

Cientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*

ALFREDO REHREN

Doctor en Ciencia Política (Ph. D) en la Universidad de Texas, Austin.
Profesor del Instituto de Ciencia Política
de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Trabajo preparado para la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos. La investigación ha contado con el apoyo financiero de la Fundación Tinker de Nueva York y fue publicada como *Documento de Trabajo* N° 305 (Junio 2000). El autor agradece los comentarios de Salvador Valdés Prieto y de los miembros de la comisión en una presentación oral preliminar del mismo. Asimismo, las sugerencias posteriores de Alan Angell del Latin American Centre en St. Antony's College, Oxford University, ayudaron a clarificar partes del texto. Los puntos de vista aquí expresados y posibles errores son, por supuesto, de mi exclusiva responsabilidad.

Indice de Materias

Introducción	131
1. Clientelismo político: precisiones teóricas	132
2. La corrupción y su vinculación con el clientelismo	135
3. Clientelismo político y reforma administrativa en Estados Unidos e Inglaterra	141
4. Clientelismo político y crecimiento del Estado en Chile	149
5. Intentos de reorganización administrativa del Estado chileno	154
6. La economía de mercado: ¿Fin del clientelismo político en Chile?	159
7. El nuevo “gerente público” chileno en perspectiva política	163

*“La ciudad es como una gran empresa, cuyos accionistas son la gente... Por lo tanto, los asuntos municipales deben ser manejados sobre bases estrictamente empresariales y dirigidos no por hombres de partido, republicanos o demócratas, sino por hombres que tengan experiencia empresarial y en las ciencias sociales.”***

INTRODUCCIÓN¹

El esquema de gerencia pública en discusión en Chile plantea interesantes dilemas con respecto a la reforma del Estado, un tema que ha permeado gran parte del debate político en la última década. Esta reforma resulta deseable en la medida en que logre aumentar la eficiencia y eficacia con que el Estado cumple sus funciones y reduzca las posibilidades de corrupción. Y una manera de reformar la burocracia central es introducir el esquema de “gerentes públicos”.

Para tener éxito una propuesta de reforma del Estado debe reconocer que existen incentivos a mantener las cosas en su estado actual o a introducir cambios que produzcan beneficios para las fuerzas políticas que emprendan dichas reformas. En este sentido, los partidos políticos pueden basar su éxito electoral en su capacidad para ofrecer empleos estatales o ventajas para sus militantes y/o simpatizantes, modo de vinculación política conocido como clientelismo político. En Chile el clientelismo se manifestó históricamente en la creación de empleos estatales y en la oferta de beneficios sociales al ciudadano en un contexto de creciente movilización política y social.

** Propuesta de John H. Patterson, fundador de la *National Cash Register Company*, efectuada en Dayton, Ohio, en 1896, citada por James Weinstein, *The Corporate Ideal in the Liberal State: 1900-1918* (Boston: Beacon Press, 1968), p. 93.

¹ Los párrafos que siguen están basados en los términos de referencia discutidos y elaborados en dos reuniones iniciales sostenidas por el autor con Salvador Valdés Prieto en marzo de 1999. Éstos orientaron el contenido de este trabajo.

Por otra parte, los partidos podrían basar su éxito electoral en desarrollar políticos “estrellas”, con buena imagen en los medios de comunicación y adaptando sus propuestas a lo indicado en las encuestas de opinión pública. Esta estrategia permite ganar el apoyo de grandes masas de votantes, prestando servicios tales como diseño de nuevas soluciones a los problemas sociales. Los recursos financieros para las campañas electorales podrían requerir de altos gastos en publicidad y de recursos permanentes para mantener asesores que provean del contenido de los mensajes. Un partido político podría transformarse en una “coalición de políticos estrellas”, distinto al “partido de máquina”, donde las estrellas comparten gastos. Esta nueva forma de vinculación política conduce a la personalización de la política y se encuentra vigente en muchas democracias contemporáneas.

En el caso chileno, puede decirse que en la actualidad conviven ambos modos de vinculación política y que cada una de estas formas de competencia tiene consecuencias distintas para una reforma del Estado. El clientelismo exige acceso a empleos para la coalición gobernante y la capacidad para distribuir fondos estatales. Por ello, el partido clientelista podría oponerse a reformar el Estado. Un punto vulnerable del clientelismo es la desafección del ciudadano común y el descontrol interno que permite la división del partido en máquinas competitivas entre sí, que quitan efectividad electoral al partido.

Por otra parte, el “político estrella” ante la necesidad de fondos para financiar su publicidad electoral está expuesto a la tentación de traficar con su influencia y ser atrapado en un escándalo de corrupción. Pero puede defenderse optando por métodos indirectos de obtención de fondos, tales como dejarse influenciar por las empresas reguladas que paguen honorarios más generosos a sus asesores, o que aporten más fondos a su campaña electoral.

La competencia entre ambas formas de hacer política toma muchas formas, entre las que debe mencionarse la promoción de la reforma del Estado por parte de los “políticos estrellas”. En efecto, de tener éxito tal reforma, privaría de recursos a la maquinaria clientelista y aumentaría la eficiencia administrativa de la burocracia, dejando el campo libre a los políticos de este tipo para implementar sus propuestas. El rol de “gerente público” podría convertirse en una nueva generación de “políticos notables”.

1. Clientelismo político: precisiones teóricas

El clientelismo político es un modo de vinculación política entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza, como

un “guardián”, el acceso a ellos de su clientela a cambio de lealtad y apoyo político. Esta relación diádica es de carácter particularista y se desarrolla entre individuos que gozan de un poder y status socioeconómico desigual con el fin de lograr beneficios mutuos, intercambio de puestos de trabajo, contratos, cargos de poder y vínculos personales por apoyo político, especialmente por votos².

