

## ¿A REFORMAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLONIAL?

Diego Barría Traverso\*

### Introducción

En el último tiempo, diversos problemas en diferentes ámbitos de la administración pública, han sido conocidos por la opinión pública, especialmente, en la gestión de salud. La acumulación de casos ha llevado a que diferentes actores políticos hayan traído al debate la necesidad de reformar al Estado. El primero en hacerlo fue el ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, y se le han sumado parlamentarios de gobierno y oposición. Lo interesante de este debate – que tuvo como fruto la conformación de una Agenda de Modernización, un Comité de Ministros y un Consejo Asesor sobre la materia – es que quienes han intervenido en él han sustentado sus posiciones en la afirmación que la administración pública requiere ser modernizada, pues presenta rasgos que se mantienen desde hace varias décadas<sup>1</sup>. Incluso, algún diputado ha planteado en la televisión que la gestión del Estado chileno es *borbónica*, es decir, que no ha sido modificada desde el fin del período colonial, en 1818.

El uso de argumentos basados en juicios históricos no debe ser considerado como una cuestión anecdótica, menos si se considera que las ideas juegan un papel importante en el debate sobre reformas administrativas. March y Olsen (1997) han mostrado que en el debate norteamericano, durante el siglo XX, algunas ideas no fueron consideradas en un momento de reforma, pero continuaron circulando, hasta ser analizadas seriamente en nuevos períodos de cambio administrativo.

---

\* Diego Barría Traverso realiza su tesis doctoral (Historia) en el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universiteit Leiden, Holanda, gracias a una beca CONICYT. Es Magister en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Administrador Público por la Universidad de Chile. Es coautor del libro *Sindicatos y Políticas Públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una Década (1996-2004)* (Editorial Universitaria, 2009) y de artículos en revistas de gestión pública e historia.

<sup>1</sup> Estas ideas también fueron planteadas, en 1993, por el entonces candidato a la presidencia, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Ramírez, 2001).

El punto es que estos argumentos no pueden ser considerados solamente porque, a partir del sentido común, suenen lógicos. Si bien es destacable que el cómo mejorar el funcionamiento del Estado sea un tópico importante en la discusión pública, se requiere superar el debate levantado por líderes de opinión quienes, desde la televisión, pregonan paquetes de reformas, basados en ideas precariamente probadas. El más claro ejemplo de esto es el ímpetu con el cual se proclama que, para mejorar el nivel de la educación básica y media, debe eliminarse el Estatuto Docente.

A continuación se presentan tres ejemplos de procesos de reforma del Estado<sup>2</sup>, especialmente del ámbito administrativo, ocurridos desde finales del siglo XIX, en adelante. Con ellos se mostrará que las referencias históricas utilizadas por diferentes actores políticos, a propósito de la necesidad de reformar al Estado, más que afirmaciones sustentadas empíricamente son recursos argumentativos que buscan persuadir en la discusión. En este sentido, la historia administrativa sirve para entender que, constantemente en el tiempo, se hacen esfuerzos por mejorar la administración, y que las reformas, aunque en el presente lo parezcan, nunca son tan novedosas (Van der Meer, Toonen y Raadschelders, 2008). Una vez que esto se entienda, el debate debiera partir desde lo ya realizado, de manera de lograr mejoras acumulativas, en lugar de intentar reformas radicales, basadas en diagnósticos 'iluminados' por el prejuicio y el sentido común.

### **¿Una administración pública borbónica?**

Afirmar que la administración pública chilena tiene características borbónicas es un argumento incisivo que rescata uno de los principales rasgos del desarrollo administrativo del siglo XIX. Al comenzar la vida independiente del país, los esfuerzos de la elite política se encaminaron a crear una 'nueva ficción política',

---

<sup>2</sup> Me limitaré a hacer alusión a aquellos períodos que he estudiado. Ello no significa, en ningún caso, que entre 1920 y 1990 no se hayan impulsado procesos de reforma administrativa.

que diera una interpretación congruente respecto a la nueva distribución del poder (Jocelyn-Holt, 1992).

Sin embargo, en el ámbito administrativo, se mantuvo gran parte de la estructura legada del período colonial, debido a que la construcción del Estado en Chile requería de un proceso de centralización del poder en Santiago, tesis defendida por Salazar (2005). La estructura administrativa legada por los Borbones – que buscó centralizar el poder en la corona, en desmedro de los criollos (Lynch, 1961) – era funcional a ese objetivo.

