
ARTICULOS

¿REFORMA O STATUS-QUO? DILEMAS Y DESAFIOS DEL ESTADO EN CHILE

JORGE HEINE*

"El problema fundamental de la política radica en el retraso del desarrollo de las instituciones políticas en relación al cambio social y económico"

Samuel P. Huntington¹

Si durante los sesenta y primera mitad de los setenta, la disyuntiva principal que parecía enfrentar América Latina era entre reforma y revolución, y durante los tres lustros siguientes la no menos dramática alternativa entre dictadura y democracia, en los noventa ambas disyuntivas han sido desplazadas por la algo más prosaica pero no menos urgente de reformar o no el aparato estatal. Viejos temas que parecían enterrados en los antiguos textos de doctrina constitucional— y que iniciaron en las Escuelas de Derecho de la región a tantos integrantes de la actual generación de politólogos latinoamericanos en el análisis de los distintos sistemas gubernamentales —como las ventajas comparadas entre el régimen parlamentario y el presidencial, e incluso entre monarquía y república, así como debates en torno a la extensión deseable de los períodos presidenciales y la conveniencia o no de permitir la reelección inmediata del primer mandatario—han cobrado nuevo impulso². Dejando atrás al economicismo que caracterizó a parte importante de la

* Ph. D. Stanford. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y Presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política.

¹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. (New Haven: Yale University Press, 1968), p.5.

² El referendun que tuvo lugar en Brasil en abril de 1993, dándole la oportunidad al electorado a expresar su preferencia entre monarquía y república y entre régimen presidencial y régimen parlamentario ha sido tal vez la expresión mas dramática de este nuevo impulso que han tomado estas cuestiones constitucionales clásicas. Pero los partidarios fervientes del régimen parlamentario en América Latina no se limitan únicamente al Brasil; los hay, tanto en círculos políticos como entre académicos en muchos otros países de la región —incluyendo Chile,

teoría de la modernización y la reacción a ella³ ha surgido un creciente reconocimiento de la autonomía relativa de lo político strictu sensu y de la necesidad de analizarlo como tal, y no únicamente en referencia a o como subproducto de procesos económicos y sociales. Ello, que ya había comenzado con el estudio de la transición a la democracia en los ochenta, adquiere particular ímpetu a partir del imperativo de consolidar las frágiles democracias latinoamericanas en los noventa.⁴

Dejando atrás viejas prácticas que relegaban la problemática política —al menos a nivel de doctrina institucional— a lo ideológico-partidista, por lo que era considerado “off-limits”, organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han destinado fuertes sumas a financiar proyectos sobre “governabilidad”, algo a lo cual también se han sumado las Naciones Unidas⁵. El “caracazo” de febrero de 1989, en que una verdadera insurrección popular en las calles de la capital venezolana fue la consecuencia inmediata de la aplicación de un programa de ajuste estructural de acuerdo a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, parece haber sido uno de los detonantes de esta súbita toma de conciencia de muchos organismos financieros multilaterales que la aplicación indiscriminada de las clásicas “recetas” del

Argentina y Bolivia, entre otros. En Chile los políticos de la nueva generación parecen estar especialmente convencidos de las virtudes del parlamentarismo. En 1990, los secretarios generales de la Democracia Cristiana (Gutenberg Martínez), el Partido por la Democracia (Sergio Bitar) y de Renovación Nacional (Andrés Allamand) se manifestaron a favor de un régimen parlamentario (o al menos uno semipresidencial), mientras que dirigentes políticos de generaciones anteriores se han manifestado en contra. Una buena colección con los planteamientos a favor del régimen parlamentario es la de Oscar Godoy (ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*. (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990).

³ El *locus classicus* de la teoría de la modernización es en buena medida David Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago : University of Chicago Press, 1965). La reacción crítica mas penetrante a ella fue la de Guillermo O'Donnell (quien había sido alumno de Apter en Yale) *Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: Center for International Studies, 1972).

