

## GLOBALIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO EN CHILE

*Mario Waissbluth y José Inostroza*

### I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es describir a grandes rasgos las conclusiones de una investigación reciente sobre el proceso y resultados de la Reforma del Estado chileno, especialmente en el período 1990-2005: ¿Por qué ocurrió lo que ocurrió y por qué se atascaron algunas reformas claves? Se busca también analizar las restricciones políticas a futuras reformas. Indaga sobre patrones, obstáculos y detonantes en el proceso de reforma, que son difíciles de develar desde fuentes oficiales y tradicionales. El estudio se basó en la revisión de datos y cifras, así como en entrevistas en profundidad a más de 80 protagonistas, empresarios y académicos relacionados con las reformas, de gobierno y oposición. Asimismo, se incluyen los contextos históricos que ayudan a entender de mejor manera el proceso chileno. Se sintetizan y a la vez amplían conceptos de un trabajo más extenso publicado a inicios de 2006<sup>1</sup>, que contiene varios estudios de caso específicos en temas como descentralización, infraestructura, empresas públicas, educación, gerencia pública, gestión laboral y presupuestal, y gobierno electrónico.

¿Qué rol jugó la globalización y las tendencias mundiales en este proceso? En el texto se trata sobre la influencia neoliberal de los *chicagoboyes* en el gobierno de Pinochet la que generó un *Estado-Mercado-Emprendedor*. También se describe cómo desde el retorno a la democracia el país ha sido relativamente propenso a tendencias mundiales como las del *Gobierno Electrónico* y *Public Management*; aunque en este último caso de manera más tardía. En un sentido similar, las presiones de competitividad, generadas por la apertura económica, explican fuertes demandas de las elites por un mejor desempeño de la institucionalidad pública.<sup>2</sup>

Entenderemos por Reforma del Estado una propuesta simple de Pollitt y Bouckaert<sup>3</sup>: “*cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido.*” Complementariamente, una distinción será útil al realizar el

balance final: definiremos *reforma sustancial* como aquella que se logra en lo esencial a través de cambios legislativos, generación de nuevas instituciones, o asignaciones significativas de recursos. Generalmente, estas reformas se logran cuando es suficiente con que el Gobierno y el Congreso negocien los contenidos y recursos de las mismas. Las *reformas institucionales-gerenciales*, en cambio, ocurren cuando varios ejecutivos públicos deben trabajar por años en la modernización de alguna institución, convenciendo a sindicatos, incorporando a otros directivos<sup>4</sup> y funcionarios, rediseñando procesos y tecnologías, y haciendo *lobby* con diversos *stakeholders*; en suma, menos inspiración política, y mucha persistencia, transpiración y liderazgo.

El trabajo asume otra base conceptual: las distintas partes de un sistema complejo - que en la gestión pública incluye variadas instituciones públicas autónomas, partidos políticos, sindicatos públicos, prensa, entidades no gubernamentales y empresas, y el contexto internacional, entre otras - muestran una porfiada tendencia a autoorganizarse de acuerdo a sus propias reglas, optimizando en relación a su microentorno. Así, un proceso de reforma del Estado suele ser un fenómeno multidimensional, cargado de incidentes y coyunturas impredecibles.

## II. EL FIN DEL “VIEJO ESTADO - NACIÓN”

En el caso de Chile, la influencia de los cambios globales ha sido particularmente determinante. Al respecto, Philip Bobbitt<sup>5</sup> sostiene que el siglo XX no fue un siglo de varias guerras, sino de una única “larga guerra” (*epochal war*), en la cual se confrontaron los tres grandes modelos que se disputaron el mundo: el fascismo, el comunismo y el capitalismo democrático. Al finalizar esta “guerra” ocurrieron cambios constitutivos en la noción misma de Estado. El Estado-Nación del Siglo XX, que proveía protección aduanera, educación y salud pública, pensiones y electricidad pública, correo y ferrocarriles públicos, se desmorona casi por completo. Se pasa de un Estado-Nación que busca garantizar el bienestar de las personas, a un Estado-Mercado que no pretende garantizarlo, sino que busca maximizar la oportunidad que tengan las personas de lograrlo cualquiera sea la acepción individual de la palabra bienestar; ya no será rol del Estado tener una verdad oficial al respecto.

Este Estado-Mercado se ha perfilado con tres “sabores”. El modelo fundacional, defendido e ideado en la Casa Blanca y los *think tanks* “conservadores”, es el denominado *Estado-Mercado-Emprendedor*, cuyos exponentes más nítidos serían los Estados Unidos, la Inglaterra thatcherista, y el Chile de los 80. En este modelo, la creación de empleos se considera más importante que la seguridad en el trabajo, las desigualdades de ingreso

son más toleradas, se privatiza la educación y la salud, los impuestos se reducen, y el Estado “benefactor” se reduce al mínimo, bajo el supuesto de que esto detonará el crecimiento. Lo abreviaremos como modelo “americanista”.

El segundo es el *Estado-Mercado-Mercantil*, que postula un gobierno fuerte, subsidia investigaciones para las empresas, ayuda a sectores industriales, y suele mantener una moneda devaluada artificialmente para fomentar las exportaciones. Protege su producción con medidas arancelarias o para-arancelarias, hasta donde la OMC lo permita. Hay elaborados modelos de *welfare*, las disparidades violentas de ingreso son mal vistas, hay una ética de trabajo y ahorro. Los grandes conglomerados locales controlan la mayor parte de la economía, en complicidad con el gobierno. Este modelo será referido como “asiático”.

Finalmente, tenemos el *Estado-Mercado-Gerencial* que surge en Europa después de la Segunda Guerra. Una sociedad cohesionada, con elevados niveles de 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. Los impuestos son los más elevados de los tres modelos, financiando no sólo los gastos de protección social, sino también los seguros de los altos niveles de desempleo que el propio modelo genera. Este es el estilo “europeo”. En el caso latinoamericano, los modelos anteriores se suelen distorsionar con reiterados y devastadores episodios de populismo que terminan invariablemente aumentando la desigualdad y la pobreza<sup>6</sup>.

La burocracia *weberiana* o “normativista” perdura sorprendentemente hasta hoy, en muchas instituciones latinoamericanas y chilenas. Gran parte de las organizaciones públicas pueden ser descritas por varios de los principios que Weber describió<sup>7</sup>, similares a los de cualquier ejército, y que entusiasman a los órganos burocráticos de supervisión como las Contralorías. Sin embargo, la mutación del Estado no se está dando sólo en su concepción socioeconómica sino también en sus formas de gestión. La irrupción constructiva y disruptiva de las nuevas tecnologías y prácticas organizacionales está haciendo resquebrajar varias de estas reglas, 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.<sup>8</sup>: Este es un cambio de paradigma fundamental al que llamaremos “Estado en red”.

### III. LAS NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACERCA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En adición a la mutación de rol socioeconómico, y a la mutación del Estado jerarquizado, insularizado, normativo y *weberiano* al “Estado flexible y en red”, hay nuevos elementos que están irrumpiendo en escena. Hasta ahora el peso de los esfuerzos había girado en torno a la “política pública”, y escasamente en torno a la “gestión pública”. Hoy, en el mundo industrializado, la mayoría de los autores están dando un tratamiento más equilibrado a las dos dimensiones. En este contexto ha surgido lo que se ha definido como una nueva política pública acerca de la gestión pública (New Public Management o NPM)<sup>9</sup>. Está esencialmente relacionada con reglas institucionales y organizacionales de tipo transversal para todo el sector público: presupuestación contra resultados, servicio civil de carrera, alta dirección pública, relaciones laborales más flexibles, gobierno electrónico, compras públicas transparentes, y evaluación de impacto, entre otras. El espíritu central es el de contratar gerentes públicos de buen nivel, darles un grado mayor de flexibilidad e independencia en su gestión, generar sistemas de evaluación e incentivos adecuados, y medir los desempeños institucionales con mayor rigurosidad. No obstante el valor de este enfoque, han surgido algunas críticas<sup>10</sup>. Un reciente reporte de Naciones Unidas<sup>11</sup> propone ciertas dudas, una suerte de “péndulo” que fue tal vez más allá de lo necesario: *“El conjunto de prácticas y principios del “New Public Management” se ha difundido como un “modelo global”, a menudo promovido por importantes organismos internacionales. La primera lección es que esta visión global no es compartida por todo el mundo. Muchos han señalado su origen anglosajón, y su aplicabilidad únicamente en ese contexto histórico y cultural.”*<sup>12</sup>

En suma, es imprescindible comprender que al hablar de reforma del Estado, estamos hablando de la reforma de un “mutante”, y que el objeto de nuestro análisis ha sido y será un blanco móvil. ¿Hasta qué punto el Estado chileno se adaptó a la globalización? ¿Mutó o no en su rol socioeconómico, en su operación “en red”, y en la adopción de las nuevas políticas públicas respecto a la gestión pública? Para intentar responder esto, revisaremos rápidamente la historia de las últimas 3 décadas.