El origen del clientelismo político se ha asociado con sociedades estratificadas donde coexisten estructuras de poder desiguales y asimétricas junto con el desarrollo de lealtades interpersonales basadas en el particularismo. La evolución del clientelismo desde el nivel micropolítico y su incorporación en marcos institucionalizados de redes a nivel macropolítico –con importantes ramificaciones en la burocracia estatal– ha coincidido con procesos de mayor competencia y participación política y la incorporación de las masas al proceso electoral. De hecho, el clientelismo político maximiza la influencia de las masas que son movilizadas por los partidos políticos y a su vez provee de importantes mecanismos de cooptación y control a las elites partidistas.

En las democracias emergentes que requieren de la selección de líderes a través del sufragio universal y competencia entre partidos, el clientelismo político ha tenido su más fiel expresión en los “partidos de máquina”. Estos, más que actuar en base a principios políticos son una organización no-ideológica interesada en asegurar puestos y en distribuir ingresos para sus líderes y quienes trabajan para ellos³.

El desarrollo de “partidos de máquina” –tanto rurales como urbanos– basados en el clientelismo político ha sido característico de muchas experiencias populistas latinoamericanas⁴. La experiencia de la “máquina política” es ajena a la realidad política chilena debido al desarrollo de un sistema de partidos basado en la representación de intereses de clase y de grupos de interés a contar de la década de los treinta. Sin embargo, esto no es totalmente incompatible con la política de “partidos de máquina”. La temprana dependencia de los partidos políticos chilenos de los recur-

² Véase René Lemarchand, “Comparative Political Clientelism: Structure, Process and Optic”, en S. N. Eisenstadt and René Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981), pp. 7-32, y Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule in Italy* (New Haven: Yale University Press, 1979), p. 20. También José A. González Alcantud, *El clientelismo político* (Barcelona: Anthropos, 1997).

³ James C. Scott, “Corruption, Machine Politics, and Political Change”, *American Political Science Review* 43 (December 1969), p. 1143.

⁴ Robert R. Kaufman, “Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries”, en James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).

del Estado generó condicionantes estructurales que favorecieron la utilización de prácticas clientelistas. Paquetes legislativos conteniendo beneficios socioeconómicos dirigidos a distintos grupos sociales actuarán como incentivos para capturar su apoyo electoral.

Bernard Manin distingue entre una vinculación política entre líderes y masas basada en el *marchandage* y otra en la *discussion*. En la primera, la interlocución busca producir opiniones y apoyos basados en la retribución, la promesa o la amenaza que afectan los intereses personales inmediatos de los interpelados. Así, se habla de *marchandage* cuando un interlocutor busca cambiar la opinión de otro, proponiéndole un intercambio de dinero, bienes o servicios, con la perspectiva de acordar un precio y no de argumentar para convencer. Sin embargo, el gobierno representativo concede un lugar central a la dimensión racional y argumentativa de la *discussion* que enfatiza “intercambios absolutamente desinteresados” donde sólo interviene la razón. Mientras el *marchandage* consiste en proposiciones personales de beneficios inmediatistas que dependen de la voluntad de quien las formula, la *discussion*, muy por el contrario, utiliza proposiciones impersonales y generales de beneficios en el largo plazo⁵.

Fenómenos como el clientelismo no serían sino una manifestación del *marchandage*, que reducen el rol potencial del ciudadano autónomo a una dependencia de “patrones” que controlan el acceso a bienes públicos y centros políticos, erosionando la noción moderna de representación política, *public accountability*, ciudadanía y racionalidad del mercado⁶.

El cuestionamiento público a las instituciones democráticas tiene sus fundamentos en una “crisis de representación” que afecta también a todas las democracias contemporáneas⁷. Debido a una metamorfosis o mutación de los mecanismos de vinculación política, la “democracia de partidos” se ha transformado en una “democracia pública” con la consecuente declinación del rol de los partidos políticos⁸. En la primera, los partidos

⁵ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif* (Paris: Flammarion, 1996), pp. 253-259.

⁶ Véase Luis Roniger, “Civil Society, Patronage and Democracy”, *International Journal of Comparative Sociology* 35 N° 3-4 (1994), pp. 212-214, y S. N. Eisenstadt y Luis Roniger, “The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory” en S. N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981).

⁷ Véase Russel J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies* (Chatam: Chatam House, 1988) y Seymour Martin Lipset y William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind* (New York: The Free Press, 1983).

⁸ Bernard Manin utiliza el término *démocratie du public*, dado el rol predominante que él asigna a la opinión pública, que expresada en las encuestas de opinión media la relación entre representantes y representados. Véase Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, capítulo 6. Sobre la crisis de representación democrática véase también

seleccionaban a sus representantes en base al grado de lealtad e identificación con propuestas programáticas –que normalmente reflejaban conflictos de clase– y sobre las cuales en definitiva votaba el electorado. El representante actuaba como simple mandatario, con su libertad sujeta a las interpretaciones oficiales de las propuestas programáticas, a riesgo de que su mandato fuera revocado por el partido. En la “democracia pública” los electores votan por la persona y personalidad de los candidatos más que por un partido. Los partidos tienden, a su vez, a seleccionar a sus candidatos en base a la confianza e imagen que ellos proyectan en el electorado pasando el representante a ser un *trustee* relativamente autónomo.

En este contexto, las máquinas partidistas pierden ascendiente y capacidad de control sobre las masas, pasando el clientelismo a ser relegado a un segundo plano frente a liderazgos más personalizados. Por ende, según Manin, la obligación del interpelador, o función del liderazgo democrático, es formarse una representación de la identidad e intereses de sus interpelados, que va más allá de sus características inmediatas y cambiantes, debiendo separarse de lo singular e inmediato, con el fin de alcanzar lo general y durable. Esto implica hacer uso del recurso a la razón y no al voluntarismo implícito en el clientelismo⁹.

Sin embargo, la personalización de la vinculación política y la emergencia de la corrupción pueden tener un efecto nocivo para la democracia. Como ha sucedido en las experiencias neopopulistas de algunas de las nuevas democracias de América Latina, o “democracias delegativas”, el clientelismo puede ser rearticulado por estos nuevos liderazgos personalizados desde el nivel presidencial en la forma de “semiclientelismo” donde la corrupción ha descollado como un importante componente. Al caso endémico de México se agregan las experiencias recientes de Argentina, Brasil, Venezuela y Perú¹⁰.