⁴ La misma obra de O'Donnell provee un buen indicador de esa evolución. Su *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1986), co-editado con Philippe Schmitter y Laurence Whitehead pone en el centro del análisis los temas de conducción y liderazgo político, por encima de las variables estrictamente de economía política. Algo similar ocurre en su mas reciente obra, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992), co-editado con Scott Mainwaring y Samuel Valenzuela.

⁵ Ver al respecto, *Un gobierno para el desarrollo humano*. (Santiago: Senado de Chile/BID/CED/PNUD, 1993).

Fondo para lograr los tan ansiados equilibrios macroeconómicos bien podían terminar sacrificando la estabilidad política de las de por sí frágiles democracias de la región.

A comienzos de los noventa, este tránsito a la democracia en América Latina que se completó con la elección del Presidente Patricio Aylwin en Chile en 1989, ha coincidido con otra importante transición —la del paso de economías altamente protegidas a una situación en que son las economías abiertas las que dan la tónica— lo que naturalmente implica un rol bastante distinto para el Estado y el consiguiente debate sobre la naturaleza de la reforma económica a emprender. Los imperativos de gobernabilidad y de reformas económicas, a su vez, han puesto en evidencia las tremendas insuficiencias de la administración pública latinoamericana y su incapacidad de responder al enorme desafío que implica el construir un proyecto-país que pueda participar exitosa y competitivamente en una economía mundial cada vez más globalizada e integrada.

Es este conjunto de factores el que ha puesto sobre el tapete el tema de la reforma del Estado, al que fue dedicado el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política efectuado en Iquique del 24 al 27 de noviembre de 1992, y algunas de cuyas ponencias recoge este número de la Revista de Ciencia Política. Aunque el creciente interés que despierta el tema ha dado lugar a una cantidad de publicaciones —entre las que cabe destacar las del Foro 90⁶— no existe hasta ahora una publicación que introduzca al lector en forma sistemática y con un cierto grado de profundidad en el tema. El propósito de este número especial es precisamente llenar ese vacío.

Debido, tal vez, a que se trata de un tema “eminente ideologizable”, en la expresión de Carlos Aldunate⁷ la cuestión de la

⁶ En sus tres años de existencia, el Foro 90 ha hecho un importante aporte a la discusión del tema del Estado en Chile, tanto en sus conferencias formales (en Jahuel en noviembre de 1990 y en Algarrobo en noviembre de 1992), como por medio de talleres y seminarios. Sus publicaciones incluyen Raúl Atria y Matías Tagle (eds.) *Estado y política en Chile: ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1991); Matías Tagle (ed.), *Desafíos del Estado en los años 90* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1991) y Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo* (Santiago: Temas del Foro 90, 1992). A estos libros cabría agregar su serie de *Cuadernos del Foro 90: Renovación del Estado y consolidación democrática en Chile* (#1); *Estado y desarrollo* (#2); *Estado y seguridad ciudadana* (#3); y *Estado y actores sociales* (#4), todos publicados en 1992.

⁷ Carlos Aldunate B., “La urgente tarea de reformar el Estado : Una entrevista a Jorge Heine y Norbert Lechner”, *La Epoca*, 18 de octubre de 1992, Segundo Cuerpo, p.4.

reforma del Estado tiende a prestarse para posicionamientos apriorísticos que poco ayudan a nuestra comprensión del fenómeno. Es por ello que en nuestra selección de los trabajos a ser publicados en esta ocasión hemos privilegiado aquellos que dan un tratamiento empírico al tema —aunque, en general, nuestro interés no ha sido producir un recetario de “cómo reformar el Estado” ni tampoco hacer un tratamiento sectorial al nivel del aparato público chileno⁸ (con la excepción parcial del tema de las reformas en el área social), sino que situar el debate en su contexto conceptual, histórico y metodológico. Sólo así, creemos, se podrá evitar caer en reformas que, como tantas veces en el pasado, se vean en definitiva frustradas por haber sido mal concebidas.