Por ello, una vez que el llamado *régimen portaliano* se impuso, la estructura administrativa fue formalizándose, entre 1833 y 1854. Primero, fue establecida en la Constitución de 1833, y, con posterioridad, en cuerpos legales específicos, como el decreto-ley de ministerio de 1837, y la ley 1853; la ley de régimen interior, de 1844, en la que se afirma el sistema de Intendencias; y la ley de municipios, que termina por crear los instrumentos mediante los cuales el gobierno central pudo controlar a los municipios, cuerpos encargados de aspectos cruciales para el proceso político, como la calificación de los ciudadanos aptos para poder participar en las elecciones (Valenzuela, 1985).

### **Las reformas de la década de 1880**

La década de 1880 marcó un cambio en las características de Chile. El triunfo en la Guerra del Pacífico trajo consigo una holgura fiscal, que permitió que el Estado ampliara su campo de acción, además de generar cambios en la estructura socioeconómica, la que afectó a las propias agencias públicas, creadas, en su mayoría, en el período 1833-1854.

Estos problemas se hicieron claros en el ramo de Hacienda. Sus organizaciones debieron gestionar cada vez más recursos, presentado, a causa de esto, dificultades para responder a la carga de trabajo bajo su responsabilidad (Barría,

2008b). Como respuesta, en 1883, se realizó una reforma completa de los servicios del ramo, a la que se sumaron los cambios a la ley de régimen interior, en 1885, y de ministerios y municipalidades, en 1887, junto al reemplazo de la Contaduría Mayor, por el Tribunal de Cuentas, y la creación de la Dirección de Obras Públicas, en 1888 (Urzúa, 1970).

Algunas de estas reformas tuvieron como objeto avanzar en la centralización de la gestión de ciertas materias. Por ejemplo, con la creación, en 1887, del Ministerio de Industria y Obras Públicas, se buscó que el gasto fiscal en obras públicas, hasta ese entonces disperso en los distintos ministerios, fuera gestionado por una sola agencia, buscando la eficiencia del gasto (Barría, 2008a). Estas ideas no solamente fueron impulsadas en la administración civil, sino que también en el militar. Un excelente estudio sobre las reformas militares durante la época de Balmaceda, muestra que las ideas de centralización de mando, preparación del personal y eficiencia en la actuación estuvieron presente en las diferentes propuestas de modernización militar llevadas adelante en el período (Ibarrola, 2003)<sup>3</sup>.

Con la caída de Balmaceda, en la Guerra Civil de 1891, la idea de centralizar continuó presente, por ejemplo, en la creación de una comisión, en 1892, que buscó proponer una reforma global a la administración pública. Adicionalmente, desde la década de 1880, comenzó la presión por reformar la gestión del personal del Estado. A propósito de la reforma de ministerios, en 1887, diversos medios de prensa se mostraron favorables a crear una carrera administrativa permanente, que tuviera a los concursos públicos como puerta de entrada (Barría, 2008a). Este debate no solamente se dio en la prensa sino que también en la academia, destacándose la opinión favorable en este sentido de profesores de la Universidad de Chile como José Domingo Amunátegui Rivera y Armando Quezada Acharán,

---

<sup>3</sup> El trabajo de Ibarrola (2003), además, discute las interpretaciones tradicionales sobre el proceso de *prusianización* llevado adelante en el Ejército, y el grado de éxito de las propuestas del alemán Emil Körner.

quien publicó dos artículos sobre la materia en *Anales de la Universidad de Chile* (Barría, en prensa).

### **Ibáñez, los ingenieros y la década de 1920**

La caída del liberalismo, ocurrida en 1924, por la intervención de un grupo de jóvenes militares, y la demanda por resolver una serie de problemas sociales, que se hacían visibles desde comienzos del siglo, fueron factores que facilitaron la llegada al poder, en 1927, de una corriente de pensamiento nacionalista, antiliberal, y que valoraba la acción como una cuestión vital. Apoyado por un grupo de jóvenes ingenieros, encabezados por Pablo Ramírez, Carlos Ibáñez del Campo impulsó un proceso de cambio en el rol del Estado, derivado de la Constitución de 1925, y la administración pública, caracterizado por la mayor intervención en diferentes ámbitos sociales, la centralización de poder en el Presidente de la República y el abordaje de los problemas públicos a partir de conocimientos técnicos, propios de los ingenieros (Ibáñez, 1983, 2003, Silva, 1994).