2. La corrupción y su vinculación con el clientelismo

La corrupción se ha definido como una conducta individual desde tres perspectivas teóricas. La perspectiva legal la considera como una conducta que se desvía del cumplimiento formal de los deberes de un rol pú-

Pascal Perrineau, *L'engagement politique: déclin ou mutation?* (Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1994).

⁹ Manin, p. 256.

¹⁰ Véase Jonathan Fox, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics* 46 (January 1994), pp. 151-84; Kurt Weyland, “The Politics of Corruption in Latin America”, *Journal of Democracy* 9 (April 1998), pp. 108-121.

blico debido a la existencia de intereses privados (personales, familiares o de facciones), sean éstos de carácter pecuniario o relativos al mejoramiento de *status*. También se considera corrupción a la violación de normas que limitan el ejercicio de cierto tipo de influencias orientadas al beneficio individual¹¹. La perspectiva del interés público identifica la corrupción como una acción de quien detentando el poder público es inducido por el dinero u otros estímulos ilegales a realizar acciones que dañan el interés público en beneficio de quien provee esos favores¹². Finalmente, una interpretación a partir del mercado (*public choice*) define al funcionario corrupto como aquel que aprovechándose de su posición pública mira su cargo como un negocio personal, buscando maximizar su ingreso, el cual depende de una situación de mercado y de su talento para encontrar el punto máximo de ganancias individuales en la curva de la demanda por bienes y servicios públicos¹³. En este último caso, se deduce que en la corrupción existe, a diferencia del clientelismo, una transacción más simétrica, donde el corruptor y el corrompido tienen un status comparable.

El estudio de la corrupción ha sido abordado dentro de la ciencia política desde distintas perspectivas. La teoría política, identificada con el enfoque moralista, señala a la corrupción como un problema perenne de la humanidad, para lo cual el estudio de los clásicos puede ayudar a comprender mejor las causas del deterioro político¹⁴. La economía política ha colocado énfasis en cómo las relaciones entre la política y el mercado introducen mecanismos que afectan la eficiente asignación de los recursos en la sociedad, dependiendo del rol y tamaño del Estado. La corrupción es vista como un fenómeno que prospera bajo el ámbito de una economía estatista, burocrática y regulada, y donde grupos con accesos privilegiados pueden crear condiciones estructurales conducentes al *rent-seeking* y *profit-seeking*. Desde esta perspectiva, la privatización y disminución del tamaño del Estado minimizarían el ámbito y alcances de la corrupción¹⁵. Sin embargo, la privatización no siempre reduce la corrupción porque la corrupción puede insertarse en el proceso mismo de privatización o des-

¹¹ Joseph Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* 61 (June 1967), p. 67.

¹² C. J. Friedrich, "Political Pathology", *The Political Quarterly* 37 (1966), 74.

¹³ Jacob van Klaveren, "The Concept of Corruption", en A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine, *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers, 1989), pp. 149-163.

¹⁴ J. Patrick Dobel, "The Corruption of a State", *APSR* 72 (September 1978), pp. 958-973.

¹⁵ Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); Robin Theobald, *Corruption, Development and Underdevelopment* (Durham: Duke University Press, 1990).

plazarse hacia las instancias del Estado que regulan tarifas u otras condiciones de las empresas privatizadas¹⁶.

La política comparada ha ubicado la corrupción como un fenómeno recurrente que está presente en todas las sociedades, pero que toma distintos aspectos y abarca diferentes ámbitos según sea el nivel de desarrollo. Se argumenta que dependiendo del tipo de contexto económico, social, burocrático y cultural, la corrupción podría incluso, bajo determinadas condiciones, fomentar el desarrollo. Sin embargo, siempre se apunta hacia su efecto nocivo final¹⁷. La política nunca ha sido ni será probablemente inmaculada, y la corrupción política no es nada nuevo. Pero la avaricia y la corrupción han llegado a niveles sin precedentes. En realidad, la corrupción ha llegado al punto en que corrompe a la política¹⁸. Estudios en política comparada señalan que el clientelismo político y la corrupción aparecen estrechamente ligados, especialmente cuando el clientelismo político domina las vinculaciones entre elites y masas¹⁹.

El enfoque de políticas públicas ha focalizado su interés en las características de la burocracia, organización, procesos de tomas de decisiones, relaciones entre políticos y burócratas y mecanismos de control dentro del Estado democrático para prevenir y controlar la corrupción²⁰. Finalmente, la literatura sobre comportamiento político ha resaltado el impacto electoral de la corrupción, focalizándose también en los mecanismos de financiamiento de campañas políticas en forma abundante²¹.

¹⁶ Susan Rose-Ackerman, “¿Una administración reducida significa una administración más limpia?” *Nueva Sociedad* 145 (Septiembre-Octubre 1996), pp. 66-79; Roberto Saba y Luigi Manzetti, “Privatization in Argentina: The Implications for Corruption,” *Crime, Law and Social Change* 25 (1997), pp. 353-369.

¹⁷ S. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press 1967); James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewoods Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1972).

¹⁸ Giovanni Sartori, *Ingeniería Política Comparada*, 1994, p. 161.

¹⁹ Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule* (New Haven: Yale University Press, 1979); S. N. Eisenstadt y René Lemarchand, eds., *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981); James C. Scott, “Corruption, Machine Politics, and Political Change”, *APSR* 43 (December 1969), pp. 1142-1158.

²⁰ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988); David J. Gould, “Administrative Corruption: Incidence, Causes, and Remedial Strategies” in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991); J. B. McKinney and M. Johnston, eds., *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Control* (1986).

²¹ Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom and John G. Peters, “Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations”, *American Political Science Review* 71 (September 1977), pp. 954-963; Alfredo Rehren y Eugenio Guzmán, “The Effects of Charges of Corruption on Chilean Municipal Elections: 1992-1996”, trabajo presentado en la reunión anual N° 94 de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA), celebrada en Boston, Septiembre 3-6, 1998.