La naturaleza del problema

“No más Estado, ni menos Estado, sino que otro Estado” es como Norbert Lechner ha caracterizado el desafío de esta reforma⁹. Curiosamente, y a diferencia de otros grandes proyectos de reformas que se han dado en la historia reciente de Chile, se trata de un proyecto que despierta un gran consenso¹⁰. El problema radica en que, si bien representantes de todo el espectro político parecieran estar de acuerdo en la necesidad de reformar el Estado, considerables diferencias comienzan a emerger cuándo se trata de especificar qué es lo que ello significa en la práctica, o, incluso determinar cuáles serían los objetivos de tal reforma.

Este problema, sin embargo, trasciende con mucho a las posibles diferencias partidarias y se inserta derechamente en la conceptualización de dicha reforma. El desagregar la temática en tres aspectos puede ayudar a entender esta dificultad.

El primero de ellos se refiere al de las reformas constitucionales —esto es, a la adecuación de la Constitución de 1980 a los parámetros normalmente aceptados del derecho constitucional occidental. Ello implica un Poder Legislativo con más poderes que los que tiene hoy, un sistema electoral que responda a los principios

⁸ Para un tratamiento por áreas de la reforma del Estado, ver el libro de Eugenio Lahera (ed.) *Cómo mejorar la gestión pública*, a ser publicado a fines de 1993.

⁹ En Aldunate, op. cit.

¹⁰ El tema ha sido identificado por el ministro Secretario General de Gobierno Enrique Correa como el gran asunto pendiente para el gobierno que iniciará sus labores en marzo de 1994, y ha sido planteado como tema prioritario por los comandos de las candidaturas presidenciales de Eduardo Frei y Ricardo Lagos, dentro de la Concertación de Partidos por la Democracia, así como por Renovación Nacional en la oposición.

aceptados universalmente de cómo deben elegirse los representantes populares y unas Fuerzas Armadas plenamente subordinadas al poder civil. Aunque políticamente éste es el aspecto más conflictivo, incluso dentro de la oposición de derecha que resiste todo cambio a la carta fundamental de 1980 hay sectores que entienden que se trata de reformas en alguna medida inevitables y que su aprobación es sólo cuestión de tiempo. Aunque fundamental para el desarrollo futuro del país, por ende, este aspecto pareciera requerir menos atención analítica que los que mencionaremos a continuación.

El segundo se refiere (y en buena medida encarna) al enfoque clásico administrativista y su preocupación por el organigrama del aparato público. Sintomático de este enfoque han sido las distintas propuestas para reducir el número de ministerios que surgieron a la luz pública en octubre de 1992 y que generaron una verdadera subasta por quien ofrecía reducir el mayor número de ministerios¹¹. Aunque es posible sostener que el número de ministerios actualmente existente es excesivo y no hay razones para no considerar su racionalización, los excesos a que se llegó en esa ocasión, con planteamientos que proponían reducirlos a no más de cinco o seis ministerios demostraron a lo que puede conducir un mal entendido afán reduccionista del aparato estatal¹². Enfoques similares centrados en, digamos, un aumento en el número de salas de la Corte Suprema como solución a los problemas del Poder Judicial, o en añadir una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales a la Cancillería para resolver las dificultades en el manejo de la política exterior reflejan esta misma perspectiva. Además está decir que el enfoque "organigramático" ha sido superado hace muchos años en las escuelas modernas de administración pública, dada la abrumadora evidencia empírica que el "manipular cuadritos" no tiene necesariamente ningún efecto sobre el desempeño organizacional si no va acompañado de cambios mucho más fundamentales en la gestión de las agencias y ministerios involucrados.

Y es esto lo que nos lleva al tercer (y analíticamente más interesante) enfoque en materia de reforma del Estado —aquél que

¹¹ Aunque la idea de reducir el número de ministerios ha estado flotando en el ambiente nacional desde hace un tiempo, en octubre de 1992 se sucedieron una serie de propuestas algo más específicas, iniciadas por el entonces candidato presidencial Ricardo Lagos, que fueron seguidas por un proyecto del Instituto Libertad, de Renovación Nacional, preparado por María Luisa Brahms.