#### **Las reformas del régimen militar (1973-1990)**

Es difícil ubicar otro régimen totalitario con un plan de reformas económicas y sociales tan ambicioso y consistente como el implementado por la dictadura chilena entre 1973 y 1989. Ingeniería económica a gran escala. Las bases del plan se encuentran en un documento denominado “*El Ladrillo*”<sup>13</sup>, escrito por un grupo de economistas popularmente denominados “*Chicago boys*” en 1973, y puesto a disposición de la Junta

Militar al día siguiente del derrocamiento de Salvador Allende. En la dictadura se crearon instituciones políticas alejadas de la tradición democrática: el Consejo de Seguridad Nacional con predominio militar, y la figura de senadores designados e institucionales. El Presidente no podía remover a los jefes de las fuerzas armadas y policiales. Se impuso un sistema electoral binominal, el cual estructuró el tipo de gobernabilidad y de exclusión política del Chile actual. Estas reformas fueron, en definitiva, un poderoso sistema de “amarre” para la futura democracia. La Administración Pública también fue objeto de reformas, que tuvieron un sentido general de racionalización. Se aprobó un sistema único de sueldos y un estatuto laboral de los funcionarios; y se implantó la descentralización administrativa-territorial. El empleo público se redujo en un 30%.

El balance económico del régimen militar: entre 1974 y 1989 el crecimiento promedio anual fue sólo de 3.1% del PIB, valor reducido al compararlo con el 5.5% entre 1990 y el 2004. La tasa de pobreza al fin del periodo fue 38%<sup>14</sup> y el Índice de Gini un lamentable 0.58. Con todo, la revolución estructural implementada por la dictadura sentó las bases para la inserción de Chile en la economía global. En suma, en materia de política económica y social, el Estado chileno que encontró el primer gobierno democrático en 1990 fue tal vez un prototipo mundial de un *Entrepreneurial Market State* en su versión más pura.

### **De la confrontación al consenso**

Hacia 1990, en la fracturada sociedad chilena predominaba el “balance del terror”. Muchos bandos apuntando a los enemigos, pero a la vez, con temor a volver a sumirse en el caos. Pinochet, que se sostuvo como Comandante en Jefe del Ejército, así como muchos militares, que habían cometido graves violaciones a los derechos humanos y diversas faltas de probidad, estaban probablemente aterrados de ser castigados; los gremios empresariales temían que el gobierno de “centro izquierda”, que ellos veían como de “extrema izquierda”, les reexpropiara sus empresas; y el gobierno por su parte, temía que los militares retomaran el poder por las armas<sup>15</sup> y que los empresarios no invirtieran.

Una década más tarde, habiendo crecido el país a una tasa promedio de las más altas del mundo, el panorama comienza a cambiar. Hacia el 2002<sup>16</sup>, por una sucesión de incidentes de probidad, algunos llegaban hasta a cuestionar la permanencia del Presidente Lagos en el cargo. Pero, la historia tiene sus “propiedades emergentes” imprevisibles: durante las crisis de probidad, la oposición y los gremios empresariales decidieron proveerle una suerte de salvavidas al gobierno en lugar de tratar de empujarlo al precipicio, construyendo conjuntamente un importante

acuerdo de modernización del Estado y de la economía. Preservar el Estado era más importante que una ganancia política de corto plazo.

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

El “consenso promisorio” comenzó a construirse desde Marzo de 1990: el primer gobierno de la Concertación fue uno de los de mayor tonelaje político y técnico de la historia de Chile, que supo darle un rumbo estratégico a la transición a la democracia: 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, y un discreto silencio respecto a los militares. Por su parte, la oposición y los grandes empresarios también se comportaron a la altura de los acontecimientos. No cabe duda que esta “sensatez” ambiental estaba motivada por la caída reciente del Muro, los traumas del pasado chileno y la observación de las malas experiencias en algunos países latinoamericanos. Otra clave: el fuerte presidencialismo chileno. Posiblemente, una república parlamentaria, desprovista de una conducción férrea desde el palacio presidencial, hubiera sido incapaz de transitar por esa tortuosa senda<sup>17</sup>.

A inicios del 2006 la Concertación ha ganado, con una candidata mujer, un cuarto período presidencial<sup>18</sup>, con un país en plena democracia, pacificado, en crecimiento sostenido, con múltiples tratados de libre comercio. Ilustra bien este contexto el ex-Presidente Aylwin quien declara a finales de 2005: *“Yo no imaginé nunca que íbamos a llegar a un Chile tan poco confrontacional.... lo que se nota en la campaña presidencial..., no tiene gusto a nada, pareciera que estamos en la época del pensamiento único.”* El éxito mostrado por la elite chilena y los gobiernos de la Concertación para recomponer fracturas, mejorar sus indicadores socioeconómicos, generar consensos y a la postre retornar al pleno control civil de la democracia es en realidad notable.

### **El desarrollo social y económico de Chile**

Es imposible entender porqué pasó lo que pasó o lo que no pasó, en materia de reformas del Estado, sin una visión rápida de la evolución económica y social de Chile. El país es un modelo de excepcional desarrollo... sin equidad. En materia de Desarrollo Humano, hacia 1975 el IDH (PNUD) era 0.70, igual al promedio latinoamericano. En 1990 ya estaba en 0.78 y en América Latina 0.75. Los temidos militares tuvieron

mayor éxito en esta materia que el promedio de América Latina. En el 2003, este Índice estaba ya en 0.85, y en el continente en 0.80. En 1987, la pobreza en Chile era el 45.1% de la población, y la indigencia 17.4%. Al 2003, estas cifras se habían reducido a 18.8% y 4.7%. Sin embargo, el coeficiente de Gini estaba en 0.58 en 1990, y hacia 2003 era de... 0.57. La desigualdad de ingresos se considera como la gran asignatura pendiente. Aumentó la riqueza, salió mucha gente de la línea de pobreza, pero la desigualdad persiste y se manifiesta en descontento creciente.

Las fuertes reformas económicas del Gobierno Militar se profundizaron en materia de libertades económicas del 90 en adelante. El primer gobierno de la Concertación retomó la apertura arancelaria unilateral y el proceso de globalización económica iniciado por los militares. Los aranceles de importación eran de 94% promedio en 1973, pasaron a 12% en 1990. Con posterioridad al 2000 los aranceles prácticamente desaparecen, pero esta vez a través de reducciones negociadas vía Tratados de Libre Comercio, llegando a 2.4% en 2004. Las exportaciones pasaron de 21% del PIB en 1986 a nada menos que 42% en el 2005. Por otra parte, cabe destacar que Chile se encuentra a la vanguardia de la incorporación de inversión extranjera, que representa ya un stock de activos superior al 65% del PIB, el doble del promedio de países en desarrollo. En las encuestas a trabajadores, estos suelen considerar a las empresas de capital extranjero como los mejores empleadores.

