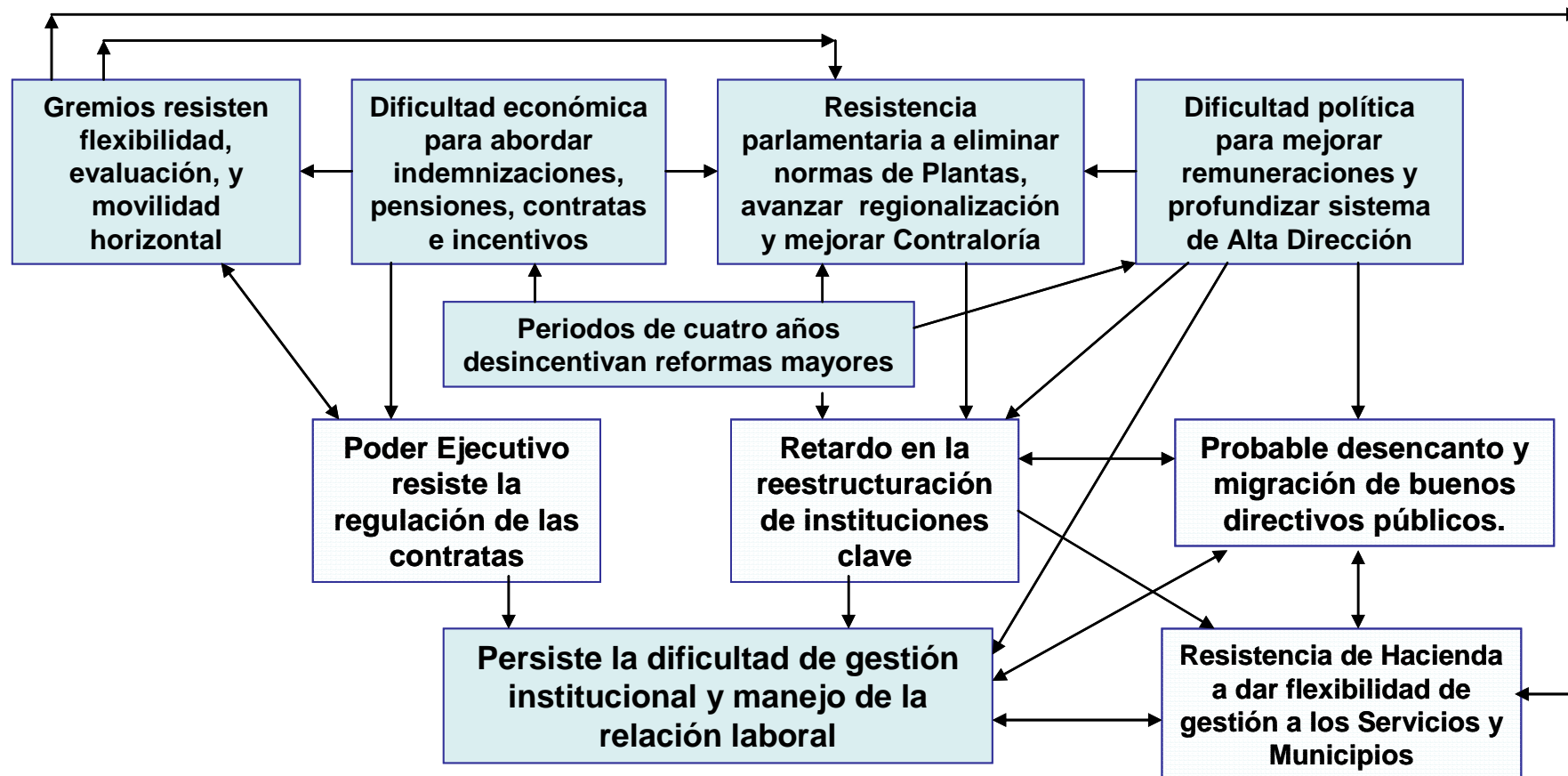
dos sentidos) tiene su razón de existir. Si luego le da la paciencia, podrá revisarlas una a una porque los sistemas complejos son, precisamente, complejos. Y así con las siguientes dos páginas.

La solución de estos problemas es eminentemente política y no técnica.

