

# La modernización del Estado en la transición Chilena.

## El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)

**Bernardo Navarrete Yáñez**

Departamento de Ciencia Política

Universidad de Chile

bnavarre@uchile.cl

### Resumen

Los estudios sobre la modernización del Estado en Chile tienden a relegar el rol jugado por el Presidente Aylwin (1990-1994), ya que se privilegia en ellos el análisis del régimen político y la “consolidación de la democracia”. Sin embargo, bajo esta administración y adoptando una estrategia experimental basada en el método de “ensayo y error”, se dieron las condiciones para que un selecto grupo de directivos públicos llamados “arcángeles” iniciaran procesos modernizadores en los servicios bajo su mando, a condición de que ellos fueran graduales y de bajo conflicto.

*Palabras clave: modernización Estado; presidencia Aylwin; directivos públicos; transición.*

### STATE MODERNIZATION IN CHILEAN TRANSITION. AYLWIN'S GOVERNMENT

### Abstract

Studies about state modernization in Chile tend to relegate the role played by President Patricio Aylwin (1990 – 1994) because what is privileged is the political regime analyzes and the “democratic consolidation”. The truth is, that under this administration and based on a experimental method of “trial and error”, the conditions are given so that a select group of public directives called “archangels” begin modernizing processes on services under their command under the condition that they were gradual and of low conflict.

*Keyword State: modernization; President Aylwin; public Management; transition.*

## Introducción<sup>1</sup>

El Gobierno de Patricio Aylwin se desarrolló en un contexto de recuperación de la institucionalidad democrática, en el que se reconoció la necesidad de generar y garantizar consensos entre los diversos actores. Es por ello que se abocó a la tarea de democratizar las instituciones del régimen político heredado, abriendo canales de participación para los diversos sectores sociales y satisfaciendo gradualmente las variadas demandas económico-sociales (Brunner, 1990:7). La implementación de estas políticas, “estrictamente” graduales en el campo institucional y económico, tenían como norte la estabilidad, la cual se basó en una política de negociaciones más conocida como “política de los consensos”, donde predominó la autoridad presidencial por sobre los partidos que conformaron la coalición de gobierno llamada Concertación y que se denominó “gobierno supra partidario” (Garretón, 1992: 11). Esta fue una de las lecciones aprendidas en la “vieja democracia” existente hasta 1973: el Presidente de la República necesitaba autonomía en la designación de su equipo de trabajo.

La administración Aylwin adoptó una estrategia experimental basada en el método “ensayo y error”, que se tradujo en modernizar pero sin introducir grandes modificaciones, en concordancia con el tipo de “transición pactada” que privilegió la estabilidad por sobre los cambios (Lechner, 1993: 72) y que, como consecuencia, al centrarse en recuperar la institucionalidad democrática y la implementación de una política estrictamente gradual, dejó poco espacio para la Reforma del Estado, pues no había sido considerada dentro de las prioridades ni en las bases programáticas del primer Gobierno de la Concertación. Sin embargo, a medida que avanzaba el Gobierno se empezó a revelar el desgaste en la capacidad operativa y la moral de los funcionarios públicos, producto de los ajustes fiscales y el desprestigio de la función pública en la década de los 80, entre otros problemas. Fue en este contexto que el tema de la reforma y la modernización del Estado entró a jugar en el escenario de la redemocratización, no obstante, la implementación

---

1 Este trabajo es parte del proyecto de investigación FONDECYT N° 1080322: “El proceso de Políticas Públicas en Chile”.

de medidas modernizadoras estuvo caracterizada por la cautela, “limitándose sólo a ajustes necesarios en la operación y estructura institucional del sector público” (Gobierno de Chile, 2001:24), ya que Chile vivía en un “equilibrio precario”, donde los funcionarios públicos se entendían herederos del régimen autoritario y, en consecuencia, su lealtad al nuevo gobierno estaba en entredicho (Waissbluth, 2005:38).

Pese a este contexto, que no propició la implementación de medidas modernizadoras, se observó la iniciativa de un grupo de directores de servicios públicos (los denominados arcángeles) que empezaron a desarrollar, de manera “furtiva” y sin mayor apoyo del gobierno central, modernizaciones emblemáticas en sus servicios. La experiencia y lecciones dejadas por este grupo fueron la base de los diseños posteriores en materia de mejoramiento de la gestión pública (SEGPRES, 2006:16).

Así expuesto, el presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso de Reforma y Modernización del Estado dentro de la Administración Aylwin. La primera parte analiza la modernización del Estado, discutiendo su definición y alcances; en el segundo acápite se analiza el gobierno de Aylwin y las reformas que se fueron implementando para, finalmente, referirnos a la llamada “Legión de los Arcángeles”, designación que alude a los directivos públicos nombrados por el Presidente de la República y que iniciaron procesos modernizadores en los servicios bajo su mando que, si bien no contaron con una directriz específica para modernizar, sí tuvieron el respaldo presidencial, especialmente, en aquellos referidos a conflictos con los funcionarios.

Conjeturando, este artículo destaca el rol crucial que tienen las personas designadas políticamente y que revelan la capacidad de un presidente para efectuar control sobre la burocracia (McCarty y Razaghian, 1999), pero que también pueden desplegar oportunidades de modernizar, aunque de modos muy diversos (Osborne y Gaebler, 1994) y bajo lógicas de no decisiones presidenciales (Valles, 2000).