Hubo, asimismo, un grado casi obsesivo de cuidado por las finanzas públicas. El régimen militar termina con la deuda pública en un 45% del PIB, y en el 2004 ella queda por debajo del 15%, básicamente estable por los últimos 10 años. Las polémicas de hoy se centran en qué hacer con el gran superávit fiscal en dólares, manteniendo los equilibrios macro y el valor de la divisa... habiendo tanta desigualdad.

En el período militar hubo una reducción radical del gasto público, pasando de un máximo de 37.2% del PIB en 1977 a un 22.1% en 1990. Esto formaba parte de los objetivos explícitos del proyecto neoliberal. Lo que sorprende es que la Concertación mantiene este gasto disciplinadamente en el mismo nivel en que lo encontró, por debajo de los Estados típicamente europeos (38%), y las economías emergentes (31%). En cuanto al Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial, Chile está ligeramente por debajo de Estados Unidos y por arriba de todos los países de América Latina<sup>19</sup> y lo mismo ocurre con diversos índices de gobernabilidad.

### **El período de Patricio Aylwin (1990-1994)**

Durante este periodo, cualquier error podía generar una crisis de gobernabilidad. Esto explica porqué no se emprendieron reformas mayores o porqué se evitó entrar en conflictos con los gremios del sector público, privado y los militares. Se inició la democratización de los municipios (elección democrática de alcaldes) y el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales<sup>20</sup>. Los esfuerzos se concentraron en reformas “sustanciales”, sin desafíos gerenciales mayores, y en cubrir temas predeciblemente no abordados por el gobierno militar. Así, se creó el *Servicio Nacional de la Mujer*, el *Instituto Nacional de la Juventud*, la *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*, y la *Comisión Nacional del Medio Ambiente*. Sin embargo, estas nuevas instituciones siguieron las formas generales de un Estado *weberiano*, perdiéndose la oportunidad de aplicar conceptos organizacionales más modernos. Lo novedoso es que se concibieron más como instituciones coordinadoras de políticas públicas que ejecutoras.... resultándoles difícil ejercer la coordinación.

Se implementaron reformas laborales que mejoraron condiciones de los trabajadores: aumento de indemnizaciones por despido<sup>21</sup>, fortalecimiento de las negociaciones sindicales y mayores exigencias para el término del contrato. Con el tiempo, se han criticado estas reformas porque las mismas habrían rigidizado el mercado laboral y generado mayores niveles de desempleo. Esta es hoy la mayor discrepancia de política pública entre las “derechas” y las “izquierdas” en el país.

Una de las historias más interesantes e insuficientemente relatadas de este periodo fue la constitución un “club de directivos” entre algunos *intraemprendedores públicos*, que impulsó, casi a hurtadillas y sin mayor apoyo del gobierno central, la modernización emblemática de, entre otros: el Servicio de Impuestos Internos, el Instituto de Normalización Previsional, el Fondo Nacional de Salud, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y el Registro Civil.

### **El Período de Eduardo Frei (1994-2000)**

La Reforma Procesal Penal fue de las más caras, complejas y exitosas iniciadas en este período... y no estaba siquiera considerada en el programa de gobierno. Asimismo, se implementó masivamente la inversión en infraestructura. La Ley de Concesiones de Obras Públicas diseñada defectuosamente por los militares se modificó en el gobierno de Aylwin, pero fue con Frei cuando comenzó a entregar sus primeros resultados, que culminan transformando la infraestructura del país con el tercer gobierno de la Concertación, veinte años más tarde desde la primera idea. Es interesante destacar el tema de la continuidad de las políticas... las reformas

del Estado han tomado mucho más tiempo de lo que sus creadores imaginaron. La estabilidad de las políticas es tan importante como las políticas mismas, y tal vez uno de los principales lastres de América Latina sea su elevada variabilidad, derivada de su deficiente gobernabilidad. Políticos y economistas no suelen tener en la mira los terribles impactos colaterales de largo plazo de los vaivenes bruscos, de la orientación que sean.

La privatización de los puertos le costó al gobierno de Frei varias decenas de millones de dólares en indemnizaciones. Gracias a esto, Chile cuenta hoy con excelentes instalaciones y un sistema de gestión eficiente, consistentes con la estrategia exportadora que es el pivote de la inserción de Chile en la economía globalizada. Frei tiene también el mérito de haber iniciado una política formal de Modernización de la Gestión Pública. No es casual que en este período se usara más el término “modernización de la gestión” que el de “reforma del Estado”. La intención era generar condiciones generales que forzaran hacia la eficiencia y la atención al ciudadano. En este periodo se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, aunque fue sólo en 1997 que el gobierno formuló la primera orientación de política en esta materia: el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública<sup>22</sup>.

En suma, con Frei se diseñó por primera vez en Chile una *política pública de gestión pública*. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables, aunque los resultados no fueron significativos. Sin embargo, considerando las dificultades políticas de colocar un tema de esta naturaleza en la agenda del gobierno, las insuficiencias pueden ser comprensibles. Era la primera vez que el tema se instalaba en el discurso público, frente a una clase política ajena a él.

### **El período de Ricardo Lagos (2000-2006)**

Lagos fue el primer Presidente socialista en Chile después de Salvador Allende. Muchos tuvieron aprensiones, pero Lagos terminó con una aprobación de su gestión en torno al 70% a pesar de que su gobierno se inició en medio de la crisis asiática, y de diversos escándalos menores pero mediáticos que sacudieron a su administración. En materia de *reformas transversales* en gestión pública, se distinguen dos etapas. En los primeros 3 años, las cúpulas ministeriales y políticas, y el propio Presidente, no mostraron un gran interés por el tema. El segundo momento comienza a fines del 2002 con los acuerdos entre la oposición y el gobierno para dar gobernabilidad, como respuesta a las crisis de probidad antes mencionadas. Con Frei se formuló la política de reforma del Estado *a pesar de las circunstancias*, con Lagos *debido a las circunstancias*. El propio Presidente

Lagos cambió radicalmente su actitud, dándole en su segundo trienio una gran relevancia a la reforma, en particular al nuevo sistema de Alta Dirección Pública que profesionaliza la elección, mediante un sistema de concursos transparente, de un porcentaje significativo de los altos cargos gerenciales del Estado que antes eran de confianza política<sup>23</sup>.

En este período se acordó entre la oposición y el gobierno la agenda más ambiciosa de reformas transversales del Estado. 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. Afortunadamente - y es un importante aprendizaje del proceso - el país contaba con desarrollos técnicos previos en estas materias... que estaban esperando una ventana de oportunidad. En particular, se destaca el aporte de varios centros de estudios, entre ellos el Centro de Estudios Públicos<sup>24</sup>, *think tank* constituido por importantes empresarios, que propuso algunos diseños muy específicos. La minuta de acuerdo contenía entre otros temas<sup>25</sup>: 1) interpretación positiva del silencio administrativo para reducir los plazos de realización de trámites; 2) profesionalización del servicio público; 3) fortalecimiento y profesionalización de la gerencia pública; 4) reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas; 5) sistema de compras públicas<sup>26</sup>; 6) funcionamiento permanente de la Comisión especial del parlamento en temas de Presupuesto; 7) transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos; 8) regulación del *lobby*; 9) Tribunales Tributarios; y 10) Tribunales de la Competencia.

#### IV. LAS PERCEPCIONES DE LOS ACTORES CLAVES

La tabla que se muestra a continuación refleja las percepciones que expresaron los entrevistados<sup>27</sup> del estudio respecto a los avances que hubo en el período 1990 - 2005, en diversos ámbitos de intervención del Estado<sup>28</sup>. Se encuestaron 38 ámbitos de acción del Estado, pero por razones de espacio la tabla sólo incluye 19. Los resultados ayudan a interpretar lo ocurrido.