Desde una perspectiva subjetiva, un acto es corrupto cuando el peso de la opinión pública así lo determina. Resulta entonces clave considerar si existen diferencias entre la percepción del público y de la elite política con respecto a la corrupción, ya que ésta sólo existirá en la medida en que ambos (elite y el público) juzguen determinada conducta como corrupta y deseen restringirla (corrupción negra). Es posible que ambos consideren ciertas conductas corruptas, pero no decidan castigarlas (corrupción blanca); o que no exista congruencia en la percepción de qué es corrupto y si se debe castigar (corrupción gris). Esta perspectiva no excluye que una conducta pueda ser considerada ilegal o atentatoria contra el interés público, pero tiene implicancias metodológicas distintas²².

Otra consecuencia del concepto de que un acto es corrupto cuando el peso de la opinión pública así lo determina, es que el significado de la corrupción está fuertemente enraizado en el contexto sociocultural. Así, la perspectiva legal, por ejemplo, entra frecuentemente en conflicto con prácticas socioculturales concretas. De ahí que la perspectiva legal, en el caso chileno, no permita aprehender el fenómeno en su dimensión real ni insertarlo en la dinámica del proceso político, porque eventualmente muchas prácticas corruptas no están definidas como ilegales²³.

En sociedades de cambio como la nuestra, el desarrollo de un sistema político pluralista, el surgimiento de roles políticos modernos, junto con un sistema de orden público nuevo, una cultura política remozada y una recién implementada economía de mercado, crean estructuras y prácticas políticas que alteran el contexto y por lo tanto el contenido subjetivo de la corrupción.

La perspectiva del desarrollo político juega entonces un rol crítico en la formación y cambio de la idea de corrupción a través del tiempo. A su vez, la corrupción puede tener consecuencias más o menos desintegradoras en ciertos momentos y bajo determinadas condiciones en el proceso de cambio político²⁴. La corrupción mina en el corto plazo la confianza política del ciudadano en los representantes electos y los funcionarios públicos. Los derechos del ciudadano quedan además expuestos a una lucha desigual, porque esas condiciones favorecen a quienes practican la corrup-

²² A. J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Holt, Rinehart and Winston, 1970).

²³ Sin embargo, la nueva Ley de Probidad cambia esa situación en Chile respecto de prácticas tales como tráfico de influencias, incompatibilidad de intereses, pago de comisiones y enriquecimiento ilícito entre otras. Véase *El Mercurio*, 16 de octubre de 1999, p. C1.

²⁴ Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", *Comparative Politics* 18 (July 1986), pp. 459-477.

ción. Se concentra así la influencia política en elites corruptas en desmedro de quienes más necesitan conducir sus peticiones a través de canales formales y procedimientos establecidos, deteriorándose los modos de participación política no corruptos.

En el largo plazo, la corrupción inhibe la formación de grupos autónomos en la sociedad civil, creándose vínculos de dependencia y de explotación en las grandes mayorías por minorías corruptas. Se reduce la política y la discusión de temas de interés público a un ámbito de intereses facciosos, deslegitimando el proceso político formal, el rol de los partidos y las instituciones políticas. En este contexto la permeabilidad de la clase política a la corrupción tiene un impacto desintegrador para la sociedad. Además, las consecuencias económicas de la corrupción tienden a minar las bases económicas que sustentan una democracia liberal²⁵.

Desde un punto de vista teórico, el clientelismo político crea condiciones que favorecen el desarrollo de la corrupción. La literatura comparada demuestra, a partir de los casos más paradigmáticos como el italiano, mexicano y español, que existe una estrecha e indisoluble complementariedad entre clientelismo político y corrupción²⁶. La frontera que divide ambos fenómenos es sinuosa y poco perceptible, transformándose por lo general la corrupción en un eficaz instrumento del clientelismo político y formando ambos un espiral de difícil terminación. Cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos, ejerciendo dicho control fundamentalmente a través del manejo de los cargos públicos, entonces los partidos pueden actuar como virtuales patrones, incurriendo en potenciales prácticas corruptas, al ofrecer recursos públicos para beneficio partidista y eventualmente para beneficio personal de quienes los controlan, pero no para la ciudadanía.

La existencia de redes clientelistas fuertemente entronizadas puede contribuir al desarrollo de un patrón de dependencia, en el cual es casi imposible escapar de lo que Donatella Della Porta ha descrito como ‘círcu-

²⁵ Michael Johnston, “Comparing Corruption: Conflicts, Standards and Development”, ponencia presentada en el Congreso de IPSA, Berlín (agosto de 1994).

²⁶ Véase el clásico artículo de James C. Scott, “Corruption, Machine Politics, and Political Change”, *American Political Science Review* 43 (1969), pp.1142-1158 y su *Comparative Political Corruption* (Prentice-Hall, 1972); Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Holt, Reinhart and Winston, 1970); S. N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981). Más recientemente Paul D. Hutchcroft, “The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development”, *Political Studies* 45 (1997), pp. 639-658, y los artículos sobre la corrupción en Italia, México y España, incluidos en Walter Little y Eduardo Posada-Carbó, *Political Corruption in Europe and Latin America* ponen especial énfasis en el clientelismo político como variable explicativa de la corrupción.

los viciosos' de clientelismo-corrupción-clientelismo y administración ineficaz-corrupción-administración ineficaz²⁷.

Discutiendo la corrupción en Italia, Della Porta concluye que los costos de la actividad política aumentaron por la ampliación permanente de la compra de votos que involucra el clientelismo político, forzando a los políticos a buscar incentivos materiales para invertir más en la lucha por el ascenso al poder. La necesidad de comprar más votos incentivó, a su vez, la búsqueda de fondos a través de medios ilegales, dejándose los políticos "ser corrompidos". Invirtiendo las ganancias de los sobornos en la compra de votos, los políticos corruptos se transformaron en más competitivos. Y si esto sucede con el crimen organizado obteniendo protección política, el colapso y crisis de legitimidad democráticas son inminentes²⁸.