## 1.- ¿Qué es la modernización del Estado o la “modernización de la administración pública”?

“Modernización” en el diccionario de la Real Academia Española se refiere a “dar forma o aspecto moderno a las cosas antiguas”, remitiéndonos a lo “antiguo”, a lo “que existe desde hace mucho tiempo”. En esta alusión a “antigüedad”, modernización, en la precisa lengua española, no se aparta del concepto referente a lo antiguo, caduco o viejo (Sánchez, 2003: 174).

Una característica del concepto “modernización del Estado” es que opera “como un paraguas conceptualizador” que recoge un “conjunto de fenómenos de adaptación del Estado a las nuevas realidades globales” (Villoria, 1997: 77) y, a partir de la crisis que ocurre hacia fines de la década de 1970 (CLAD, 1998: 201), se convierte en el tema central de la agenda política mundial. Si bien no constituye necesariamente un fenómeno nuevo, ya que el Estado había experimentado transformaciones a lo largo de los últimos cien años (Marcel, 2002: 220), en la década de los ochenta y con el mayor protagonismo del mercado, de la iniciativa privada, de una mayor exposición de las economías al exterior y de las nuevas dimensiones y alcances del poder comunicacional (ILPES, 1995: 7), todas las posiciones ideológicas coinciden en la “necesidad de llevar a cabo cambios más o menos profundos en las administraciones públicas” (Beltrán, 2000: 43), ya que las instituciones y aparatos estatales estaban desfasados tanto en el tiempo, como con las nuevas dimensiones de la sociedad (Garretón y Espinoza, 1992: 11).

Si bien no existe un proceso de modernización del Estado igual a otro (Losada, 1998) y los “cambios fundamentales suceden de modos muy diversos, no existe un molde que todos puedan copiar” (Osborne y Gaebler, 1994: 441). El proceso de reforma administrativa actual se enmarca en una transformación que involucra las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional (Fleury, 2003), y se entiende como “un conjunto interrelacionado de decisiones o no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión” (Valles, 2000: 377).

Lo anterior nos lleva a entender la modernización como un cambio metodológico y procedimental en el actuar del Estado, generando un nuevo paradigma

administrativo, que funcione como un instrumento al “servicio de la gente” donde prime la eficiencia, la transparencia y la evaluación de los resultados (Armijo, 2002). Existe un viraje desde la provisión de bienes públicos hacia la producción de bienes meritorios como la educación, la salud, la seguridad social y la infraestructura de uso público, lo que deriva en un rol más significativo de las personas en tanto usuarios; esto es, demandantes de bienes y servicios públicos provistos por las instituciones públicas, que satisfacen necesidades individuales (Marcel, 2002).

Una distinción falaz que enfrentan los procesos modernizadores es la “wilsoniana”, que asume como posible la “separación entre decisión política y ejecución administrativa, lo cual es casi imposible de distinguir en la realidad de la burocracia, por la mezcla en sus ingredientes políticos y técnicos” (Brugué, 1996: 46). Del mismo modo, no se puede ignorar que la cultura política predominante y el conjunto de prácticas políticas no escritas de un país son dos de los elementos determinantes en la forma de hacer política. (Crespo y Ruiz, 1998: 327).

## **2.- El Gobierno de Aylwin y la Administración Pública**

En América Latina, con las diferencias propias de la cultura política administrativa que existe en los países de la región, “las actividades políticas, administrativas e incluso simbólicas” tienden a recaer en la figura del Presidente de la República (Crespo y Ruiz, 1998: 327). La personalidad y habilidades del primer mandatario resultan gravitantes para el ejercicio del poder (Moe, 1999: 177), donde las decisiones presidenciales se ejercen junto a otros actores relevantes con influencia: los burócratas. Por ello, debemos revisar algunas de las teorías de mando político, porque los burócratas son actores políticos que ejercen algún grado de poder político sobre las autoridades públicas y no necesariamente están “bajo el mando” ni se daría una relación entre un actor principal y un actor secundario (Moe, 2000:451).

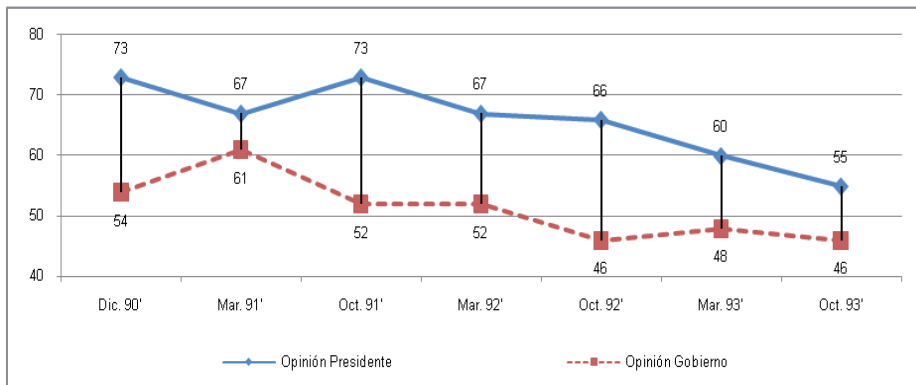
Sobre el Presidente Aylwin, existe consenso en su capacidad de resolver “las exigencias de la consolidación democrática” (Garretón, 1991:16), ya que el “éxito de la transición no puede explicarse sin considerar el rol de liderazgo y, particularmente, el papel desempeñado por Patricio Aylwin” (Huneus, 2005: 20). Lo anterior, en un contexto comunicacional en que era necesario demostrar a Chile

y al mundo, que las facultades presidenciales y el control las ejercía él y no Augusto Pinochet (Navia, 2004: 20).