**Cuadro 1 – Resultados del cuestionario de percepciones sobre avances en la reforma del Estado 1990-2005 aplicado a líderes de opinión**

Desarrollo de la reforma	N=56	N=36	N=11	N=9
5=Avance muy significativo; 4=Avance significativo; 3=Avance moderado; 2= Se mantiene; 1=Retroceso	Prom. Ponde- rado	Afines a gobierno	Indepen- dientes	Afines a oposición
El manejo fiscal, hacendario y de gestión de la recaudación tributaria y aduanera	4.2	4.4	3.9	4.0
El uso de las tecnologías de información en el gasto del estado	4.1	4.2	4.0	4.1
La gestión de infraestructura de obras públicas	4.1	4.3	4.0	3.8
La gestión de las relaciones exteriores	4.0	4.2	4.0	3.9
Las normas y prácticas relativas a los directivos públicos	3.3	3.5	2.9	3.3
La gestión de las empresas públicas	3.2	3.7	3.1	2.8
La gestión y focalización del combate a la pobreza y la desigualdad social	3.2	3.7	2.7	3.0
La educación superior	3.1	3.0	2.8	3.3
La salud pública	3.1	3.5	3.0	2.7
La gestión de los municipios	3.0	2.9	3.0	3.2
La gestión de viviendas sociales y desarrollo urbano	3.0	3.2	3.0	2.7
Las normas y gestión de la probidad	2.8	3.6	2.4	2.1
La agilidad y calidad del proceso legislativo	2.8	2.8	3.1	2.6
La eficiencia y eficacia del poder judicial	2.6	2.6	2.7	2.6
Las normas y prácticas laborales de los funcionarios públicos	2.6	2.8	2.2	2.5
La educación pública básica	2.6	2.9	3.0	2.2
La educación pública media	2.5	2.7	2.8	2.2
El proceso de regionalización y descentralización	2.4	2.7	2.6	1.9
La Contraloría como órgano fiscalizador	2.2	2.3	2.6	1.9
Promedio General	3.1	3.3	3.1	3.0

Aquí comienza la paradoja. En las secciones anteriores se describió la realización de una importante serie de reformas en los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, el promedio general de las opiniones sobre el avance es 3.1; es decir, el conjunto de los ámbitos de gestión del Estado, a juicio de los entrevistados, “mejoró moderadamente”, variando esta opinión tan sólo desde 3.3 en la coalición de gobierno a 3.0 en la de oposición. Debe destacarse que, aparte de “moderadamente”, según estos encuestados los avances fueron “heterogéneos”: en unos temas califican

cerca de 4.0 (“avanzó significativamente”) y en otros cerca de 2.0 (“se mantuvo”). En la tabla puede verse que en su parte superior predominan temas que estaban enteramente en manos del Ejecutivo, sin mayores cortapisas de carácter institucional o corporativista. En esos casos, bastaba que el Presidente decidiera avanzar, que existieran los recursos financieros, y que se logaran los consensos necesarios para legislar. Si se observan, en cambio, los ámbitos inferiores de la tabla, los de escaso o nulo avance, se constata una predominancia de temas ligados a instituciones o enclaves más autónomos del poder ejecutivo, sobre las cuales éste no tiene jerarquía administrativa: Contraloría General, Poder Judicial, Municipios. Esto también aplica a los poderosos gremios, autónomos por sus votos y su fuerza política. La pregunta que surge es ¿cómo lograr, dentro del necesario respeto a la separación de poderes del Estado, la modernización de instituciones que no tienen ni la inclinación ni los incentivos para hacerlo? Es una cuestión de poder, ya que en sistemas complejos cada sub-unidad del mismo busca los máximos grados de autonomía que el entorno le permite<sup>29</sup>.

¿Cómo se explica la paradoja en esta suerte de contradictorio “jaguar latinoamericano”, mundialmente alabado por sus modernizaciones y con tantos logros objetivos? Una opinión frecuentemente recibida en nuestras entrevistas es que, en este mundo globalizado y competitivo, se percibe que avanzar poco es lo mismo que estancarse. Parece haber en la elite una sensación de que ahora que la democracia está recuperada, hay tareas que deben abordarse a la brevedad para mantenerse al día con el mundo. Otra explicación respecto a la percepción de escaso progreso se refiere a que en varios de estos ámbitos el régimen militar ya había avanzado: a fines de los 90 había un buen manejo macroeconómico con focalización del gasto social, desarrollo agropecuario, superintendencias regulatorias y un país que estaba creciendo. En otros ámbitos ciertamente no había nada. Pero el mito de algunos, políticamente comprensible y teñido por las violaciones a los derechos humanos, de que antes del 90 primaba el caos y la anarquía en materia de políticas económicas, sociales y reformas del Estado es sólo eso: un mito.

Otra conclusión central de este trabajo es que, si se analizan los grandes éxitos, como el manejo fiscal, los pioneros Tratados de Libres Comercio, las telecomunicaciones, la Agenda Digital, 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. Una reforma sustancial que requería una institucionalidad sólida para su ejecución fue la Ley de

Concesiones de Obras Públicas, lo que reventó en una de las mayores crisis políticas y de probidad del período, entre otras razones, porque no se desarrolló adecuadamente dicha institucionalidad. Las importantes reformas sustanciales del gobierno militar, de municipalización de la educación y la salud, también fueron un fracaso al no diseñarse una capacidad institucional en los municipios ni la flexibilidad laboral que permitiera su adecuada gestión. Este lastre perdura hasta hoy.

A la inversa, las escasas reformas institucionales sólidas que se lograron, como el caso del Servicio de Impuestos Internos, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, importantes proyectos de gobierno electrónico, el Registro Civil, el Fondo Nacional de Salud y algunas empresas públicas, fueron propulsadas por “intraemprendedores” del sector público, que lo hicieron con la indiferencia de la clase política, el poder ejecutivo y el parlamento, aunque es necesario reconocer que tampoco las obstruyeron, y que al final se sumaron cuando los réditos políticos se hicieron visibles.

En este período de reconstrucción democrática, el concepto de “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, para eso fueron entrenados. Por lo mismo, es notorio que en muchos casos hubo impresionantes aumentos de cobertura pero con deficiente calidad: la educación, la salud, o la vivienda. Para construir más escuelas, viviendas u hospitales se requiere más dinero. En cambio, mejorar la calidad requiere mejorar la gestión y abordar los complejos problemas gremiales, y eso es claramente más difícil y políticamente costoso, especialmente para un gobierno de coalición.

La otra explicación de esta aparente contradicción estriba en que las reformas “horizontales” o “transversales”, las más duras, las del “New Public Management”, sólo se comenzaron a materializar al fin del período, como resultado del acuerdo post-crisis de Enero de 2003: las Leyes del Nuevo Trato Laboral, Alta Dirección, o Compras Públicas, y no alcanzaron a demostrar plenamente su utilidad a la ciudadanía cuando se hizo este estudio. También las reformas Procesal Penal y de Salud se instalan tardíamente.