Las raíces históricas de la corrupción existente en Chile se encontrarían en el desarrollo de prácticas de rent-seeking que emergen alrededor de la política arancelaria, cambiaria y crediticia emprendidas por el Estado chileno hacia fines del siglo pasado y que beneficiaron a un reducido número de familias que monopolizaban el poder económico²⁹.

Hacia la década de los treinta, nuevas condiciones sociopolíticas permitirían el desarrollo de incipientes prácticas corruptas, esta vez como consecuencia de la emergencia de un sistema de partidos mucho más competitivo y la incorporación de nuevos sectores sociales a la política nacional a través de políticas clientelistas. El cohecho estuvo fuertemente ligado a movilizaciones populares hasta que no se modificó la legislación electoral en 1958³⁰.

En junio de 1968 la Contraloría General de la República daba cuenta de 316 investigaciones realizadas durante 1965, 1966 y 1967, comprobando fraudes, uso indebido de dineros fiscales y pago de subvenciones indebidas a centros comunitarios. Se denunciaban abonos de grandes sumas de dinero en la cuenta que el tesorero del PDC había abierto en el Banco del Estado; créditos del mismo banco a candidatos a diputados para las elecciones parlamentarias de 1969 sin garantía; la formación de "cajas elec-

²⁷ Paul Heywood, "Political Corruption: Problems and Perspectives", *Political Studies* 45 (1997), p. 427.

²⁸ Donatella Della Porta y Alberto Vannucci, "The Perverse Effects of Political Corruption", *Political Studies* 45 (1997), pp. 534-535.

²⁹ Véase Gabriella R. Montinola, "The Efficient Secret Revisited: The Emergence of 'Clean' Government in Chile" (manuscrito no publicado, 1996?). También Crisóstomo Pizarro, "Políticas públicas y grupos de presión en Chile, 1965-1970: un análisis exploratorio", *Estudios CIEPLAN* 26 (Agosto 1978).

³⁰ Véase Ricardo Cruz-Coke, *Historia Electoral de Chile 1925-1973* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1984), pp. 29-31, y Julio Samuel Valenzuela, "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos* 66 (Otoño 1997), pp. 215-257.

torales”, y otros escándalos. Asimismo, se desviaban fondos de empresas estatales y servicios públicos a la Secretaría General de Gobierno para financiar gastos de publicidad preelectorales³¹.

3. Clientelismo político y reforma administrativa en Estados Unidos e Inglaterra

a) Estados Unidos de América

Los cambios experimentados por la economía y la sociedad norteamericanas hacia fines del siglo pasado –inicio de la industrialización, desarrollo de un mercado nacional, desaparición de las tradicionales comunidades aisladas, surgimiento de las grandes urbes, fuertes procesos de inmigración y aparición de una clase media– condujeron a una fuerte urbanización de la política nacional, concentrándose el poder político y burocrático en las grandes ciudades. Surgieron las máquinas políticas urbanas articuladas por grandes jefes de precinto (ej.: Tammany Hall) que vinculaban la población con los gobiernos municipales y cuyos fines principales fueron la entrega de favores, especialmente acceso al trabajo; solucionar problemas de servicios de utilidad pública; designar candidatos y representar a la máquina más allá de los límites urbanos. La ausencia de políticas nacionales hacían del Congreso Nacional en la época “un foro donde los diversos grupos privados satisfacían sus intereses lo mejor que podían”³².

A partir de los 1880 la política reformista destinada a “purificar las instituciones políticas” de prácticas corruptas tomó cuerpo en la reforma municipal; introdujo *manager movements* en la administración de la política urbana, y en la reforma del servicio civil a nivel federal. Su objetivo fue lograr un gobierno puro y frugal, desarticular el patronazgo y el dispendio

³¹ Véase diario *Última Hora* del 25 junio 1968; 7 diciembre 1968; 6 febrero 1969 y 2 abril 1969. Un ejemplo lo constituye el Comando Nacional contra la Inflación (CONCI) que en 1966 se financió con el 1,575% de los recursos provenientes de la comisión cobrada en los hipódromos por concepto de apuestas (Decreto N° 1.995) y cuya distribución correspondía a la Subsecretaría de Hacienda. Bajo la dirección del diputado demócratacristiano Mario Hamuy, los gastos de esta institución fueron denunciados por beneficiar los gastos electorales y personales de Hamuy, según funcionarios demócratacristianos de la propia institución, corroborada por la Contraloría General de la República. *Última Hora*, 27 de febrero de 1969, p. 7.

³² Véase Robert H. Wiebe, *The Search for Order: 1877-1920* (New York: Hill and Wang, 1967), especialmente pp. 11-43 y p. 32; James C. Scott, “Corruption, Machine Politics, and Political Change,” *American Political Science Review* 43 (Diciembre 1969), pp., y Michael Johnston, “Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage,” *American Political Science Review* 73 (Junio 1979), pp. 385-98.

de favores³³. Para erradicar la máquina política y el patronazgo a nivel federal se aprobó la *Pendleton Act* y se creó la *Civil Service Commission* en 1883, implementándose un sistema de mérito para el servicio civil basado en exámenes competitivos, seguridad en el cargo y neutralidad política³⁴.

Sin embargo, con el tiempo el nuevo sistema produjo una excesiva centralización; hizo difícil la contratación expedita de personas calificadas; dificultó el reconocimiento y premio al rendimiento a través del aumento de remuneraciones y dificultó enormemente el desplazamiento de ejecutivos dentro del gobierno federal³⁵.

En un proceso político fragmentado como el norteamericano, los ejecutivos políticos leales al Presidente enfrentaron una burocracia de mérito donde múltiples vínculos entre las agencias del gobierno federal con los comités en el Congreso y grupos de interés (*iron triangles*) hacían impracticable una reforma al sistema. El poder de la burocracia residía no sólo en su capacidad técnica y espíritu de cuerpo, sino en sus conexiones con poderosos grupos de interés y su discrecionalidad para ejecutar las leyes. Dada la corta duración del ciclo político, quienes ocupaban cargos de confianza del jefe de Estado y eran responsables en el gobierno federal de implementar la agenda presidencial, encontraban difícil trabajar con la burocracia, hasta tal punto que las relaciones entre burócratas y ejecutivos políticos llevaron a calificar al gobierno federal como “un gobierno de extraños”³⁶.