La búsqueda de la eficiencia tuvo un lugar central en este plan, y la valoración de Ibáñez hacia los conocimientos de este grupo de ingenieros puede entenderse como una concordancia en cuanto a los deseos de *cientificidad*. En el caso de Ibáñez, esto pudo haber derivado de su formación militar. Téngase en cuenta que, desde 1880, los militares chilenos buscaron especializarse en las *ciencias militares* (Ibarrola, 2003).

El plan modernizador de Ibáñez vino a cristalizar las tendencias hacia la mayor intervención social, y la centralización y burocratización, presentes desde 1880. Al papel central del Presidente de la República, se sumó la creación de un Banco Central, de una Contraloría General de la República, que fundió la Dirección de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, además de otras instituciones menores, y la dictación de un Estatuto Administrativo, para los empleados públicos (Ibáñez, 2003).

### **La Concertación, la *Modernización de la Gestión Pública*, y la *Reforma del Estado*<sup>4</sup>**

Durante la década de 1990, se tomaron varias medidas por mejorar el funcionamiento de la administración pública, Durante el gobierno de Patricio Aylwin, si bien la gestión pública no fue una prioridad, se creó el *Plan Piloto de Modernización*, instalado, en 1993, en cinco agencias públicas (Armijo, 2002, Ramírez, 2001).

Al asumir la presidencia Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en 1994, el problema de la modernización de la gestión pública adquirió relevancia política. Lo que se buscaba era actualizar una administración desfasada con los desafíos que el tipo de Estado y la estrategia de crecimiento del país (Estado subsidiario e incorporación a la economía internacional) colocaban (Ramírez, 2001). Al asumir Frei, estas intenciones se materializaron en la creación del *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*. Éste estaba conformado por los ministros de Hacienda, Interior y SEGPRES y contaba con una secretaría ejecutiva y otra técnica. Adicionalmente, en la SEGRPRES se creó una División de Modernización. Se esperaba que este comité pudiera identificar planes de acción y coordinara estas iniciativas dentro de la administración pública (Ramírez, 2001).

Una estrategia global de mejoramiento de la gestión solamente vio la luz en 1997, cuando el *Comité Interministerial* dio a conocer su *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública*. El informe planteaba que la administración pública chilena presentaba una serie de problemas que afectaban la gestión. Entre ellos se identificaba la ambigüedad de los objetivos de los organismos públicos, lo que no permitía impulsar un enfoque al cliente; que las responsabilidades por el desempeño se encontraban diluidas; y se criticaba la ausencia del uso de la evaluación de programas gubernamentales (Armijo, 2002: 280). Ante este

---

<sup>4</sup> Esta sección está basada en Araya y Barría (2008).

escenario, el *Comité Interministerial* propuso avanzar en seis áreas: gestión estratégica; transparencia y probidad; calidad de servicio y participación ciudadana; recursos humanos, institucionalidad del Estado y; comunicación y extensión (SEGPRES, 2006: 19). Lo que se buscaba era la consecución de tres objetivos: la mejora continua del trabajo administrativo; el impulso de una gestión por resultados y; la transparencia y probidad de la función pública (Ramírez, 2001: 21).

La implementación del *Plan Estratégico* fue desarrollada de manera gradual. Ésta fue una estrategia definida por el *Comité Interministerial*, de manera de avanzar de manera segura en los distintos ámbitos de acción (Armijo, 2002; Ramírez, 2001). Además, el *Plan* no fue impulsado centralmente por el *Comité* sino que se prefirió una opción más flexible y menos invasiva para las agencias públicas: la implementación desde dentro (Armijo, 2002).

En el período 1994-2000, el *Comité Interministerial* presentó como resultados la firma de compromisos de modernización y la introducción de indicadores de gestión en las distintas agencias públicas. Entre 1997 y 1998, el número de servicios que incorporaron indicadores de gestión llegó a 81. Además, se logró que 128 servicios firmaran 374 compromisos de modernización (Ramírez, 2001: 17).