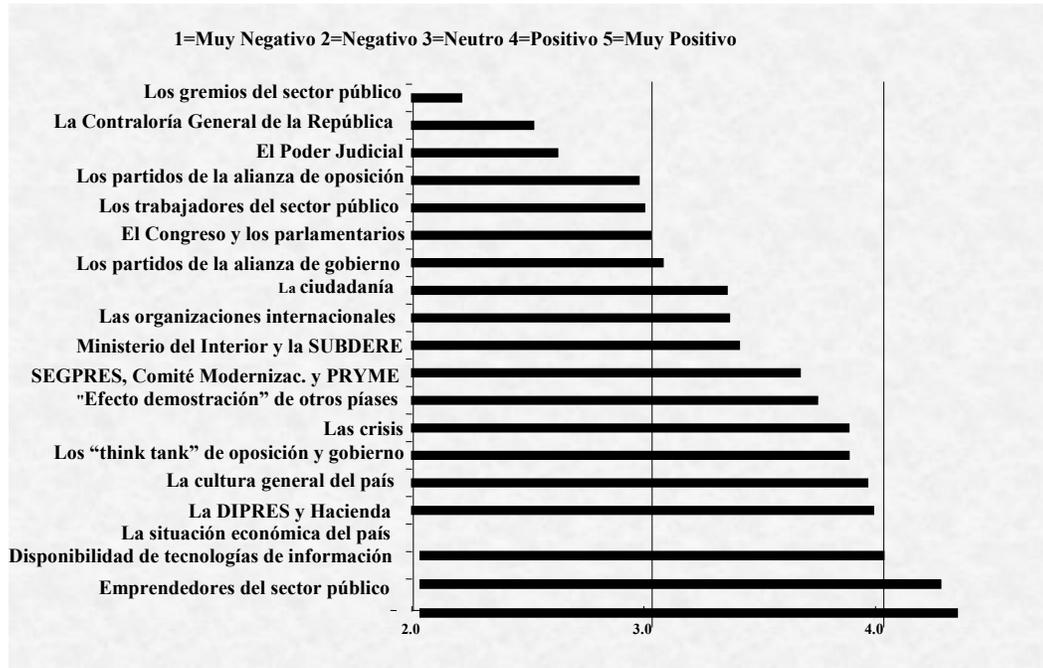
En suma, Chile ha avanzado “sustancialmente”, de maneras que objetivamente han mejorado el bienestar de sus ciudadanos y la inserción del país en un mundo globalizado, pero avanzó poco en aquellas materias que requerían abordar enclaves “weberianos” autónomos, enclaves gremiales, o desafíos gerenciales, para mejorar la calidad de los servicios al ciudadano. No se acumuló ni la convicción ni la fuerza política necesaria.

La mala noticia es que, si el régimen militar, para bien o para mal, realizó reformas de “primera generación” conducentes en lo esencial a abrir la economía y disminuir el rol del Estado, y el Gobierno de la Concertación, manteniendo los principios macroeconómicos en lo básico, realizó las de “segunda generación” con mayor énfasis en lo social y la profundización de la apertura, las reformas institucionales de “tercera generación” serán mucho más difíciles, bastante caras y, por ende, requerirán de una coalición política fuertemente cohesionada y convencida para lograrlo. Felizmente, las arcas fiscales chilenas están lo suficientemente robustas como para abordar los desafíos financieros de inversión en capital humano y las inevitables y necesarias reestructuraciones, indemnizaciones, regularizaciones laborales y pensiones, que por cierto debieran ser dignas<sup>30</sup>. La pregunta es si las arcas políticas están lo suficientemente robustas como para confrontar los intereses corporativos asociados a estas reformas... y si las arcas financieras abundantes no serán un desincentivo para emprender reformas modernizadoras.

A riesgo de aparecer controversiales, nuestra impresión es que algunos gremios del sector público chileno tienen capturado el Estado. Su actitud ha sido comprensible tal vez, dada la historia del país. Pero lo cierto es que la Asociación Nacional de Empleados Fiscales ha impedido la flexibilización de las remuneraciones al interior de la administración pública y ha restringido los ámbitos de concursabilidad; el gremio de profesores públicos se ha negado a la simple evaluación de sus miembros por más de quince años; el gremio de funcionarios municipales ha detenido por diez años la materialización de las reformas constitucionales que dan más espacio de gestión a los alcaldes; los funcionarios públicos de la salud han detenido o retardado sistemáticamente la reforma de la salud, y los sindicatos de muchas instituciones amenazan frecuentemente con un paro si es que uno de sus miembros es calificado con una nota levemente inferior a la máxima en el sistema de evaluación de la administración pública. Es cierto que los gremios de algunas instituciones específicas, bien gerenciadas, han respondido positivamente después de algunos años, pero los gremios nacionales han actuado sistemáticamente de un modo que ha inhibido reformas políticamente más complejas. Esta es una opinión ampliamente consensuada entre los entrevistados.

¿Quién ayudó, quién observó y quién obstaculizó? Los siguientes datos muestran cuáles fueron los factores positivos y los obstáculos al proceso de reforma, según los entrevistados. Las percepciones de aquellos afines al gobierno, independientes y oposición fueron igualmente coincidentes. Los comentarios a la gráfica resultan casi sobrantes, y sólo destacamos el rol positivo de los “intraemprendedores del Estado” y de

aspectos contextuales y de entorno, tales como la buena situación económica del país y la disponibilidad internacional de tecnologías de información. Por el lado más negativo, destacan los gremios, la Contraloría y el Poder Judicial.



**Gráfico 1 – Influencia en la reforma del Estado**

La sensación que queda respecto a la reforma del Estado en el Chile del 1990 al 2005 es similar a la de un proceso infeccioso, pero de un virus benéfico. El antiguo cuerpo era el del viejo estado-nación, con una concepción arcaica en cuanto a su administración jerarquizada y normativizada, en instituciones vetustas, con "contraposición público – privada", en que las intervenciones públicas, sean estas de "derecha" o de "izquierda", se logran por la vía legislativa o la vía presupuestal. En este contexto comenzaron a actuar unos pequeños y generalmente aislados "agentes infecciosos", que a veces se aliaron y formaron un "club de la infección innovadora" con una transversalidad que en ocasiones excedió el espacio de la coalición de gobierno, a veces actuaron en forma aislada, a veces avanzaron y a veces retrocedieron, viajaron a ver experiencias de otros países 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.

## V. INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO.

Adoptamos aquí una metodología aplicada en los países de la OECD<sup>31</sup>, descrita en un documento de trabajo del Banco Central Europeo<sup>32</sup>. Se seleccionan así una serie de ámbitos donde se compara el desempeño absoluto de dichos países, y con el promedio se obtiene un ranking de calidad. Los indicadores son datos comparables a nivel absoluto, tales como esperanza de vida, tasa de crecimiento, pruebas internacionales de educación, distribución del ingreso, crecimiento económico, etc. Los indicadores de eficiencia se construyen dividiendo los indicadores de calidad por los de gasto público (como % del PGB) atribuibles a su correspondiente sector. En el caso de indicadores macroeconómicos (indicadores musgravianos), se utiliza la comparación sobre el gasto público total. Por razones de espacio se muestran sólo algunos países.

**Cuadro 2 - Indicadores de calidad año 2000**

País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos				Ranking
	Admi-nistra-ción	Educa-ción	Salud	Infraes-tractura	Distri-bución	Estabi-lidad	Perfor-mance econó-mica	Calidad del sector público	
Japón	0.9	1.1	1.1	1.1	1.2	1.4	1.2	1.1	2
Noruega	1.0	1.0	1.1	0.9	1.2	1.5	1.3	1.1	3
USA	1.2	1.0	0.8	1.1	0.8	1.1	1.2	1.0	12
Canadá	1.1	1.1	1.0	1.2	0.9	1.0	0.9	1.0	13
España	0.8	1.0	1.1	0.9	1.0	0.8	0.7	0.9	20
Italia	0.5	1.0	0.9	0.8	1.1	0.8	0.7	0.8	21
Grecia	0.6	0.9	0.9	0.8	1.0	0.6	0.7	0.8	23
Chile	0.8	0.8	0.7	0.3	0.5	0.6	1.3	0.7	24
Promedio OECD	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	

*Fuente:* Riquelme (2006)

Lo verdaderamente sorprendente es que en materia de eficiencia del gasto público, como se ve en la próxima tabla, Chile ocupa nada menos que el 6o lugar en el ranking de la OECD<sup>33</sup>. Las explicaciones posibles son dos: a) el gasto público chileno como % del PGB es notoriamente más bajo que el de cualquier país de la muestra, y por ende, los logros absolutos se obtienen con mucho menos recursos, y b) tampoco hay que idealizar los aparatos públicos de la OECD, que en muchas ocasiones tienen tantas o peores plagas burocráticas que el chileno.