¹² La noción fue llevada al límite por un senador de gobierno que propuso reducir los ministerios a cuatro, uno de los cuales sería un ministerio de Defensa y Relaciones Exteriores.

se centra en la gestión del aparato público y que toma como unidad de análisis las políticas públicas. Como señala Eugenio Lahera en su artículo en este número.

... la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, mientras que la de políticas públicas a un proceso y a un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo; la administración es un concepto de equilibrio y la política corresponde a un concepto de dinámica.

En una economía-mundo cada vez más globalizada, en una era caracterizada por una considerable aceleración de la historia y por un vertiginoso cambio tecnológico, sólo un enfoque orientado a la institucionalización del cambio y de la innovación permanente puede aspirar a tener éxito. Es por ello que el énfasis en la gestión del aparato público, en metas, instrumentos y objetivos medibles y evaluables es tan primordial. Ello trasciende, sin embargo, un enfoque puramente eficientista, guiado únicamente por la minimización del gasto público y por la "focalización" de lo poco que se gasta.

De lo que se trata en definitiva es de recomponer el espacio público, de terminar, como señala Carlos Vignolo en su ensayo, con la añeja dualidad antagónica entre sector público y privado (como con tantas otras) y de entender que en esta era ya ni siquiera son las empresas sino que los países en su conjunto los que compiten en el mercado mundial. El captar esto en su debida dimensión requiere, sin embargo, un examen algo más pormenorizado de cómo ha ido variando el rol del Estado.

Del Estado proveedor al Estado regulador

El fin de la era Reagan-Bush en los Estados Unidos así como del thatcherismo en el Reino Unido ha llevado a muchos a sostener que la ofensiva neoliberal ha terminado y que el péndulo ha comenzado a volver hacia el centro, reconociendo así la necesidad de una mayor presencia estatal en la economía que la que se dio bajo las situaciones de desregulación extrema a que se llegó en los ochenta en los países anglosajones. El que una revista como *The Economist* haya titulado una de sus recientes portadas con la pregunta ¿The End of the Market? es sintomático de esa percepción.

Así y todo, y tomando una perspectiva "de la longue durée", es evidente que nos encontramos ante una situación en la cual el rol que desempeñará el Estado va a ser muy distinto (y, es cierto, en muchos aspectos menor) al que ha jugado durante gran parte de este siglo. Como ha señalado Oscar Muñoz, así como el siglo XIX fue el siglo del liberalismo, el siglo XX fue, por lo menos hasta 1980, el

siglo de la intervención estatal¹³ —lo que se vio profundamente alterado en la década siguiente. El decir eso no es sino constatar un hecho. El identificar el porqué de ese brusco cambio, sin embargo, no es mera curiosidad intelectual, sino que tiene profundas implicancias para las decisiones de política a tomar.

La respuesta obvia es que “el Estado fracasó” —esto es, que el excesivo intervencionismo estatal llevó al estancamiento de las economías y a la necesidad de un recambio drástico en las políticas a aplicar, abriendo un espacio mucho mayor al funcionamiento de los mercados y de la iniciativa privada. El problema con esta respuesta “obvia” es que, en algún sentido, explica demasiado, y por ende, muy poco. Si el intervencionismo estatal causa estancamiento, ¿porqué ello sólo vino a resultar evidente en 1980? ¿Porqué no en 1970 o 1950 o 1930? Y el problema es que algunos de estos períodos, como el de 1950-1973, han constituido algunas de las etapas de más alto crecimiento económico en la historia, como demuestra ampliamente Osvaldo Sunkel en su ensayo.

En esos términos, lo que habría que preguntarse es qué factores hicieron funcional al activismo estatal en la economía en las décadas de los cincuenta y sesenta (por no decir los treinta y cuarenta) y cuáles lo fueron haciendo progresivamente menos funcional en los setenta y ochenta. Y es aquí donde la variable tecnológica pasa a jugar un papel fundamental.