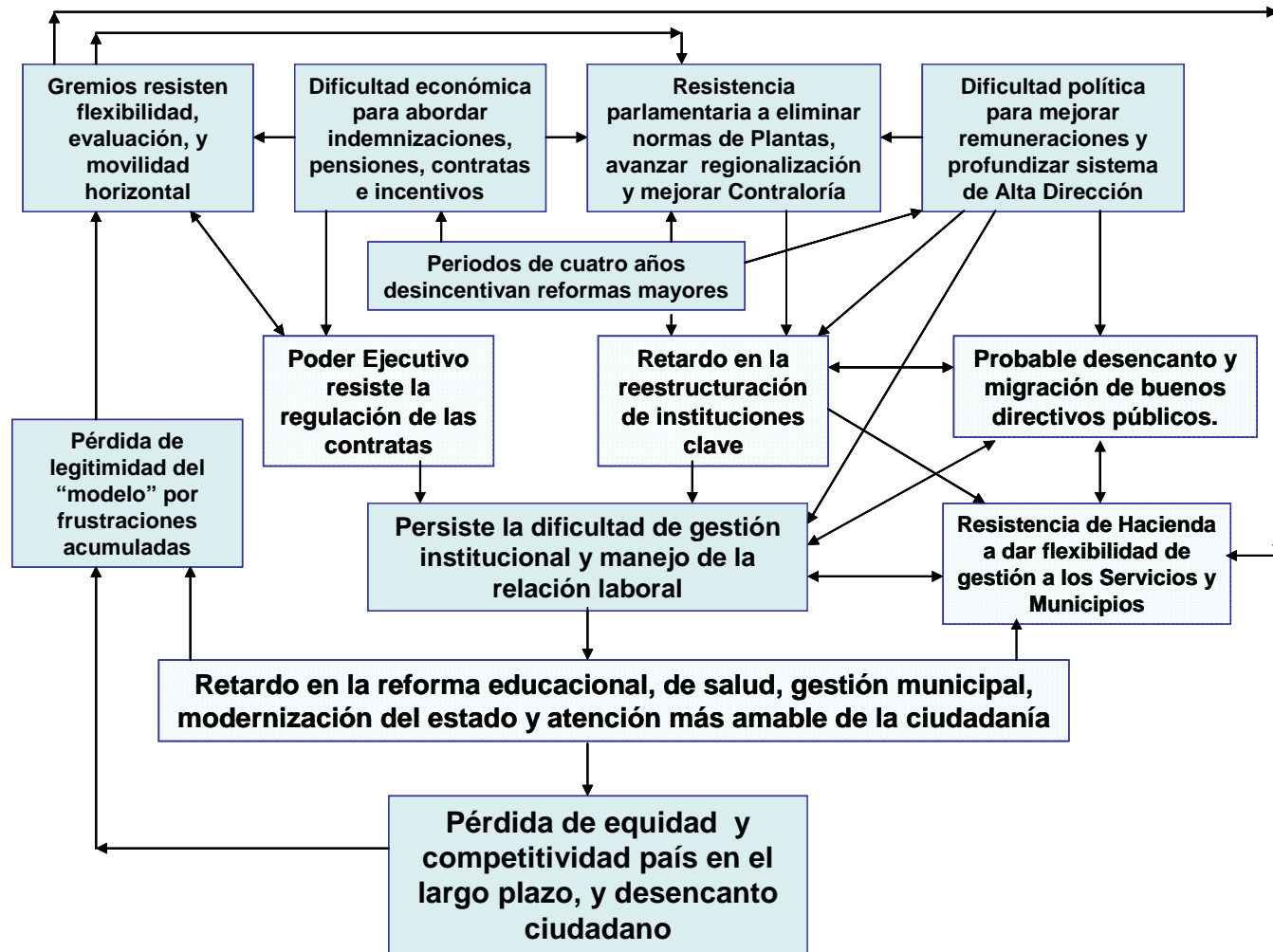
Ese es el epílogo de este trabajo.



En esta 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 MOP o MINEDUC o Contraloría, así como un probable desencanto y migración de buenos directivos públicos.



Aparecen ahora 3 nuevos elementos, que comienzan a complicar más el panorama, y a retroalimentar “hacia atrás” los problemas descritos en la lámina anterior: como consecuencia de las resistencias gremiales, el Poder Ejecutivo resiste la regulación de las contrataciones para no perder flexibilidad, persiste la dificultad de gestión institucional y manejo de las relaciones laborales, y Hacienda se “reencapsula” y se niega, con toda razón, a dar flexibilidad de gestión a Servicios y Municipios, lo cual a su vez detiene el proceso de modernización y autonomía de gestión. Las retroalimentaciones perversas de un sistema complejo.