Todos los gobiernos trataron de reformar el sistema de administración de personal en el Poder Ejecutivo con el fin de implementar su agenda política y responder a los tiempos políticos que enfrentaban, sin resultados positivos. Las propuestas del *Brownlow Committee* (1937) para mejorar la capacidad de gestión presidencial del sistema de personal federal,

³³ Véase Robert H. Wiebe, *The Search for Order: 1877-1920*, pp. 60-61, y James Weinstein, *The Corporate Ideal in the Liberal State: 1900-1918* (Boston: Beacon Press, 1968), pp. 92-116 para una interesante discusión sobre la evolución de las ideas del movimiento empresarial y su influencia en la adopción de formas de gobiernos por comisión en el ámbito urbano.

³⁴ Véase U.S. Congress, “The Pendleton Act”; Paul P. Van Riper, “Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1883”, y Frank J. Goodnow, “Merit System and Politics”, reproducidos en Frank J. Thompson, ed., *Classics of Public Personnel Policy* (Oak Parks, Il.: Moore Publishing Company, 1979), pp. 4-21.

³⁵ Testimonio de Alan K. Campbell, chairman, *U. S. Civil Service Commission*, ante el *House Committee on Post Office and Civil Service* de la Cámara de Representantes (Marzo 14, 1978), en Frank J. Thompson, ed., *Classics of Public Personnel Policy*, pp. 79-80.

³⁶ Véase Hugh Hecló, *A Government of Strangers: Executives Politics in Washington* (Washington: The Brookings Institution, 1977); Harold Seidman, *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization* (New York: Oxford University Press, 1970); Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston: Little, Brown and Co., 1976).

inspiradas en el PODSCORB³⁷ y en los principios de una “ciencia de la administración”, fueron rechazadas en el Congreso “por miedo a que llevarían a un aumento no deseado del poder presidencial”.

Similares propuestas de la *First Hoover Commission* (1945) también fueron olvidadas. La *Second Hoover Commission* (1955) propuso la creación de un *Senior Civil Service* que fue recibido con muy poco entusiasmo por el Congreso. En ella merodeaba el espectro de “una nueva fuerza política” que “dotada de un gran poder administrativo podría llevar a destruir el gobierno representativo”. Anticipándose a los tiempos, la Segunda Comisión Hoover propuso la rotación de personal dentro de las agencias del Ejecutivo, lo cual fue rechazado por diversos representantes porque rompería las relaciones existentes entre los subcomités del Congreso y burócratas de carrera en diversas agencias, minando así una importante fuente de información para los representantes³⁸.

Una vez que sus iniciativas legislativas fueron rechazadas por el Congreso (*Federal Executive Service* en 1971 y *Executive Personnel System* en 1974), el Presidente Richard Nixon implementó una serie de iniciativas, contenidas en el célebre Manual de Malek, destinadas a manipular y doblegar la burocracia federal que se oponía a su *New Federalism* y política social. Nixon estableció una función de inteligencia de personal en cada departamento o agencia, consistente en actividades de investigación y desarrollo de personal para promover el reclutamiento de leales políticos en posiciones claves e implementar técnicas de remoción que incluían el “asalto frontal”, traslados, funcionarios itinerantes, creación de nuevos niveles administrativos, cambio de responsabilidades y técnicas de aislamiento, con el objetivo de “lograr un firme control político del departamento, o agencia, al mismo tiempo que lograr una buena administración”³⁹.

³⁷ PODSCORB es el acrónimo que encierra las tareas fundamentales propuestas para la reforma del ejecutivo norteamericano por el *Brownlow Committee* en 1937 y que están contenidas en Luther Gulick y Lyndall Urwick, eds., *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937). Su texto corresponde a la letra inicial de las funciones estratégicas que debe implementar el ejecutivo: “Planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting and budgeting”. Ver Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, eds., *Classics of Public Administration* (Oak Park, Illinois: Moore Publishing, 1978), pp. 38-47.

³⁸ Véase G. Calvin Mackenzie, “The Paradox of Presidential Management” en Hugh Hecló y Lester M. Salamon (eds.), *The Illusion of Presidential Government* (Boulder, Co.: Westview Press, 1981), pp. 113-145.

³⁹ Véase R. L. Cole and B. A. Caputo, “Presidential Control of the Senior Civil Service: Assessing the Strategies of the Nixon Years”, *American Political Science Review* 73 (1979), pp. 399-413; R. Randall, “Presidential Power versus Bureaucratic Intransigence: the Influence of the Nixon Administration on Welfare Policy”, *American Political Science Review* 73 (1979), pp. 795-810, y *Executive Session Hearings before the Select Committee on Presidential Campaign Activities of the United States Senate, Watergate and Related Activities*,

Con el tiempo el sistema creado en 1883 no permitió experimentar con nuevos enfoques de gestión de personal y tal como lo demostró una auto-evaluación practicada en 1976 por la propia *Civil Service Commission* y otra del *House Committee on Post Office and Civil Service* de la Cámara de Representantes para los años 1969-73, se prestó para una manipulación política, favoritismos e intrusiones políticas, que culminaron con las prácticas de la administración Nixon⁴⁰.

El triunfo de la iniciativa legislativa del Presidente Carter para aprobar la *Civil Service Reform Act of 1978* y crear el *Senior Executive Service* (SES) casi cien años después, se debió a su capacidad para convencer a los legisladores, en un ambiente dominado por la reacción negativa del Congreso a las estrategias administrativas tomadas en las sombras por el Presidente Nixon.