En este juego de poder es poco conocida la forma en cómo Aylwin enfrenta a la burocracia y su posible resistencia a las decisiones del ejecutivo; o dicho de otra manera, si estaban “bajo el mando” efectivo del primer mandatario. Lo que sí sabemos es que la figura del Presidente siempre tuvo mayor aprobación que su “gobierno”, tal como se demuestra en el gráfico N° 1.

Gráfico N° 1

## Opinión sobre Presidente y Gobierno (1990-1993)



P: Me gustaría saber cuál es su opinión sobre el presidente Patricio Aylwin (Suma Buena y Muy Buena).

P: Queremos conocer su opinión sobre el Gobierno de Patricio Aylwin. Tomando en cuenta todo lo que ha hecho en estas semanas. ¿Cómo diría que se ha desempeñado? Suma “muy bien” y “bien”.

Fuente Huneecus, 2005: 40.

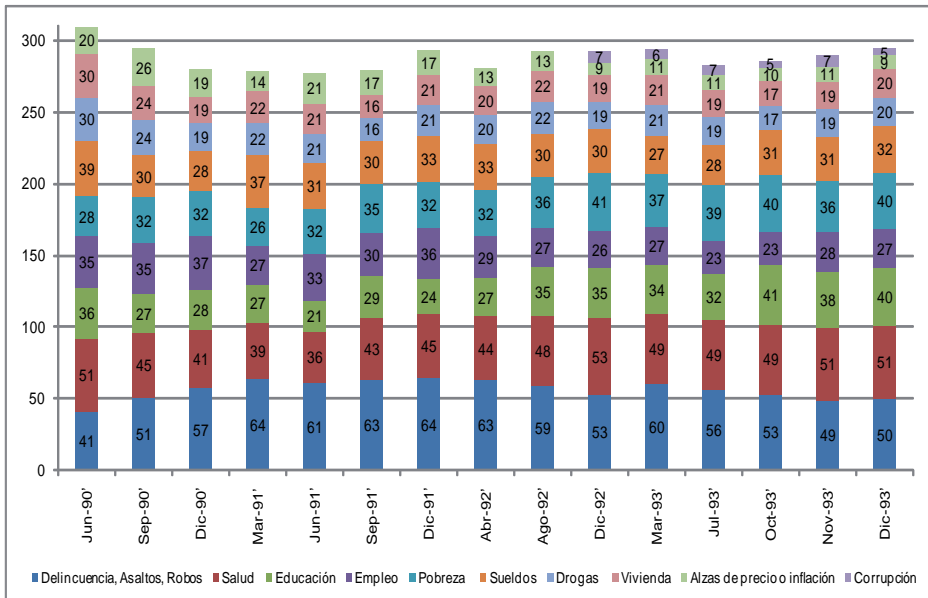
Cuando hablamos de gobierno nos referimos al conjunto de ministros que lo conforman. Esto es relevante porque desde las teorías institucionales de la presidencia, a veces los Ministros pueden sostener posiciones públicas contrarias a las del Presidente, a partir de las diferencias ideológicas entre el primer mandatario y sus secretarios de Estado (Bertelli y Grose, 2007). Lo anterior era esperable dada la composición de centro izquierda de la Concertación. Sin embargo, ello no sucedió por la existencia de, como ya se expusiera, un “gobierno supra partidario” o un “partido transversal”.

Este hecho es relevante porque el Presidente y su gobierno recibieron una “agenda de problemas”, donde las prioridades identificadas eran salud, delincuencia (asaltos y robos), sueldos, empleo y pobreza (ver gráfico N° 2). Esta agenda incorporaba además los problemas “políticos” de la transición, conocidos como “enclaves autoritarios” provenientes del régimen militar: las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas; la mantención de núcleos autoritarios en el Ejército, especialmente en torno al pinochetismo, simbolizado esto en la permanencia de Pinochet como comandante en jefe del Ejército; y el problema de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar (Garretón, 1993:154).

Así expuesto, la modernización del Estado o la Burocracia no estaba -y difícilmente podría aparecer- en el contexto de las demandas de la época.

Gráfico 2

¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno? (Total menciones)



¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno? (Se incluyen sólo aquellos problemas que, en promedio, obtuvieron más de 10% de menciones).

Fuente: Encuestas CEP.

Sin embargo, preocuparse por la Burocracia desde el ejecutivo tenía sentido, ya que ella había sido reclutada en buena parte bajo el régimen autoritario (1973-1990), en un proceso de disminución progresiva del tamaño Estado y de sus funciones sociales y económicas, reservándose sólo injerencia en aspectos más globales, que tenían que ver con fenómenos de seguridad nacional y políticas estratégicas que permitieran el correcto desarrollado del nuevo modelo (Waissbluth, 2006: 21). Durante las décadas de 1970 y 1980, los cambios al interior del aparato estatal se acotaron a las funciones del sector público y a los sistemas de entrega de los mismos. Sin embargo, estas reformas “no involucraron un cambio equivalente en la gestión de las instituciones públicas” (Marcel, 2002: 235). Esto se expresó en una reducción del aparato público y un fuerte proceso de descentralización en cuanto a la administración del territorio (Waissbluth y Marshall, 2007: 27). De esta forma, la prioridad otorgada por el régimen militar a la “reducción del tamaño y responsabilidades del Estado, la subvaloración de lo público, los drásticos ajustes fiscales de los 80 y la despreocupación por la gestión pública”, explican el déficit de la capacidad operativa de las instituciones gubernamentales a principios de la década de 1990.