Adicionalmente, se diseñaron incentivos monetarios que relacionaron las remuneraciones de los empleados públicos con el desempeño institucional. En 1998, se dictó una ley (19.553) que fijó una asignación monetaria asociada al logro de metas de modernización de las agencias públicas. Este mismo cuerpo legal creó un instrumento, llamado Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), que estableció metas para los servicios en distintas áreas de gestión como Capacitación, Higiene, Evaluación de desempeño, Atención al Cliente, Gobierno Electrónico, Auditoría, Compras y Contrataciones y Administración Contable (Pliscoff, 2008).

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) continuó con la preocupación por mejorar la gestión pública. Al asumir, en marzo del 2000, creó el *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado* (PRYME), el que buscaba un rediseño y reorganización de la estructura del Estado, teniendo como norte lograr mayores grados de flexibilidad de la estructura administrativa. El PRYME también apuntaba a enfrentar la descentralización de la toma de decisiones, especialmente en los fondos de inversión regional, y, por último, continuaba con los esfuerzos del *Comité Interministerial* por mejorar la gestión en ámbitos como los recursos humanos y la calidad del servicio (SEGPRES, 2006: 20-21). A pesar del impulso inicial, la discusión en torno a la reforma del Estado se estancó, a poco andar el gobierno.

Sin embargo, durante 2002, a causa de irregularidades en el Ministerio de Obras Públicas y la Corporación de Fomento y Reconstrucción (CORFO), se generó una coyuntura crítica que permitió reimpulsar la reforma del Estado. El Presidente Lagos con Pablo Longueira, Presidente del principal partido opositor, la Unión Demócrata Independiente (UDI), firmaron, en enero de 2003, el llamado *Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Conocimiento*. Este documento, con 49 medidas, se constituyó en la agenda de reforma estatal, en el ámbito de la gestión pública, gestión financiera, descentralización, financiamiento de la política, labor parlamentaria, institucionalidad y probidad, crecimiento económico y lo que se llamó “nuevas iniciativas a examinar”.

En materias de gestión, se avanzó, entre otras cosas, en la simplificación de los procesos administrativos (19.880), se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil – encargada de impulsar un Sistema de Alta Dirección Pública, mediante el cuál se eligen, por concursos públicos, a directivos públicos que antes dependían de la confianza presidencial – y se creó un nuevo sistemas de compras públicas, en línea, y que coloca a disposición de los ciudadanos los procesos de compras desarrollados por el Estado (SEGPRES, 2006).



### **Consideraciones finales**

En las secciones anteriores se ha mostrado que la administración pública chilena dista de ser ese aparato colonial al que se refieren periodistas y políticos. De modo contrario, se constata el desarrollo de importantes procesos de reforma del Estado, incluyendo su rol, como en el caso de la década de 1920, junto a otros impulsos por mejorar la marcha administrativa, en función a un tipo de Estado previamente definido, como en los casos de las reformas de la década de 1880 (Barría, 2008a), y las impulsadas por los gobierno de la Concertación (Araya y Barría, 2008).

Habiendo aceptado este punto, y teniendo en cuenta que de momento no se ha planteado un debate en torno a un cambio del rol del Estado, lo esperable es que la discusión sobre la mejora administrativa comience desde lo ya realizado, pues, si bien los problemas de gestión, vistos durante 2008, existen y deben ser abordados, no se puede partir del supuesto que en los últimos años no se ha modernizado al Estado.

La modernización, en la década de 1990, combinó directrices generales con cierto margen para que fueran los servicios públicos quienes definieran sus metas – por ejemplo, PMG – (Armijo, 2002). Ello ha sido benéfico para el desarrollo de los procesos de modernización dentro de cada agencia pero también ha presentado problemas. En base a esos problemas es que la discusión debiera enfocarse, por ejemplo, en cómo avanzar hacia una evaluación de los procesos de reforma (Sánchez, 2008), especialmente, en lo relativo a si los PMG tienen un efecto en la mejora de la gestión (Pliscoff, 2008), y en cómo conciliar los márgenes de los servicios para impulsar sus propios procesos con mecanismos de control, por parte de los ministerios u otra agencia *ad-hoc*.

Otro tema que aparece con frecuencia en el debate es el del cuoteo político. En la discusión política, gran parte de los opositores al gobierno señalan que los problemas de gestión se producen porque los empleados son nombrados por razones políticas. Ello ha llevado que se pida una profundización del Sistema de Alta Dirección Pública. En este punto, se requieren acuerdos políticos mayores, de manera que las contrataciones y el sistema sean considerados legítimos y no sean pasados a llevar<sup>5</sup>.