El Senior Executive Service (SES) tuvo por objetivos, primero, reconciliar la necesidad de obediencia al liderazgo político y competencia técnica no partidista que permitiera continuidad y estabilidad en las políticas gubernamentales más allá de una administración, y segundo, aumentar la efectividad en la gestión de los programas, confianza pública y satisfacción con el desempeño de la administración federal⁴¹. Entre los principales componentes programáticos de SES es posible distinguir los siguientes:

1. Establecimiento de una Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*, OPM) a nivel presidencial, cuyo director cuenta con el consentimiento del Senado y un Consejo de Protección del Sistema de Mérito, formado por una comisión independiente de tres miembros nombrada por el presidente con acuerdo del Senado;
2. Control del número y distribución de cargos ejecutivos por agencia, según cuotas establecidas por la OPM;
3. Mejoramiento de las relaciones entre los profesionales de carrera y quienes detentan nombramientos políticos a través de la radicación del rango de *Senior Executive* en la persona y no en el cargo;

Book 19 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1974), en Frank J. Thompson, ed., *Classics of Public Personnel Policy*, pp. 159-187.

⁴⁰ Hugh Hecló, *A Government of Strangers*, p. 28-9.

⁴¹ Entre la extensa literatura que discute la lógica y diseño del SES se puede citar a B. Buchanan, "The Senior Executive Service: How We Can Tell If it Works?", *Public Administration Review* (May-June 1981); N. Lynn y R. Vaden, "Bureaucratic Response to Civil Service Reform", *Public Administration Review* 39 (1979), pp. 333-342; B. Rosen, "Merit and the President's Plan for Changing the Civil Service System", *Public Administration Review* 38 (1978), pp. 301-304; F. Thayer, "The President's Management Reforms: Theory "X" Triumphant", *Public Administration Review* 38 (1978), pp. 309-314.

4. Mejoramiento de las perspectivas de carrera individual a través de la radicación del rango en la persona y no en el cargo;
5. Aumentar la calidad de la gestión a través de calificaciones profesionales y capacitación ejecutiva;
6. Inculcar la noción de responsabilidad y sujeción al escrutinio público (*accountability*) en la gestión burocrática a través de evaluaciones regulares, bonos de incentivo y objetivos acordados con los ejecutivos de carácter político;
7. Compensación equitativa según el desempeño (premios de reconocimiento anual: *Meritorious Executive*, *Distinguished Executive* equivalentes a bonos que aumentan significativamente el salario);
8. Oportunidades para las minorías y las mujeres a través de su incorporación en programas de desarrollo para esas poblaciones objetivo;
9. Se estableció un período de espera de cuatro meses para la relocalización involuntaria de cada miembro de SES, después del nombramiento (político) del superior de la agencia respectiva, con el fin de que éste pudiera conocer mejor las capacidades de su personal, previo a un proceso de reasignación que pudiera ser discriminatorio⁴².

Para efectos de su puesta en marcha, de un total de 11.000 funcionarios de alto nivel que existían en 1977, de los cuales 2.500 correspondían a nombramientos políticos y 8.500 a funcionarios de carrera del servicio civil, se determinó que el SES se estructuraría con 8.000 posiciones, de las cuales el 90% se extraería de los ejecutivos de carrera. Cada agencia en conjunto con la Oficina de Gestión de Personal de la Presidencia (OPM) designó los cargos a que podían optar los actuales funcionarios, quienes en hasta un 30% podían tener menos de 5 años de permanencia continua en el servicio civil previo a su nombramiento.

El SES innovó el sistema de mérito existente –competencia a través de exámenes, seguridad en el cargo y neutralidad política– incorporando mecanismos de premios según desempeño y calidad de la gestión, movilidad administrativa para los altos ejecutivos y obediencia al liderazgo político existente. Aplicando los sistemas utilizados en la empresa privada, la reforma se fundamentó en que los altos ejecutivos responderían a incentivos materiales mejorando la gestión, y que la seguridad en el cargo dependería de la gestión y cumplimiento de metas convenidas en forma contractual con los ejecutivos políticos. El modelo sostuvo que una mejor gestión de los altos funcionarios mejoraría también el desempeño institucional.

⁴² James W. Fesler, *Public Administration: Theory and Practice* (1980), pp. 125-159.

El impacto del Senior Executive Service

Ocho años después, una encuesta realizada en 1987 a 562 ejecutivos del SES de un total de 6.000 existentes durante la administración Reagan en, aproximadamente, 23 agencias de seis departamentos del gobierno federal (Agricultura, Comercio, Educación, Vivienda, Interior y Transporte), muestra que los ejecutivos de alto nivel pensaban que ellos no estaban en posiciones de mando, que los directivos políticos “tenían mucha influencia en sus respectivas agencias” y que incluso “preferían que estos últimos tuvieran aún mayor influencia”. El estudio concluye que Reagan fue exitoso en trabajar el apoyo de los altos ejecutivos del SES debido a la prioridad que asignó al reclutamiento de leales políticos para posiciones claves de gobierno y al debilitamiento de la burocracia federal de carrera frente al crecimiento de los *staff* presidenciales y del Congreso.

El mismo observador concluye que los presidentes, más que preocuparse de diseñar estrategias para limitar la influencia del staff de carrera en la formulación de políticas públicas, deberían preocuparse más de la calidad de los nombramientos de leales políticos en cargos ejecutivos y de cómo éstos ejercen desde allí su función de liderazgo para formular políticas acordes con la agenda presidencial⁴³.

Por otro lado, también se ha comprobado que miembros del SES dejan el gobierno federal con frecuencia, cuestionándose el impacto real que pueden tener los incentivos materiales para lograr permanencia en el servicio⁴⁴. También se ha planteado la hipótesis de que mejores remuneraciones por sí mismas no asegurarían mayor eficiencia en muchas agencias de gobierno, puesto que éstas esconderían muchas ineficiencias derivadas de sus estructuras de poder interno independientemente de la capacidad de gestión de sus ejecutivos⁴⁵.

El análisis de la experiencia estadounidense muestra que los diversos intentos históricos de reorganización del sistema de personal del gobierno federal, basados en la “retórica de la teoría administrativa”, siempre

⁴³ Véase Steven D. Stehr, “Top Bureaucrats and the Distribution of Influence in Reagan’s Executive Branch”, *Public Administration Review* 57 (January/February 1997), pp. 75-81.