Lo que tenemos, en definitiva, es el paso de la segunda a la tercera revolución industrial¹⁴ Mientras la primera, basada en la industria pesada, exigía ingentes inversiones en actividades como la siderurgia y en plantas generadoras de electricidad, por montos que muchas veces sólo estaban al alcance del Estado (algo particularmente evidente en Chile con las iniciativas de CORFO que llevaron a la creación de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)), la segunda, basada en actividades como la electrónica y la biogenética se caracteriza por una matriz de difusión muy distinta.

Como ha señalado Oscar Muñoz¹⁵, la aceleración en el cambio tecnológico está llevando a que éste se disemine por todos los sec-

¹³ Sobre el tema, ver Oscar Muñoz, “Hacia el Estado regulador”, En: Oscar Muñoz, (ed.) *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*. (Santiago : CIEPLAN, 1993), pp.27-28.

¹⁴ Al respecto, ver Carlos Ominami (ed.) *La tercera revolución industrial*. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987).

¹⁵ Presentación de Oscar Muñoz en seminario auspiciado por FORO 90. “La reforma del Estado ante los desafíos del desarrollo económico, la cultura y la gobernabilidad”, Algarrobo, 6 -7 de noviembre de 1992.

tores de la economía en una forma muy distinta a cómo ello se dio en el pasado. Entre otras cosas, ello ha significado que ya no exista un solo centro difusor del progreso, sino que muchos y de muy variada índole. Como resultado, el capital, antes elemento fundamental en el desarrollo, pasa a ser menos estratégico, cediendo su lugar a otros factores, como la educación, en determinar la competitividad y el crecimiento económico de los países.

En otras palabras, no se trata que el Estado activista y empresario haya “fracasado” —tasas de crecimiento promedio de un 5 a un 6% anual entre 1950 y 1973 en América Latina son el mejor mentís a tales afirmaciones— sino que cumplió una etapa y que ahora debe responder a los imperativos de una nueva época. Ella implica un espacio mucho mayor para la iniciativa privada, pero la “sacralización del mercado” manifiesta en la ofensiva neoliberal de los ochenta no trae consigo las respuestas que necesitan las sociedades de nuestro tiempo. De lo que se trata, en definitiva, es de encontrar una relación de equilibrio entre Estado, sociedad y mercado, abriendo paso al Estado regulador. Como ha señalado Cecilia Montero;

En sociedades complejas, el Estado se va limitando a un rol de árbitro, buscando preservar los equilibrios cuando éstos son amenazados por intereses en conflicto. Las instituciones estatales existen para evitar que se trasgreden ciertos límites. En lo económico, se pueden desarrollar nuevas formas de control, ya no a través de leyes y reglamentos sino mediante instituciones intermedias que velen por preservar una cierta moral en los contratos¹⁶.

A lo que apuntan estos nuevos desafíos que enfrenta la acción estatal es a una presencia mucho más selectiva y calibrada del Estado en la economía y en la sociedad, como corresponde a una época en que la noción de “calidad de vida” ha ido desplazando crecientemente a la de “nivel de vida”. A su vez, ello implica políticas públicas cuyos resultados deben medirse menos por los indicadores relativamente primarios del pasado y más por los índices más cualitativos del presente. Para tener éxito en la economía globalizada de nuestro tiempo, no basta con tener una cobertura casi universal de la niñez en edad de educación primaria, sino que importa mucho también la calidad de esa educación que se imparte. No es suficiente tener determinados índices de crecimiento económico, si ello se hace costa de la depredación desenfrenada de los recursos, llevando a una disminución de la calidad de vida del país en su

¹⁶ Cecilia Montero, “Capitalismo postmoderno: crítica a economía de mercado”, *El Diario*, 17 de junio de 1991, p.2.

conjunto. No basta construir números records de viviendas, si ello se hace a costa de un hábitat urbano crecientemente deshumanizado, que provee el caldo de cultivo para la delincuencia y una convivencia social cada vez más fragmentada.