En este punto se debe tener en cuenta que la carrera administrativa, y la estabilidad en el empleo, no son el centro del problema. Hoy, el término 'burocracia' tiene una connotación negativa. Sin embargo, como ha señalado Barzelay (1992), ella fue una respuesta a los problemas de eficiencia de la administración pública. En el caso chileno, junto a buscar un aumento de la eficiencia, desde la década de 1880, las ideas burocráticas surgieron para combatir la influencia política en el nombramiento de empleados públicos, en un contexto en el que la contratación no estaba ligada a criterios conocidos y de aplicación general (Barría, en prensa). Recientemente, se ha llamado la atención respecto a que las reformas administrativas han vuelto a tomar en cuentas rasgos propios de la burocracia (Van der Meer, Toonen y Raadschelders, 2008). ¿Es posible volver a rescatar el valor de ésta en materia de carreras administrativas y eficiencia, en lugar de dar paso a propuestas liberalizadoras que buscan eliminar los sistemas de carrera, por ejemplo, el Estatuto Docente?

---

<sup>5</sup> Argentina es un ejemplo de los problemas que genera la conformación de nuevos nombramientos permanentes cuando no existe un consenso político básico en torno a ellos. El gobierno de Alfonsín llevó adelante la conformación de una nueva planta funcionaria. Al asumir Menem, desconfiaba de los empleados nombrados por el gobierno anterior, por lo que la estrategia tomada fue la de crear una planta paralela (Ferraro, 2006).

## BIBLIOGRAFÍA

Araya, E. y D. Barría. 2008. Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006. *Buen Gobierno* 5: 80-103.

Armijo, M. 2002. Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile. En *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y Desafíos*, editado por Tomassini, L. y Armijo, M., 267-297. Santiago: LOM.

Barría, D. 2008a. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia* (Santiago) 41 (1): 5-42.

-----2008b. *Empleados Públicos de Hacienda. Culturas organizacionales, Carreras Administrativas e Identidades. Chile, 1884-1920*. Tesis Magíster (Historia), Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

----- en prensa. En Busca del Mérito. La Discusión Académica en torno a los Empleados Públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos*.

Barzelay. M. 1992. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ferraro, A. 2006. Una Idea Muy Precaria. El Nuevo Servicio Civil y los Viejos Designados Políticos en Argentina. *Latin American Research Review* 41 (2): 165-182.

Ibáñez, A. 1983. Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939. *Historia* 18: 45-102.

-----, 2003. *Herido en el Ala. Estado, Oligarquías y Subdesarrollo. Chile, 1924-1960*. Santiago. Biblioteca Americana.

Ibarrola, B. 2003. *El ejército de Balmaceda: modernización y crisis. Las fuerzas chilenas de mar y tierra, 1885- 1890*. Tesis Doctorado (Política Latinoamericana), Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España.

Jocelyn Holt, A. 1992. *La Independencia de Chile. Tradición, Modernización y Mito*. Madrid: Mapfre.

Lynch, J. 1961. *Administración Colonial Española, 1782-1810. El Sistema de Intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires: EUDEBA.

March, J. y J. Olsen. 1997. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pliscoff, C. 2008. Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo: Avances y Retrocesos. *Agenda Pública* 11: 10-22

Ramírez, A. 2001. Modernización de la Gestión Pública. El caso Chileno (1994-2000). *Estudio de Caso* 58. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Salazar, G. 2005. *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "Pueblos". Militarismo Ciudadano. Golpismo Oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Sánchez, J. J. 2008. Las Reformas Neogerenciales en Hispanoamérica: Enseñanzas para Incrementar las Capacidades de Gobierno. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 12 : 105-123.

SEGPRES (Secretaría General de la Presidencia). 2006. *Reforma del Estado en Chile: 2000-2006*. Santiago: SEGPRES.

Silva, P. 1994. State, Public Technocracy and Politics in Chile, 1927-1941. *Bulletin of Latin American Research* 13 (3): 281-297.

Urzúa, G. 1970. *Evolución de la Administración Pública Chilena: 1818-1968*. Santiago. Editorial Jurídica.

Valenzuela, J. S. 1985. *Democratización vía Reforma. La Expansión del Sufragio en Chile* Buenos Aires: Ides.

Van der Meer, F., J. Raarschelders y T. Toonen. 2008. Modelos Administrativos, Tradiciones y Reforma: ¿Último Recurso Explicativo?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 12: 85-103.