Por lo tanto, al asumir el gobierno, el presidente Aylwin tuvo que enfrentar “una administración pública atrasada, empobrecida y con serias restricciones institucionales para una gestión más flexible y eficiente” (Gobierno de Chile, 2001:24). Se podría decir que estas reformas “proyectaron la imagen de equipos de gobierno poderosos y eficientes” (Marcel, 2006: 221). Sin embargo, los ajustes fiscales incidieron fuertemente sobre las remuneraciones del sector público, y el “gobierno de la época, obsesionado con las privatizaciones, abandonó a los servicios públicos a su suerte” (Marcel, 1994:17).

Según Marcel, detrás de las “reformas y privatizaciones se ocultaba una administración pública empobrecida y desmoralizada” (Marcel, 2006: 221) a lo que se sumó el hecho de que el desprestigio de la función pública minó “la moral de los servidores públicos” (Marcel, 1994:17). Aunque la reforma del Estado no era una “prioridad en la agenda” (Lardone, 2007) se reconocía que, además de reconstruir la institucionalidad democrática, era preciso recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos (Marcel, 2006; Sepúlveda, 2006) y modernizar la



administración del Estado (Aylwin, 1994), por lo cual, era necesaria la creación de organismos públicos destinados a desarrollar políticas prioritarias, a efecto de solucionar los problemas anteriormente mencionados. (Marcel, 1994, 2002; Armijo, 2002; Waissbluth, 2005; Waissbluth y Marshall, 2007).

El diagnóstico de la Administración Pública al principio del Gobierno del Presidente Aylwin hablaba de una Administración rígida y deteriorada en su funcionamiento, lo que dificultaba responder a las necesidades del nuevo contexto democrático. Ricardo Solari (subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia 1990-1994) señala que dentro del Gobierno se tenía plena conciencia que se debía hacer el proceso de modernización del Estado, producto de diversos motivos: en primer lugar, porque los militares habían dejado el Estado muy devastado, a raíz de que ellos confundieron las funciones estatales con las funciones de las fuerzas armadas; de esta manera, cuando las fuerzas armadas se replegaron a su condición original, dejaron funciones públicas muy desabastecidas; en segundo lugar, porque el país en los años ochenta fue remecido por dos crisis muy duras y el Estado quedó debilitado en cuanto a recursos y personal; y por último, que sintomáticamente se comenzaron a acumular una serie de demandas sobre Reforma que hacían exigible alguna transformación en el sector público (Solari, 2008).

Todo lo anterior llevó a la “conclusión que era imprescindible emprender acciones para Modernizar la Gestión Pública y de este modo adecuarla al nuevo contexto democrático” (Doña, 2006:13-14). La precariedad de esta situación llevó a que el Gobierno “concentrara sus esfuerzos y sus recursos en recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos” (Marcel, 2006: 221). No obstante, las actividades del Gobierno estuvieron marcadas por la prudencia, “limitándose sólo a ajustes necesarios en la operación y estructura institucional del sector público” (Gobierno de Chile, 2001:24). Es por ello que, en este contexto, se optó por no realizar cambios drásticos que pudieran ser percibidos por la ciudadanía como inestabilidades, ya que Chile “vivía en equilibrio precario”, donde “cualquier error podía generar una crisis de gobernabilidad política o económica” (Waissbluth, 2005: 38).

Dentro de las conclusiones, aparte del ya mencionado “equilibrio precario”, debemos agregar que aún era débil la “nueva idea-fuerza de la modernización”

(Arriagada, 1994). De hecho, en este período y hasta los tres primeros años del Gobierno del Presidente Frei (1994-1996), predominó la idea de que la Reforma del Estado era un concepto que pertenecía a otro sector político; “algunos ministros no parecían estar interesados en conocer las experiencias en esta materia que tenían otros países (...), para ellos la reforma del Estado en realidad es un tema de la derecha” (Marcel, 2006: 222). A esto se sumó que la administración mantuvo una gran cantidad de “personal proveniente del régimen anterior” y un “Poder Legislativo con escasa experiencia legislativa” y con mayoría opositora en el Senado (SEGPRES, 2006:15).

Se reconoce que en esta época los esfuerzos de modernización estaban enfocados en “completar la democratización de las instituciones y en preparar las transformaciones futuras del rol del Estado” (Martner, 1991: 66-77); es por ello que no se abordaron transformaciones globales de la administración pública. Las reformas estaban dirigidas a fortalecer ciertos puntos que se encontraban débiles, para así lograr un fortalecimiento de las instituciones y del Estado y solventar sobre pilares fuertes, una transición a la democracia que culminara exitosamente (Marcel, 1998, 2002, 2005). Pese a que las prioridades políticas del Gobierno generaron que en Chile la reforma del Estado fuera pospuesta (Tomassini, 1994: 33), las reformas realizadas fueron calificadas de “parciales” (Boeninger, 1995: 170).

## 2.1. LAS REFORMAS DEL GOBIERNO DE AYLWIN

En el Gobierno del presidente Aylwin se realizaron un conjunto de iniciativas, enmarcadas en lo que ha sido denominado como “primera fase de nivelación de las condiciones de la administración pública y el fortalecimiento de la institucionalidad”; esto, con el objetivo de enfrentar los desafíos relacionados con la recuperación democrática, donde sobresale el tema del mejoramiento salarial de los trabajadores de la administración pública (Tomassini y Armijo, 2002: 271). En efecto, en el programa de Gobierno del Presidente Patricio Aylwin (Bases Programáticas Político-Institucionales) se menciona el fortalecimiento de las diversas instituciones (Tomassini y Armijo, 2002).