La complejidad de estos desafíos requiere un aparato estatal mucho más sofisticado que el que ha tendido a existir hasta ahora en América Latina y en Chile en particular. De ahí la urgencia de su reforma.

El Estado en Chile

El siguiente diagnóstico recoge fielmente la percepción generalizada de la situación actual de este aparato:

La administración pública chilena se caracteriza por un bajo nivel de remuneraciones, deterioradas condiciones previsionales, malas condiciones materiales de trabajo, ausencia de capacitación sistemática, relaciones laborales muchas veces autoritarias, debilidad de los sistemas de calificación y de la carrera funcionaria y la frecuente falta de reconocimiento de las asociaciones gremiales¹⁷.

Esta situación, sin embargo, con todo lo deteriorada que se encuentra, no debe hacernos perder de vista la sólida tradición de servicio público que existe en Chile, por una parte, y que, al menos en comparación con otros países latinoamericanos, esta administración pública no deja de tener ciertos elementos rescatables lo cual debe proveer el necesario punto de partida para todo intento de reforma.

Es frecuente encontrar referencias a la tradición "estatista" y "centralista" en la historia de Chile. La verdad es que, aunque la década inmediatamente posterior a la obtención de la independencia se caracterizó más bien por un cierto grado de anarquía que por un férreo control del poder central, muy pronto, y a partir de los 1830, la presencia y la actividad estatal está indisolublemente unida a la misma formación de la nacionalidad chilena, tal y como la conocemos hoy. Como se ha señalado en repetidas oportunidades, los más de tres siglos de resistencia opuesta por los araucanos a la conquista y colonización española, primero, y a la consolidación del control territorial de la Araucanía por la República, después, significaron privilegiar desde muy temprano y por mucho tiempo una fuerte presencia militar a lo largo y lo ancho del territorio nacional,

¹⁷ Ver ensayo de Eugenio Lahera en esta revista.

algo que inevitablemente refuerza las tendencias centrípetas en todo sistema político.

La extraordinaria homogeneidad lingüística y en tantos otros órdenes que caracteriza al país a lo largo de sus más de 4000 kilómetros de extensión (y que tanto ha llamado la atención de visitantes extranjeros) y la ausencia histórica de movimientos o partidos regionalistas son producto y a la vez testimonio de esta realidad. La concepción de un Estado fuerte, centralista y unitario está estrechamente asociada a la extraordinaria estabilidad institucional propia del desarrollo político del país, algo que contrasta fuertemente con las tendencias centrifugas y la alta inestabilidad política que caracteriza a países vecinos como Argentina y Bolivia.

Como ha señalado Raúl Atria, el rol de "incorporador" a la nacionalidad jugado por el Estado en Chile ha sido en ese sentido fundamental, manifestándose con especial fuerza en su presencia en los extremos territoriales del país, pero también en su decisivo aporte al desarrollo de un sistema de educación pública de alta calidad, factor clave para abrir puertas a los sectores populares y medios en una sociedad profundamente clasista y racista¹⁸.

Algo similar podría decirse del importante aporte del Estado a la industrialización, con el papel (pionero en América Latina) desempeñado por la Corporación de Fomento de la Producción a lo largo de los cuarenta y cincuenta en la creación de numerosas actividades manufactureras sin las cuales sería imposible que el país contase con la infraestructura industrial disponible a fines del siglo XX.

Ya desde la época de Portales comienza a desarrollarse, asimismo, una fuerte tradición de un cierto tipo de empleado público basado en la vocación y en la entrega a la causa común que implica el dedicarse a trabajar en las dependencias del Estado sin la expectativa de las altas remuneraciones que puede llegar a significar el hacerlo en el sector privado y con una honestidad e integridad a toda prueba. De hecho, parte importante de la incorporación de los sectores medios a la vida nacional en el segundo cuarto de este siglo se da bajo el doble auspicio del Partido Radical, por una parte, y del aparato público, por otra, con numerosos abogados, profesores e ingenieros desarrollando la totalidad de su vida profesional como empleados públicos. En marcado contraste con la situación actual, muchos de ellos jamás habrían considerado otro empleo remunerado que no fuese el del servicio público.