**Cuadro 3 – Indicadores de eficiencia del sector público 2000**

País	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos				
	Admi- nistra- ción	Educa- -ción	Salud	Infraes- tructura	Distri- bución	Estabi- lidad	Perfor- mance econó- mica	Calidad del sector público	Ran- king
Japón	1.3	1.1	1.3	0.7	1.6	2.0	1.7	1.4	1
Suiza	1.9	1.0	1.2	1.1	1.7	1.1	1.5	1.3	2
Australia	1.2	1.1	1.1	1.1	1.8	1.6	1.2	1.3	3
Chile	0.9	1.2	1.5	0.3	0.5	1.2	2.8	1.2	6
Noruega	1.0	0.9	1.0	0.9	1.3	1.4	1.2	1.1	7
Uk	0.9	1.1	1.0	1.7	1.0	0.8	0.9	1.1	8
Suecia	0.8	0.8	0.8	1.2	0.9	0.5	0.7	0.8	23
Italia	0.5	1.1	0.9	0.8	1.0	0.7	0.6	0.8	24
Promedio OECD	1.0	1.1	1.0	1.1	1.1	1.0	1.1	1.1	

*Fuente:* Riquelme (2006)

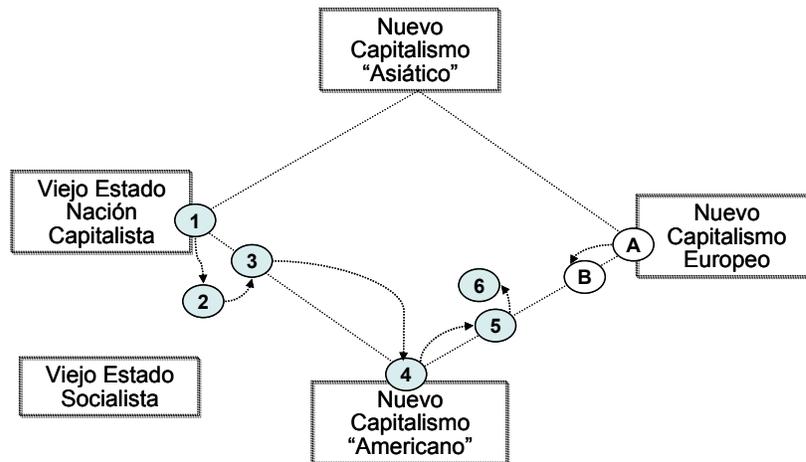
## VI. ¿MUTÓ EL ESTADO CHILENO DEL SIGLO XX AL SIGLO XXI?

Sin duda, el régimen militar produjo de manera pionera, y con el poder de las armas, una de las transformaciones más tempranas del mundo desde el “viejo estado nación”, a la sazón embarcado en el proyecto socialista de Allende, al “nuevo Estado Mercado”, en su versión más radical, abierto al comercio y la globalización. Los siguientes gobiernos de la Concertación consolidaron la transición al “nuevo Estado Mercado”, aunque con modestos intentos por desplazar el eje hacia una orientación más cercana a la social democracia europea... pero manteniendo el gasto público tan restringido como lo encontraron a su llegada al gobierno.

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, lo cual aconsejó una intervención generosa de parte del gobierno, que ciertamente era fundamental para contribuir a la gobernabilidad que se estaba tratando de afirmar. Asimismo, se reforzó el marco regulatorio de la legislación medioambiental y de protección al consumidor.

En los términos de nuestro antes citado halcón de la Casa Blanca, Bobbitt, las diferencias podrían interpretarse como una migración gradual desde el modelo de Estado – Mercado - Emprendedor, hacia el Estado-Mercado-Gerencial, pero conteniendo los niveles de gasto público. 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 régimen militar en cuanto a tasas de crecimiento<sup>34</sup>.



**Gráfico 2 - El tránsito de Chile por los diversos “modelos”**

Si bien las sobresimplificaciones son peligrosas, el cuadro podría ayudar a entender estas “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 y el emprendimiento. “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.

La siguiente mutación que debemos explorar en el caso chileno es la transición del modelo administrativo weberiano al “estado en red”. ¿Se dio esta mutación? Es necesario partir por afirmar que, al igual que el “viejo estado nación” y el “nuevo estado mercado” tienen componentes comunes, el modelo weberiano y el modelo en “red” también. Aquí no se trata de un cambio de piel total. Los estados seguirán siempre teniendo elementos de jerarquización y verticalización, una reafirmación creciente del concepto de mérito, el establecimiento de reglas claras para evitar la corrupción o la discrecionalidad, y el registro y mantenimiento de archivos, por mucho que ahora sean electrónicos. El Estado chileno ha iniciado este cambio, aunque todavía de forma incipiente. El Programa Chile Solidario es un buen ejemplo de coordinación de una multiplicidad de programas sociales dispersos. Lo mismo ocurre con Chile Califica, o con Chile Innova y Chile Barrio, que procuran integrar iniciativas de diversas agencias en sus

ámbitos, aunque con desiguales e incipientes resultados. La misma potencia de las tecnologías de información está ayudando a derribar barreras institucionales. Hoy la información de los servicios públicos está mucho más asequible en red, y comienzan a emerger trámites electrónicos en que el ciclo del proceso cruza transversalmente a varias oficinas de gobierno. Han surgido los primeros intentos por realizar a nivel territorial ejercicios de planificación que integren las actividades de los distintos Ministerios en una misma Región. Los think tank de la sociedad civil han colaborado eficazmente en el diseño de reformas del Estado. Los municipios han acercado más el gobierno a las redes de colaboración de la sociedad civil. Sin embargo, por cada ejemplo positivo de coordinación en red, persisten numerosos casos de descoordinación, insularidad, escasa consulta ciudadana y operación como máquina burocrática, en que cada engranaje de la maquinaria es una ventanilla de oficina que trata por separado al usuario, sea éste un individuo o una empresa. Así, por ejemplo, la competitividad de una empresa es una sola, y tiene que ver con su capacidad gerencial, exportadora, tecnológica, y financiera. Sin embargo, siendo el problema del fomento a la competitividad de carácter sistémico, el empresario tiene que peregrinar por múltiples oficinas para presentar sus papeles una y otra vez buscando alguna dimensión de apoyo... que no toma en cuenta a las otras. Otra carencia es la descoordinación entre la planificación de la infraestructura de transporte, urbanismo, turismo, carreteras, puertos, aeropuertos, desarrollo agrícola y económico, y electricidad. Cada proyecto de infraestructura es evaluado en su propio mérito, con escasa visión de largo plazo. En el sector salud persiste una severa descoordinación entre los servicios municipales de atención primaria y los hospitales. En suma, el estado “en red” ha comenzado a surgir tímidamente, y le queda mucho camino por recorrer.

Finalmente, abordaremos la mutación hacia el New Public Management (NPM). Si bien, como enunciamos inicialmente, el NPM enfrenta algunas observaciones cuestionadoras, éste ha sido un ámbito en que Chile ha avanzado de manera significativa, especialmente a partir del paquete de reformas del 2003. Chile ha estado transitando así del No Public Management al New Public Management. Bajo la conducción del Ministerio de Hacienda, se han impulsado reformas transversales, que cubren la casi totalidad del aparato de estado, y que han influido en: el uso de indicadores de desempeño y su relación con el presupuesto; reformas a la Alta Dirección y el servicio civil; transparentación y eficiencia en las adquisiciones a través de ChileCompra y una renovada Ley de Compras Públicas; un nuevo sistema de Auditoría, un sistema financiero integrado, etc. Más allá de la definición ortodoxa de NPM, se ha adoptado otra serie

de medidas transversales en el ámbito de la probidad y la transparencia. A nuestro juicio, las críticas recientes acerca del NPM no tienen un fundamento sólido. Se dice que son demasiado “sajonas”, o que no se ha tomado en cuenta la cultura e idiosincrasia de los diferentes países. Esto es equivalente a opinar que, por ejemplo, “la reingeniería no sirve cuando se aplica en una empresa con malos líderes”, o que “las tecnologías de información son inútiles si un gobierno es corrupto”. Ninguna herramienta de política pública, gestión pública o gestión empresarial tiene éxito fuera de contexto, en el momento inadecuado, o con las personas inadecuadas. Todas las herramientas del NPM, de por sí, tienen sentido, pero bien podrían no tenerlo en el momento equivocado o con gente inadecuada.