De esta manera, podemos identificar tres áreas privilegiadas de reforma dentro del gobierno de Aylwin: reformas políticas, reformas económicas y creación de nueva institucionalidad. Éstas se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**

**Las reformas de la administración Aylwin**

| Reformas Políticas                   | Reformas Económicas                    | Creación de una nueva institucionalidad                |
|--------------------------------------|--|--|
| Democratización de los Municipios    | Consolidación del Derecho de Propiedad | Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)          |
|                                      | Autonomía del Banco Central            |  |
| Constitución de Gobiernos regionales | Previsional                            | Comisión Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI) |
|                                      | Legislación Laboral                    | Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)                 |
| Poder Judicial                       | Tributaria                             | Instituto Nacional de la Juventud                      |
|                                      | Modernización de la banca              |  |
|                                      | Extensión de la inversión privada      |  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Boeninger (1995)

Dentro de las reformas políticas, la de mayor significado en este período fue la de descentralización, ya que después de una reforma a la Constitución se estableció la elección democrática de los alcaldes y concejales en 1991, y se estableció la creación de los gobiernos regionales (los procesos electorarios se realizaron al año siguiente), a los que se transfirieron funciones y recursos presupuestarios buscando un mayor desarrollo regional (Gobierno de Chile, 2001:24; Del Campo, 2007: 244). Por otra parte, la Reforma al Poder Judicial se tradujo en un conjunto de proyectos de ley, encaminados a hacer más ágil y transparente la justicia y a reducir el control ejercido por la Corte Suprema, tema que era considerado esencial para mejorar la calidad de la democracia (Del Campo, 2007: 245).

Entre las reformas económicas, cabe destacar la implementación de reformas laborales que tenían como objetivo, mejorar las condiciones de los trabajadores (Waissbluth, 2007: 292), para hacerse cargo de los desequilibrios sociales de las políticas del régimen autoritario, bajo la importante presión de los sindicatos que se habían jugado literalmente la vida, haciendo oposición a Pinochet (Waissbluth, 2005: 38). De esta manera, el gobierno de Aylwin volcó sus principales esfuerzos a recuperar y racionalizar el sistema de remuneraciones de los funcionarios públicos y restaurar la dignidad de su función (Marcel, 1994:17); esto por medio de un conjunto de reformas que mejoraron sus condiciones contractuales: aumento de indemnizaciones por despido, fortalecimiento de las negociaciones sindicales colectivas y mayores condiciones para el término del contrato (Waissbluth, 2005: 38). Sin embargo, 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 (Waissbluth, 2007: 292).

Hacia el final de la administración Aylwin se lograron avances importantes en este sentido: las remuneraciones crecieron (más del 25%); se fortaleció la equidad y racionalidad del sistema de remuneraciones; se reestableció la carrera funcionaria y se reconoció el derecho de asociación de los servicios públicos. Asimismo, se mejoraron las condiciones de jubilación de los funcionarios públicos (Marcel, 1994:17).

Respecto a la creación de institucionalidad, se pusieron en marcha algunas iniciativas orientadas a adecuar la estructura institucional a las prioridades y compromisos programáticos del Gobierno (GOBIERNO DE CHILE, 2001:24), creándose nuevos organismos destinados a llenar vacíos institucionales en materia de políticas sociales y de coordinación política (SEGPRES, 2006:15). Entre las instituciones establecidas durante este período, se cuentan los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación y Cooperación y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), cuya Directora tiene el rango de Ministra; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Fondo Nacional

de la Discapacidad (FONADIS), entre otras. Estas nuevas instituciones tenían como propósito principal, enviar una señal política de preocupación por estos temas. Sin embargo, contaron con reducido presupuesto para su funcionamiento, limitando sus funciones a la coordinación interministerial (Weissbluth, 2005).

## 2.2. EL PROGRAMA PILOTO DE MODERNIZACIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA

Como he sostenido, el gobierno de Aylwin incrementó significativamente los recursos operacionales y las remuneraciones en áreas importantes del sector público. Sin embargo, la existencia de problemas en la implementación de programas públicos, sumado a la falta de “resultados apreciables en instituciones y sectores que recibieron importantes aportes de recursos” (Marcel, 2002: 235), evidenciaron las falencias y necesidades de la administración pública. Es por ello que a partir de 1992 comenzó a aplicarse un Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública, cuyo propósito era introducir nuevas técnicas e instrumentos de gestión (la planificación estratégica, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño). A partir de esta experiencia, se preparó una metodología que sirvió de base para la elaboración de indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño y esquemas de bonificaciones por desempeño institucional (Mostajo, 2001: 373).

En 1993, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) impulsó el “Programa Piloto de Modernización de Gestión Pública (PPMG), constituyéndose en la primera iniciativa por parte del gobierno, orientada al mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas” (Armijo, 2000: 14). El programa estaba concebido en torno a la idea de que era en los servicios públicos, y no en el nivel central del Estado, donde se definirían las evoluciones en materia de gestión y que, a pesar de las restricciones legales y reglamentarias, dichos servicios contaban aún con un amplio espacio para mejorar su gestión. Según Marcel (2002: 235), este programa fue el “primer paso de una secuencia de iniciativas que impusieron su sello sobre la agenda modernizadora de la segunda mitad de los 90”. Los objetivos de este Programa Piloto de Modernización de Gestión Pública fueron los siguientes (Armijo, 2000: 15):

- Promover una nueva visión sobre la gestión pública, cambiando el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados de esos procesos.
- Desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión en los servicios públicos e incorporación en su forma de administración de procesos de planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión.
- Lograr mejoras en la eficiencia operacional y una mejor asignación de los recursos, a partir de la implementación de sistemas de información para la gestión, que proporcionen retroalimentación positiva a los funcionarios del servicio
- Redefinir la relación DIPRES-Servicios, incorporando la fijación de metas y la evaluación de resultados al proceso de asignación presupuestaria.
- Incorporación en un Plan General, en forma progresiva al resto de las entidades de la Administración del Estado, a partir de la experiencia desarrollada en los servicios pilotos.