Poca duda cabe, sin embargo, que esta presencia estatal en

¹⁸ Raúl Atria, "Reflexiones para pensar el Estado en Chile", *En*: Matías Tagle, (ed.) op. cit.

casí todos los sectores de la economía y la sociedad, con todos los beneficios que generó, terminó excediéndose y sobrepasando los límites de lo aconsejable y razonable. El que a mediados de los sesenta dado hayan existido en Chile alrededor de 26 armaduras de automóviles (en un país de no más de 11 millones de habitantes) es uno de los indicadores más dramáticos del tipo de proteccionismo a que ello dio lugar y que desafiaba los principios económicos más elementales.

Esta expansión continua del aparato estatal dio lugar a lo que ha sido denominado "el modelo agregativo" de desarrollo del sector público, por el cual al surgimiento de nuevas necesidades sociales correspondía la creación concomitante de nuevas agencias públicas, cuyo número crecía en forma al parecer ad infinitum. El verdadero bosque de siglas de las agencias del sector agrícola constituía tal vez el ejemplo más dramático de esta proliferación burocrática descontrolada, pero algo similar ocurría también en otras áreas¹⁹.

Esta expansión del sector público alcanzó, naturalmente, su punto más alto durante el gobierno del presidente Salvador Allende, con la incorporación de numerosas industrias a la llamada "área social" de la economía bajo la tuición y propiedad de la CORFO. Y como expresión de esos movimientos pendulares tan propios del devenir político de los pueblos, es a partir de la caída del gobierno de la Unidad Popular en 1973 que se inicia lo que se ha llamado "el modelo reductivo" de reforma del aparato estatal, con la drástica reducción tanto de empresas y agencias públicas como de número de funcionarios. De 26 empleados públicos por cada mil habitantes, Chile bajó a 13 en 1982 y a 10 en 1989, llegando así al total actual de alrededor de unos 135.000, una cifra muy modesta desde todo punto de vista para un país de 14 millones de habitantes²⁰.

Poca duda cabe que el aparato estatal chileno había excedido los límites de lo que podía llevar a cabo en forma efectiva y eficiente y que algún tipo de "poda" del mismo se hacía indispensable. Lo importante es entender que "reducción" está muy lejos de significar "modernización"; y el problema es que esa reducción dejó a muchos de aquellos funcionarios que permanecieron en la administración pública no sólo en condiciones materiales muy deterioradas en relación a sus contrapartes en la empresa privada, sino que además con una motivación muy baja debido a los muchos años de denostar al empleado público. El rescatar esa motivación de servicio debe ser,

¹⁹ Manuel Antonio Garretón y Malva Espinoza. "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socioeconómica?" en *Estudios Sociales*, enero-marzo 1993.

²⁰ *Ibid.*

junto a las numerosas otras medidas de "management" indispensables para transformar el aparato gubernamental en la herramienta de desarrollo que el país necesita, una de las metas principales de toda reforma del Estado.

Aunque existen "bolsones de eficiencia" en la administración pública chilena —avances notables, muy vinculados al uso de la informática, se han dado en el Servicio de Impuestos Internos, en el Registro Civil y en unidades pequeñas, pero muy productivas, como el Comité de Inversiones Extranjeras— la gran mayoría está afectada por los problemas identificados anteriormente por Eugenio Lahera. La combinación de malas condiciones materiales, ausencia de programas de capacitación e inamovilidad funcionaria termina resultando en una situación en que los estímulos están orientados en la dirección de que el mejor principio de conducta a seguir es "el que nada hace, nada teme". Lo ocurrido en el ministerio de Relaciones Exteriores, en que la estructura de la pirámide funcionaria es tal que puede tomar hasta 10 años para pasar de un grado otro, es tal vez el caso límite en esa materia²¹.