### **Los patrones del proceso de reforma**

Destacamos: a) en primer lugar, la presencia de un conjunto de intraemprendedores motivados y persistentes, con un elevado sesgo “gerencial” y con un efecto demostración en otro conjunto de directivos públicos, tanto en las reformas institucionales como en algunas sustantivas que requirieron una gran capacidad de liderazgo (Ej. Reforma Procesal Penal); b) en muchas reformas exitosas resaltan las alianzas público-privadas que estuvieron detrás (Ejs. Ley de Concesiones de Obras Públicas, Reforma Procesal Penal, Sistema de Alta Dirección Pública); c) la existencia en períodos clave de un órgano centralizador con mirada de largo plazo y sin mayores contrapesos en el interior del aparato del Estado (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda); d) también es notable la existencia de estudios y desarrollos técnicos previos, que estaban esperando las “ventanas de oportunidad” que dieron espacio para llevar adelante las reformas (Ejs. Alta Dirección Pública, Ley de Concesiones, Reforma Procesal Penal); e) en el caso de las reformas de 2003 se observa la importancia de la crisis política, ésta gatilló los cambios más importantes; f) y por último, en la medida que hubo resistencias gremiales a los cambios, estos se evitaron, soslayaron o frenaron (Ej. Salud, Educación, Municipios, y la modernización de Ministerios como Obras Públicas, Agricultura, Economía)

### **El peligro del estancamiento.**

El proceso de reforma está claramente a medio camino. Si el país va a seguir su senda de crecimiento, pero esta vez con equidad, hay requerimientos imperiosos, siendo el principal en materia de educación, pero también en descentralización, reforma judicial civil, Contraloría, calidad de atención al usuario, salud, fomento productivo e innovación, planificación territorial, y la reforma de varios Ministerios claramente obsoletos. Si bien lo que Chile ha recorrido en 16 años ha sido muy

positivo, el círculo vicioso en que podría entraparse la nueva generación de reformas es temible, a menos que la sociedad chilena en su conjunto asuma su responsabilidad política para mejorar la competitividad del Estado y por tanto del país.

Los factores que pueden frenar el proceso son: a) las fuertes resistencias de los gremios públicos de carácter nacional; b) la carencia de incentivos del sistema político para la descentralización efectiva; c) la existencia de un gobierno de coalición de partidos heterogéneos que lleva en su DNA la aversión al conflicto; d) la reciente reducción del período presidencial a sólo 4 años, con los consecuentes desincentivos para abordar reestructuraciones mayores; e) la deteriorada estructura salarial de los altos directivos públicos; f) la excesiva centralización de poder en el Ministerio de Hacienda, g) las rigideces de los estatutos laborales que afectan a la mitad de los funcionarios, y h) la deteriorada situación en que se encuentra la otra mitad de los funcionarios públicos, con un régimen laboral claramente injusto y vulnerable. El problema estriba no sólo en cada uno de esos factores por separado, sino en la potencial interacción perversa entre varios de ellos. A guisa de ejemplo de uno de los muchos encadenamientos perversos: la reciente reforma constitucional que acorta los períodos presidenciales<sup>35</sup> a cuatro años no sólo dificulta la reestructuración de entidades fundamentales, sino que impide abordar las batallas políticas que implicaría aumentar las bajas remuneraciones de gerentes públicos, lo cual... dificultaría aun más la reestructuración de instituciones clave. Finalmente, el círculo se podría cerrar con “broche de oro”: los fenómenos anteriores pueden producir retardos significativos en la resolución de importantes “asignaturas pendientes” en materia de salud, educación, atención al ciudadano... con las consecuentes pérdidas de equidad y competitividad, y a su vez el desencanto podría conducir a la pérdida de legitimidad, la frustración, y un endurecimiento aun mayor de las dirigencias gremiales.

Una clarificación necesaria. Aquí no estamos hablando de los intraemprendedores como los “buenos de la película”, o los gremios que procuran capturar el Estado como los “malos”, o los partidos políticos que intentan actuar como agencias de empleo como los “malos”, o los empresarios que apoyaron la reforma procesal penal como “buenos”, y los empresarios que tratan de capturar alguna prebenda del Estado como los “malos” (a veces son los mismos). En un sistema complejo cada actor o institución trata de optimizar su propio entorno, y por ende hace cosas que cualquiera, puesto en las mismas circunstancias, también haría. A veces actúan como “malos” y otras como “buenos”. La película probablemente no va a terminar con el triunfo de los “buenos” o de los “malos”. Hay que

verla como película francesa o japonesa.... con matices. El futuro en materia de reforma del Estado en Chile va a depender de una sutil capacidad de diseñar o aprovechar “ventanas de oportunidad”, de la capacidad de contar con propuestas bien pensadas previamente, del grado de convicción de los presidentes/as de la República, de los requerimientos de ajuste al contexto internacional y ojala de las crecientes presiones de una ciudadanía cada vez más exigente.

## VI. EPILOGO: EL DESAFÍO ES POLÍTICO.

Existe una poderosa razón político-técnica para profundizar las modernizaciones institucionales, especialmente aquellas que inciden en la calidad del servicio. Chile tiene un bajo gasto público: 22% del PGB. De los países de la OECD, los que menos gastan son Estados Unidos y Japón, ciertamente por arriba del 30%. Aquí hay una suerte de inevitabilidad: el desarrollo trae aparejado un incremento de gasto público, para atender las demandas y necesidades cada vez más sofisticadas de bienes públicos. No discutiremos si el gasto público es causa o consecuencia del desarrollo, pero claramente van de la mano. Sin embargo hay un prerrequisito esencial: el sistema político no va a aprobar un incremento del gasto, si las deficiencias evidentes de algunas instituciones de la administración pública persisten. Muchas deberán pasar por un “test de la blancura” en cuanto a su eficiencia y calidad de gestión antes que la sociedad chilena, particularmente los partidos de oposición y los gremios empresariales, acepten la inevitabilidad de aumentar este gasto, y por ende, la tributación asociada.

Como dijimos, las reformas en Chile corren hoy el peligro de estancarse, por los círculos viciosos que señalamos anteriormente. No se trata aquí de caer en el pesimismo, y es evidente que en cada período presidencial se van a mejorar algunos temas. El problema es que en el globalizado siglo XXI, avanzar lentamente es equivalente a quedarse estancado o retroceder. Desatar los nudos políticos que amarran las reformas pasa por la transparencia de la información pública, una verdadera rendición de cuentas de las instituciones, y un mayor empoderamiento ciudadano. Hemos dicho también que en un sistema complejo cada quien trata de optimizar su propio entorno, a menudo en detrimento del bien común. En muchas ocasiones, avanzar significa para cada uno de estos actores conceder a favor del bien común, aun en detrimento del interés propio. Buena parte dependerá de las señales valóricas, del ejemplo que las cúpulas políticas y gremiales le vayan dando al país, y de los liderazgos presidenciales.