De esta manera, se puede afirmar que en “Chile se comenzó a hablar más intensamente de reforma del Estado, a partir del año 1993” (Marcel, 2005: 2). De hecho, en el último mensaje presidencial de Patricio Aylwin al comienzo de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1993, reconoce explícitamente la necesidad de la reforma y modernización del Estado: “Es indudable que el aparato administrativo del Estado chileno requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente” (Aylwin, 21 Mayo 1993). Asimismo, da cuenta del tipo de cambio que el Estado chileno requiere: “Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad” (Aylwin, 21 Mayo 1993).

A pesar de las medidas adoptadas en el período de Aylwin, “no existió un ámbito específico y circunscrito de reforma y/o modernización del Estado, sino

un conjunto de iniciativas de nivelación de las condiciones de la administración pública y el fortalecimiento de la institucionalidad para enfrentar los profundos desafíos de la recuperación democrática” (Doña, 2006:16). Es de esta manera que hacia el final de su gobierno, se genera la conciencia de la necesidad de reformar el Estado e implementar la Reforma del Estado, pero de manera gradual (Ricardo Solari, 2008).

### **3.- El rol de los Directivos Públicos (los “arcángeles”)**

Según Waissbluth (2005:39), una de las historias más interesantes del Gobierno de Aylwin, fue el “movimiento espontáneo en relación a la modernización de algunas instituciones”. Estos son considerados como un factor que incentiva la implementación de medidas modernizadoras. Es así que, durante este período, y entre algunos directores de servicios públicos, se constituyó una especie de “club de los directivos”, también llamados arcángeles, quienes impusieron “casi a hurtadillas y sin mayor apoyo del gobierno central, la modernización emblemática” (Waissbluth, 2007: 292). Entre las más simbólicas podemos nombrar al Servicio de Impuestos Internos (SII), el Instituto de Normalización Previsional (INP), el Servicio de Registro Civil (SRCeI) y el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Una característica común a los cuatro servicios, es que prestaban atención directa a los usuarios y de forma diaria. Este hecho les otorgaba una alta visibilidad de su quehacer y puede explicar el porqué los nuevos directivos públicos, a poco de asumir, se muestran dispuestos a realizar procesos modernizadores. Sin embargo, el cómo se lleva a cabo es una tarea pendiente en la investigación.

En palabras de Flisfisch (2008), la “legión de los arcángeles” correspondería al de los “grandes gerentes públicos” o a un grupo de “intraemprendedores públicos que tomaron riesgos y supieron aprovechar ventanas de oportunidad” (Waissbluth, 2005: 3 y 38), destacando sus capacidades de liderazgo para impulsar iniciativas modernizadoras, con el objetivo de mejorar el desempeño en los servicios públicos arriba mencionados (Sepúlveda, 2006:1).

Para Belmar (2008), los procesos modernizadores en estos servicios surgieron como iniciativas individuales de cada director de servicio, en función a las necesidades específicas de cada caso. De esta manera, el proceso fue llevado adelante más por los liderazgos individuales de algunos gerentes públicos que por una presión ciudadana, por alguna legislación que obligue o por alguna política pública (Ferreiro, 2008). Asimismo, se reconoce que estos directivos tenían experiencia en temas de gestión y que conformaron una especie de masa crítica de trabajo (Armijo, 2008).

A poco asumir sus cargos “se dieron cuenta que para sobrevivir tenían que modernizarse o hacer algo” (Norambuena, 2008) y empezaron a intercambiar sus experiencias y sus buenas prácticas; “en el fondo lo que se estaba realizando lo compartíamos, se estaba formando un grupete” (Belmar, 2008). Paralelamente, se reconoce que no había un apoyo institucional, ni económico por parte del Gobierno o de sus ministerios. Sin embargo, este hecho generó ciertos grados de libertad en la tarea de estos directivos públicos y en las posibilidades de implementación de los cambios. Pese a esta falta de apoyo explícito por parte del Gobierno a las iniciativas de los *arcángeles*, “el Presidente Aylwin y su gobierno dejó a los directivos públicos que trataran de ver la mejor forma de entregar los servicios y beneficios” (Norambuena, 2008).

En el siguiente cuadro se caracteriza a los cuatro directivos de los Servicios Públicos emblemáticos, con el objetivo de poder establecer características comunes entre ellos.