Dilemas y desafíos

Felipe González ha señalado que que el mayor problema de gobernar radica en el desfase entre la toma de conciencia de un problema y la toma de decisiones sobre la materia²². En Chile la conciencia acerca de la urgente necesidad de reformar el Estado pareciera estar lo suficientemente extendida como para entrar en la etapa de diseñar e implementar un programa que le de al país el tipo de administración pública que le permita entrar exitosamente al siglo XXI y dar el gran salto de país aun en vías de desarrollo a país desarrollado.

En un programa de ese tipo es indispensable evitar dos tipos de peligros. El primero es igualar reforma con amputación o jibarización del Estado. La realidad es que el país enfrenta una cantidad de problemas de gran envergadura —la erradicación de la extrema pobreza, el salvaguardar nuestro tan amenazado medio ambiente, la provisión de un sistema de salud adecuado para la gran mayoría de los chilenos— para los cuales el mercado es incapaz de proveer soluciones y respecto de los cuales sólo políti-

²¹ Para una discusión más amplia de los problemas de la Cancillería, ver Jorge Heine, "¿Timidez o pragmatismo? La política exterior de Chile en 1990", Santiago: PROSPEL, *Documento de Trabajo* #21, 1991.

²² Agradezco esta referencia a Norbert Lechner.

cas públicas eficaces pueden hacerlo. En ese contexto, como ha señalado Raúl Atria,

La reforma del Estado no tiene porqué hacerse al precio de comprar propuestas ideológicas que de suyo llevan hacia la privatización de la política —que es otra forma de negación de la política, y, a la larga, del Estado²³.

En ese sentido, la continuación de los programas de reducción del aparato estatal aplicados en los ochenta no contribuiría en nada a resolver los problemas de la gestión pública en Chile —es más, podría contribuir a agravarlos, desmoralizando y desmotivando aun más a los funcionarios estatales y restándoles instrumentos y recursos para realizar su labor en forma eficaz.

El otro peligro a evitar es en alguna medida la otra cara de la medalla de lo anterior y dice relación con una reforma “ideologizada”. Existe la gran tentación de atribuir muchos de los defectos del aparato estatal actual a las políticas aplicadas por el gobierno autoritario que rigió en Chile de 1973 a 1990, y sin duda que el régimen militar no puede eludir su reponsabilidad respecto de algunas de las características negativas que exhiben agencias y ministerios al escribir estas líneas. Muchos de los factores que atentan en contra del tipo de gestión ágil e innovativa que requiere un Estado moderno (como la escala única de sueldos y la inamovilidad funcionaria, por mencionar sólo dos) se retrotraen a ese período.

Desde el punto de vista analítico, sin embargo, es indispensable hacer la separación entre los problemas objetivos de funcionamiento y eficacia del aparato estatal chileno y las diferencias que se puedan tener con el contenido y las implicaciones de las políticas aplicadas por el gobierno militar. Por ejemplo, independientemente de que el Poder Judicial chileno haya sido incapaz de defender la vigencia de los derechos humanos durante esos diecisiete años, la realidad es que sus problemas de fondo tienen que ver no sólo con asuntos como ése, sino que con la lentitud e ineficiencia crónica de la judicatura en Chile, algo que se remonta al siglo XIX. El concentrarse en sus deficiencias durante 1973-1990 distrae de esos problemas y “politiza” un proyecto de reforma que es de los más urgentes que enfrenta el país.

De lo que se trata, entonces, es de desideologizar el debate sobre el Estado para poder transformarlo en el ente innovador y

²³ Raúl Atria, “Hacia la reconceptualización del Estado”, en *Cuadernos del Foro 90*, #1, p.27.

dinamizador del proyecto país que Chile necesita. Es ése el propósito de estos ensayos, fruto de la inquietud de la Asociación Chilena de Ciencia Política sobre el tema y reunidos en este número de la Revista de Ciencia Política.