## Notas

- <sup>1</sup> Ver “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005” de Mario Waissbluth y Jose Inostroza, en [www.mariowaissbluth.com](http://www.mariowaissbluth.com) Sección Publicaciones.
- <sup>2</sup> Al respecto, es muy significativo observar cómo cada vez que surge una comparación internacional de desempeño-país, lo normal es que ésta ocupe amplia cobertura en los medios de comunicación (Ej. IMD, WEF, Transparencia, IDH, entre otros)
- <sup>3</sup> Ver Pollitt y Bouckaert (2000)
- <sup>4</sup> Tal vez la referencia más iluminadora es Kotter (1996).
- <sup>5</sup> Ver Bobbitt (2002).
- <sup>6</sup> Ver Dornbusch y Edwards (1991).
- <sup>7</sup> Una breve descripción de la burocracia weberiana puede verse en Johnson (2002).
- <sup>8</sup> Ver Goldsmith y Eggers (2004).
- <sup>9</sup> Ver Barzelay (2001).
- <sup>10</sup> Ver Pollitt (2003) y Bresser-Pereira (2004).
- <sup>11</sup> Ver United Nations (2005).
- <sup>12</sup> El caso de Chile es interesante por el hecho de que se han aplicado una serie de principios del NPM en un contexto cultural y de desarrollo distinto al anglosajón. El éxito de algunas de sus propuestas podría sugerir evidencia de su aplicabilidad en contextos diversos a los originales.
- <sup>13</sup> En una informal encuesta realizada a profesionales de gobierno y de oposición, más del 90% no sabía qué era “El Ladrillo”.
- <sup>14</sup> En los peores momentos de la dictadura, esta tasa alcanzó a estar en un 45%.
- <sup>15</sup> Hubo 2 eventos militares que tuvieron el evidente propósito de inspirar temor en este sentido en este periodo.
- <sup>16</sup> Uno de los casos más bullados fueron sistemas informales de financiamiento desde las empresas para los salarios de profesionales del Ministerio de Obras Públicas. El asunto todavía está en la justicia.
- <sup>17</sup> En Chile se ha estado generando sutilmente un nuevo modelo de gobierno, que ya no puede llamarse “parlamentario” o “presidencial” en propiedad, sino una suerte de “presidencialismo limitado”, que comenzó con la creación de un Consejo autónomo para el Banco Central, continuó con la creación de un Consejo autónomo de Alta Dirección Pública, se lucha por crear Tribunales Tributarios “autónomos”, y organismos fiscalizadores “autónomos”
- <sup>18</sup> Michelle Bachelet, primera mujer presidente de Chile, derrotó por 53,5% a 46,5% a Sebastián Piñera, candidato de oposición, perteneciente a Renovación Nacional, que a su vez derrotó a Joaquín Lavín en las primarias.
- <sup>19</sup> La peculiar condición de control de la corrupción que ostenta Chile se explica más por 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 chilena.
- <sup>20</sup> Entre otras medidas se aumentó la proporción del gasto público de decisión regional.

- <sup>21</sup> Se aumentó el número de salarios por años de servicios de 5 a 11 para calcular la indemnización por despido.
- <sup>22</sup> Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente. Documento MSGP-MSGG, 1997
- <sup>23</sup> Más antecedentes en [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)
- <sup>24</sup> Más antecedentes en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- <sup>25</sup> Estos trabajos fueron financiados por la “Tinker Foundation”. Esto es muestra de un grado de influencia de las redes globales.
- <sup>26</sup> Ver [www.chilecompras.cl](http://www.chilecompras.cl)
- <sup>27</sup> La lista incluye Senadores de gobierno y oposición, dirigentes de gremios empresariales, Ministros y ex-Ministros, Subsecretarios, Directores de Servicio, líderes sindicales, y académicos de renombre.
- <sup>28</sup> El promedio se ponderó de acuerdo a una encuesta de preferencias políticas del país.
- <sup>29</sup> La experiencia exitosa de la reforma procesal penal en Chile puede ser una importante fuente de aprendizaje.
- <sup>30</sup> A esta fecha, todavía hay más de 180 profesores en la educación pública mayores de 80 años. La mayor parte de los directores de escuela siguen siendo “vitalicios”, designados a fines del régimen militar.
- <sup>31</sup> Este trabajo fue desarrollado por Luis Riquelme, en su tesis del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, con Mario Waissbluth como Profesor Guía, 2005
- <sup>32</sup> Ver Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003).
- <sup>33</sup> Resultados similares se observan en un nuevo estudio, donde Chile ocupa el 5° lugar entre países emergentes. Ver Alfonso, Schuknecht y Tanzi (2006).
- <sup>34</sup> La evidencia sugeriría, para algunos paradójicamente, que los economistas de la Concertación han sido expertos mundiales en macroeconomía (mucha estabilidad con poca profundidad micro de innovaciones significativas), y los economistas de la dictadura, expertos mundiales en microeconomía (mucha volatilidad macro y muchas innovaciones institucionales y de regulación que perduraron).
- <sup>35</sup> Recientemente se aprobó acortar los periodos presidenciales desde 6 años a 4 sin reelección. El actual gobierno de Chile es el primero en régimen normal con este periodo, aunque el primer gobierno de Aylwin también duró cuatro años.

## Referencias bibliográficas

- Afonso, A., L. Schuknecht, y V. Tanzi (2003), *Public sector efficiency: an international comparison*. Working Paper Series n° 242, Julio. European Central Bank.
- Afonso, A., L. Schuknecht, y V. Tanzi (2006), *Public Sector Efficiency Evidence For New EU Member States And Emerging Markets*. Working Paper Series n° 581, Enero. European Central Bank.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Bobbio, Norberto (1996), *Derecha e Izquierda*. Santiago de Chile: Taurus.

- Bobbitt, Philip (2002), *The Shield of Achilles. War, Peace and the Course of History*. New York: Knopf.
- Boeninger, Edgardo (1997), *Democracia en Chile: Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004), *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, Manuel (2005), *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile : Fondo de Cultura Económica.
- Contreras, D., R. Cooper, J. Herman y C. Neilson (2004), *Dinámica de la Pobreza y la Movilidad Social en Chile 1996-2001*. Documento de Trabajo, Agosto. Depto. de Economía, U. de Chile.
- De Castro, Sergio y varios autores (1992), *El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards, (eds.) (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press
- Echebarría, Koldo (2000), “Reivindicación de la Reforma Administrativa: significados y modelos conceptuales”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 18.
- Egaña, Rodrigo (2002), *Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y Desafíos*. Serie Documentos de Trabajo, N° 340, Centro de Estudios Públicos.
- Fuentes, Claudio (ed.) (2002), *Promesas de Cambio: Izquierda y Derecha en el Chile Contemporáneo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Gerth, H. H. y Wright, C. (1948), *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge and Kegan Paul Ltd.
- Goldsmith, S. y W. Eggers (2004), *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Ingraham, Patricia W. (ed.) (2004), *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Johnson, David (2002), *Thinking Government: Public Sector Management in Canada*. Toronto: Broadview Press
- Kotter, John (1996), *Leading Change*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Larrañaga, Osvaldo (2001) *Distribución de Ingresos en Chile: 1958 - 2001*. Documento de Trabajo N° 178, FACEA, Universidad de Chile, Octubre
- Longo, Francisco (2005), *Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil*. Documento de Trabajo, BID.
- Meller, Patricio (ed.) (2005), *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema*. Santiago de Chile: Taurus.
- Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (2004), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica 2003*.
- UNITED NATIONS (2005), *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. New York: U. N.
- Ottone, E. y Pizarro, C. (2003), *Osadía de la Prudencia. Un Nuevo Sentido del Progreso*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Pollitt, Christopher y Gert Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher (2003), *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.

- Ramírez, Álvaro (2004), *El Proceso de reforma del Estado y Modernización de Gestión Pública en Chile. Lecciones, experiencia y aprendizajes (1990-2003)*. Santiago de Chile: INAP.
- Riquelme, Luis (2006), *Reforma del Estado en Chile: Análisis cuantitativo de Eficacia, Eficiencia y Calidad 1990-2004*. Tesis, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Waissbluth, Mario (2002), *La Reforma del Estado en América Latina*. Santiago de Chile: Polis-Universidad de Chile.
- Waissbluth, Mario (2003), “La Insularidad en la Gestión Pública Latinoamericana”, *Revista Reforma y Democracia* N° 27.
- Waissbluth, Mario (2003), “Un Elefante llamado Progresismo”. Fundación Chile XXI, Colección Ideas, Año 4, No. 38, Dic.
- Waissbluth, Mario (2006), “De la Confrontación al Consenso: La Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, *PUBLIC* N° 08 (Revista Electrónica, [www.esade.edu/public](http://www.esade.edu/public)).
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006), “¿Pueden la empresa y la izquierda convivir y no morir en el intento? La experiencia chilena 1990-2005”, *Revista Nueva Sociedad* 202.