## Cuadro 2

### Caracterización de los Directores de los Servicios Públicos

| Servicio                                     | Directivo / Fecha                             | Profesión   | Militancia   | Otros cargos  | Ocupación actual   |
|--|---|---|--|---|--|
| Servicio de Impuestos Internos (SII)         | Javier Etcheverry<br>1990-2002                | – Ingeniero civil industrial titulado en la Universidad de Chile en 1970<br>– Doctor en Ingeniería Industrial de la University of Michigan (1974) | En diciembre del 2006 renunció a su militancia en el Partido por la Democracia (PPD) | – El 8 de enero del 2002 asumió como Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.<br>– Enero 2005 deja el Ministerio de Obras Públicas.<br>– En enero de 2005 asume como presidente del BancoEstado.<br>– 5 de abril de 2006 renuncia a BancoEstado  | Presidente de Etcheberry Consultores.                              |
| Instituto de Normalización Previsional (INP) | Marcos Lima<br>1990-1994<br>Director Nacional | Ingeniero Civil de Industrias con mención en Química de la Universidad Católica de Chile(1969)  | Partido Demócrata Cristiano (PDC)  | – 1994-1996 Vicepresidente de Administración y Finanzas de CODELCO.<br>– 1996-2000 Presidente Ejecutivo de CODELCO.   | Fuera del Estado desde el 2000                                     |
| Servicio de Registro Civil (SRCel)           | Berta Belmar<br>1990-1997                     | – Abogada titulada en la Universidad de Chile<br>– Master en Gerencia Pública, España   | Militante del Partido por la Democracia (PPD)  | – Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo 1997-1999<br>– Secretaria Regional Ministerial de Educación (SEREMI) de Región del Biobío 2003-2006<br>– Miembro de directorio EFE 2006- sin información<br>– Directora de FEPASA del grupo Sigdo Koppers 2007-2008<br>– Vicepresidenta Inmobiliaria Nueva Vía S.A. (INVIA) | Directora de ENAP<br>Refinerías 2007<br>-(Actualmente en el cargo) |
| Fondo Nacional de Salud (FONASA)             | César Oyarzo<br>1994-1996                     | – Ingeniero Comercial Universidad de Chile.<br>– Master of Arts en Economía de la Salud, ILADES, Georgetown University, USA.                      |  | – Superintendente de Instituciones de Salud Provisional 05.1993 – 03.1994<br>– Jefe de la División de Planificación y Presupuesto Ministerio de Salud   | Gerente General de Integramédica                                   |

Fuente: Elaboración propia en base a prensa escrita.

En el cuadro anterior se observa que tres de los directivos han cursado la carrera de Ingeniería (Etcheverry y Lima, ingeniería Industrial; Oyarzo, ingeniería Comercial), mientras que Belmar es Abogada. En tres de los casos, los directivos estudiaron en la Universidad de Chile (Etcheverry, Belmar y Oyarzo); sólo Lima cursó sus estudios en la Universidad Católica. Asimismo, Etcheverry, Belmar y Oyarzo –casos con los que se cuenta con información– han cursado especializaciones en el extranjero. Se observa que estos directivos públicos han desarrollado una carrera dentro del Estado en distintos niveles. Tres de ellos son o han sido militantes de algún partido de la Concertación: Berta Belmar y Javier Etcheverry en el PPD (este último renunció a este partido en el 2006), y Marcos Lima es militante del PDC.

La importancia de este grupo de directivos de servicios públicos también se evidenció en su capacidad de influir en el gobierno siguiente, llegando a elaborar un paquete de propuestas para la reforma del Estado de Eduardo Frei (1994-2000). Sin embargo, este paquete estuvo detenido los primeros tres años del segundo gobierno de la Concertación, hasta que Juan Villarzú (Ministro de la Secretaría General de la Presidencia), Claudio Orrego (Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública) y otros “arcángeles resucitados” lo reimpulsaron en 1997 (Waissbluth, 2005: 39).

De esta manera, se tiende a sugerir que las lecciones dejadas por las experiencias de estos directivos públicos fueron, en gran medida, la base de los diseños posteriores en materia de mejoramiento de la gestión pública (SEGPRES, 2006:16).

## Consideraciones Finales

A lo largo del artículo se mostró que la Reforma y Modernización del Estado no fue una prioridad programática del Gobierno de Aylwin, y no podía serlo porque la “agenda de problemas” de la “transición” apuntó a tres tipos de reformas: políticas, económicas y creación de nueva institucionalidad. Sin embargo, el presidente permitió el “libre juego”, a cuenta de que aquellos que quisieran modernizar servicios, lo hicieran de forma gradual y con baja conflictividad.

No habiendo reglas ni limitaciones insalvables, surgieron cuatro “directivos públicos” dentro de este Gobierno, que introdujeron modernizaciones en los servicios en los que fueron designados, los cuales tenían en común una alta visibilidad por parte del público al que servían y el trato diario con los mismos. Además, sus iniciativas ejercieron influencia en las siguientes administraciones, tanto en poner el problema en la agenda pública, como en señalar un camino de reformas de “gabinete”, esto es sin pasar por el legislativo.

Sin embargo, en ellos no se evidencia una carrera político-administrativa, de hecho tres de estos “intraemprendedores” se encuentran actualmente fuera del Estado, manteniéndose sólo Berta Belmar.

## Referencias bibliográficas

- Armijo, Mariela (2002). “La Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000” en Tomassini Luciano y Armijo Mariela (coordinadores), *Proyecto de Reformas del Estado: experiencias y desafíos en América Latina*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Editorial LOM.
- Arriagada, Genaro (1995). “Modernización de la Gestión Pública”, en *Modernización de la Gestión Pública*. Santiago: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- Atria, Raúl (1992). “Hacia la Reconceptualización del Estado”. *Renovación del Estado y Consolidación Democrática en Chile, Cuadernos del Foro 90, N°1*.
- Aylwin, Patricio (1993). *Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1993*. Valparaíso: Congreso Nacional de la República de Chile.
- Beltrán, Miguel (2000). *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bertelli, Anthony M. y Christian R Grose (2007). “Agreeable Administrators? Analyzing the Public Positions of Cabinet Secretaries and Presidents”. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 37, N° 2; tomado desde: ProQuest Social Science Journals database. (Document ID: 1266623881).