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. Reiteramos el epílogo. El desafío es y será político.

## REFERENCIAS

- Barzelay, Michael (2001) "The New Public Management", University of California Press.
- Bobbio, Norberto (1996), "Derecha e Izquierda", Taurus.
- Bobbitt, Philip (2002) "The Shield of Achilles. War, Peace and the Course of History", Knopf.
- Boeninger, Edgardo (1997) "Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad", Editorial Andrés Bello.
- Castells, Manuel (2005) "Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial", Fondo de Cultura Económica.
- Contreras, D., Cooper, R., Herman, J., Neilson, C. (2004) "Dinámica de la Pobreza y la Movilidad Social en Chile 1996-2001", Depto. de Economía, U. de Chile.
- De Castro, Sergio y varios autores (1992) "El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno", Centro de Estudios Públicos.
- Echebarría, Koldo (2000) "Reivindicación de la Reforma Administrativa: significados y modelos conceptuales", Revista Reforma y Democracia, N° 18, CLAD.
- Egaña, Rodrigo (2002), "Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y Desafíos", Revista Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos.
- Fuentes, Claudio (2002), Editor, "Promesas de Cambio: Izquierda y Derecha en el Chile Contemporáneo", Editorial Universitaria.
- Gerth, H.H. and Wright, C.(1946) "From Max Weber: Essays in Sociology", Oxford University Press.
- Goldsmith, S. and Eggers, W. (2004) "Governing By Network: The New Shape of the Public Sector", Brookings Institution Press.
- Ingraham, Patricia W. (Editor) (2004) "The Art of Governance: Analyzing Management and Administration", Georgetown University Press.
- Johnson, David (2002) "Thinking Government: Public Sector Management in Canada", Broadview Press.
- Kotter, John (1996), "Leading Change", Harvard Business School Press.
- Larrañaga, Osvaldo (2001), Documento de Trabajo 178, octubre 2001, FACEA Universidad de Chile.



Layard, Richard (2003), "Happiness: Has Social Science Got a Clue?", Lionel Robbins Memorial Lectures, London School of Economics.

Longo, Francisco (2005), "Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil", Documento de Trabajo, CLAD 2005

Meller, Patricio (2005), Editor, "La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema", Taurus, Santiago.

Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (2004), Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2003.

Ottone, E., Pizarro, C. (2003) "Osadía de la Prudencia, Un Nuevo Sentido del Progreso", Fondo de Cultura Económica.

Pollitt, Christopher and Bouckaert, Gert (2000), "Public Management Reform. A Comparative Analysis", Oxford University Press.

Ramírez, Álvaro (2004), "El proceso de reforma del Estado y Modernización de Gestión Pública en Chile. Lecciones, experiencia y aprendizajes (1990-2003)", INAP.

Waissbluth, Mario (2002), "La Reforma del Estado en América Latina", POLIS.

Waissbluth, Mario (2003) "La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana", Revista Reforma y Democracia, N° 27, CLAD.

Waissbluth, Mario (2003), "Un Elefante llamado Progresismo", Colección Ideas, Fundación Chile XXI.

## ANEXO I

### Lista de personas entrevistadas<sup>53</sup>.

ENTREVISTA Y ENCUESTA		SOLO ENTREVISTA
Albarrán, Daniel	Gazmuri, Jaime	Artaza, Osvaldo
Álvarez, Carlos	González, Susana	Aylwin, Patricio
Álvarez, 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
Berner 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	
Castro, Francisca	Mújica, Pedro	
Cerda, Carlos	Muñoz Oscar	
Cheyre, Hernán	Pardo, Carlos	
Concha, Andrés	Philippi, Bruno	
Costa, Rossana	Ramírez, Álvaro	
Cox, Sebastian	Ravinet, Jaime	
De la Cuadra, Sergio	Rayo, Gustavo	
De la Fuente, Jorge	Rodríguez, Gabriel	
Del Piano, Adriana	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		

---

<sup>53</sup> A la fecha de redacción de este “working paper”, numerosas personas adicionales fueron entrevistadas por algún miembro de nuestro equipo. Por restricciones de tiempo, no se alcanzaron a procesar, pero ciertamente serán incluidas en la redacción final del libro.