- Boeninger, Edgardo (1995). "Reforma y modernización del Estado en América Latina", en: AA.VV. *Reforma y modernización del Estado*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Brugué, Quim (1996). "La dimensión democrática de la nueva gestión pública". *Gestión y análisis de políticas públicas (GAPP)* N° 5-6.
- Brunner, José Joaquín (1990). "Chile: claves de una transición pactada". *Nueva Sociedad*, N° 106.
- CLAD (1998). "Una Nueva gestión Pública Para América Latina". *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 2.
- Crespo, Ismael y Ruiz, Leticia (1998). "Recensión de libro: Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Compositores) (1997), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas* (vol.1). Madrid: Alianza Universidad". *Revista REIS*, N° 83.
- De Martín, María Isabel (2000). "Perdedores: la crisis del oficialismo. Las mayores bajas son las de la Concertación". *Diario La Tercera*. 2 de enero.
- Del Campo Esther (2007). "Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje institucional de las reformas". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0. págs. 237 - 263.
- Doña, Karina (2006). "Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994 - 2003)". *Documentos de Apoyo Docente*, N° 6.
- Flcury, Sonia (2003). "Reforma del Estado". *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15.
- Fuentes, Claudio (1999). "Partidos políticos en Chile: entre pactos y proyectos," en Drake, Paul y Jaksic, Iván (compiladores), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM.
- Garretón, Manuel Antonio (1991). "La redemocratización política en Chile: transición, inauguración. Y evolución". *Estudios Públicos*, N° 42.
- Garretón, Manuel Antonio (1992). "El aprendizaje político en la redemocratización chilena". *Documento de Trabajo* N° 24. FLACSO - Programa Chile Serie Estudios Políticos Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio (1993). "Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena". *Nueva Sociedad*, N° 128.
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinoza (1992). "¿Reforma en el Estado o cambio en la matriz sociopolítica?". *Serie Estudios Sociales* N° 30.

- Gobierno de Chile (2001). *Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual*. Santiago: Secretaría General de la Presidencia.
- Godoy, Óscar (1999). “La transición chilena a la democracia: pactada”. *Estudios Públicos*, N° 74.
- Grupo de Gestión Pública (1993). *Gestión de recursos humanos en la administración pública: diagnóstico y propuestas*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Huneus, Carlos (2005). “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin”. *Persona y Sociedad*, Vol. XIX, N° 2.
- ILPES (1995). *Reforma y modernización del Estado*, Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) CEPAL.
- Lardone, Martin (2007). “Chile ¿de país modelado a país modelo?”, en Coloquio Internacional GRESCH (Santiago, 5 y 6 de septiembre 2007) – Coloquio realizado en la Biblioteca de Santiago.
- Linz, Juan (1989). “Los Peligros del Presidencialismo”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc (compositores), *El resurgimiento Global de la Democracia*. México D.F: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Losada, Carlos (1999). *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcel, Mario (1994). “Modernización del Estado y gestión de recursos en el sector público en Chile”. *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 1.
- Marcel, Mario (1997). *Modernización de la gestión pública en Chile: orientación, propuestas y avances*. Mimeo.
- Marcel, Mario (2002). “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”, en Valdés, Salvador (editor), *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Marcel, Mario (2006). “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34.
- Martner, Gonzalo (1991). “Los Mecanismos de cooperación interadministrativa en el contexto de la transición chilena”, en *Administración Pública y Desarrollo Regional*,

- Colección Informes y Documentos, Serie Administración del Estado. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Moe, Terry (2002). "The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage, en: Michael, Nelson (editor), *The Presidency and the Political System*. Washington: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Moe, Terry (2006). "Political Control and the Power of the Agent". *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 22, N° 1.
- Navia, Patricio (2004). *Las grandes Alamedas. El Chile post Pinochet*. Santiago: La Tercera, Mondadori.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (1998). *El Presidencialismo Renovado: Instituciones y cambio Político en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze et al. (2006). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos* (2 tomos). México: Porrúa - El Colegio de Veracruz.
- Olavarría, Mauricio (2007). *Efectividad en la gestión de servicios públicos chilenos*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile. Universidad de Chile, Mimeo.
- Orrego, Claudio (1999). "La modernización de la gestión pública en Chile: Avances y desafíos. Programa de Políticas Públicas". *Papeles de Trabajo* N° 66.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Ramírez, Álvaro (2001). "Modernización de la Gestión Pública, el Caso Chileno (1994 – 2000). *Estudio de Caso* N° 58.
- SEGPRES (2006). *Reforma del Estado en Chile 1990 – 2006*. Santiago: Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Tomassini, Luciano (1992). "La transformación del Estado: Una perspectiva teórica". *Renovación del Estado y Consolidación Democrática en Chile, Cuadernos del Foro 90*, N°1.
- Tomassini, Luciano (1994). *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Valles, Josep (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Waissbluth, Mario (2006). *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso*, Barcelona: Boletín Electrónico de la ESADE, PUBLIC disponible en [http://www.esade.edu/public/modules/news/files/de\\_la\\_confrontacion\\_al\\_consenso4.pdf](http://www.esade.edu/public/modules/news/files/de_la_confrontacion_al_consenso4.pdf)

Waissbluth, Mario (2007). "Globalización y Reforma del Estado en Chile". *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXVII, N°1.

## Entrevistas

Alejandro Ferreiro, 25 de junio de 2008.

Ángel Flisfisch, 27 de mayo de 2008.

Berta Belmar, 7 de julio de 2008.

Carlos Figueroa, 20 de mayo de 2008.

Enrique Fanta, 23 de mayo de 2008.

Jorge Norambuena, 4 de junio de 2008.

María Eliana Arntz, 29 de mayo 2008.

Marianela Armijo, 7 de julio de 2008.

Mario Fernández Baeza, 28 de mayo de 2008.

Mario Waissbluth, 4 de junio de 2008.

Raúl de la Puente, 13 de mayo de 2008.

Ricardo Solari, 28 de mayo de 2008.

El presente artículo fue recibido para evaluación el día 10 de agosto de 2008 y aceptado el 15 de septiembre de 2008.