⁴⁴ Patricia Wilson, “Power, Politics, and Other Reasons Why Senior Executives Leave the Federal Government”, *Public Administration Review* 54 (Enero/Febrero 1994), pp. 12-19.

⁴⁵ Véase J. L. Pearce y J. L. Perry, “Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis”, *Public Administration Review* 43 (1983), pp. 315-325, y J. L. Pearce, W. B. Stevenson, y J. L. Perry, “Managerial Compensation Based on Organizational Performance: A Time Series Analysis of the Effects of Merit Pay”, *Academy of Management Review* 28 (1985), pp. 261-278.

estuvieron sujetos a la “retórica del *realpolitik*.” A pesar de que individualmente no sobrevivieron a la transacción política contingente, muchas de las ideas de la teoría administrativa se materializaron o se incluyeron en iniciativas posteriores. Más importante aún, es posible interpretar los múltiples intentos de reorganización como una oportunidad simbólica para ejercer un liderazgo efectivo sobre la burocracia —donde se combinan personas, alternativas de oportunidad, problemas y soluciones—, algo que resulta más importante políticamente que la propia implementación de las reformas. En el caso norteamericano las reorganizaciones administrativas nos dicen mucho acerca de la naturaleza del gobierno y de los intentos de organizar la vida política⁴⁶.

La reforma de Carter y la instauración del SES representan una alternativa intermedia que intenta conciliar competencia técnica no partidista con obediencia al liderazgo político. Sin embargo, pese a que el clientelismo clásico no resurgió después de 1978, los resultados empíricos recientes demuestran, como en el caso de la administración Reagan, que el liderazgo político intenta permanentemente lograr un control político y fuerte sujeción del SES a los leales políticos nombrados en cargos ejecutivos.

b) Gran Bretaña

Mientras en el caso de EE.UU. la rápida expansión del electorado estimuló la máquina urbana y la corrupción, en Gran Bretaña el escaso soborno existente estuvo históricamente dirigido a mantener a los votantes bajo control y así proteger a una clase política ya establecida⁴⁷.

Desde la década del 30, en el siglo XIX, los reformistas británicos identificaron al patronazgo como la fuente de la ineficacia administrativa y lograron que el reclutamiento y remoción partidista de los oficiales públicos estuvieran fuertemente restringidos, reforzándose los exámenes competitivos, la promoción desde los niveles inferiores y garantizándose la seguridad en el puesto, aspectos todos que fueron incluidos en el *Northcote-Trevelyan Report* de 1854⁴⁸. La clase administrativa británica no tuvo que

⁴⁶ Véase James G. March y Johan P. Olson, “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government”, *American Political Science Review* 77 (Junio 1983), pp. 281-96.

⁴⁷ Michael Johnston, “Conflicto histórico y ascenso de las normas”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia* (México: UNAM, 1996), pp. 197-98.

⁴⁸ David L. Dillman, “The Politics of Administrative Reform: Public Bureaucracies as Agents of Change in Great Britain and the United States”, en Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

sustituir la ineficacia partidista o la máquina electoral, como fue el caso en Alemania y Francia.

La figura del *Permanent Secretary*, directamente bajo el mando de cada ministro, con la obligación de servir a cualquier ministro y gobierno con igual devoción y lealtad, y el papel de supervisor desempeñado desde temprano por el *British Treasury*, consolidaron el servicio civil británico. Éste estuvo compuesto de tres estamentos: clerical, ejecutivo y administrativo, en un orden ascendiente de responsabilidades y requisitos profesionales. Las funciones del servicio civil británico han sido, primordialmente, la implementación de políticas y asesoría a los ministros para la evaluación de las distintas opciones de políticas públicas. En contraste con otros países, los altos funcionarios y ejecutivos británicos nunca abandonaron sus carreras para servir en otras elites de la sociedad o participar en la política partidista⁴⁹.

Las recomendaciones del gobierno laborista de Wilson, plasmadas en la *Comisión Fulton* en 1966, estuvieron orientadas a eliminar las barreras horizontales que separaban la movilidad entre los estamentos del servicio civil, pero nunca existió un verdadero interés parlamentario en la implementación de esas reformas y el propio servicio civil se opuso en la práctica a las medidas propuestas⁵⁰.

El programa *The Next Steps*, implementado por Margaret Thatcher a partir de 1988, separó la función de la entrega de servicios efectuados por las agencias ministeriales de la función de formulación y diseño de políticas, inspiradas en los principios de gestión del área privada. Para tal efecto se establecieron agencias autónomas bajo la responsabilidad de ejecutivos públicos que, a través de un acuerdo contractual con oficiales de Whitehall y ministros (*“Framework Agreements”*), actuarían con entera independencia en la persecución de las metas acordadas, aunque subsistiría la supervisión y escrutinio de los respectivos ministerios. Hacia fines de 1994 existían ya 102 agencias *Next Steps* con alrededor del 62 por ciento de miembros del servicio civil trabajando en dichas agencias⁵¹.

⁴⁹ Véase Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York: Marcel Dekker, 1979), pp. 198-212, y James B. Christoph, “High Civil Servants and the Politics of Consensualism in Great Britain”, en Mattei Dogan, ed., *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants* (Beverly Hills: Sage Publications, 1975).

⁵⁰ David L. Dillman, “The Politics of Administrative Reform: Public Bureaucracies as Agents of Change in Great Britain and the United States”, pp. 546-7.

⁵¹ Véase Vernon Bogdanor, “Ministers, Civil Servants and the Constitution”, *Government and Opposition* 29 N° 5 (1994), pp. 676-695, y Oliver James, “Explaining the Next Steps in the Department of Social Security: The Bureau-shaping Model of Central State Reorganization”, *Political Studies* 43 (1995), pp. 614-629.

Si bien la implementación de esta *managerial revolution* ha significado importantes avances en la calidad de la gestión pública, según Bogdanor ha dejado también al descubierto importantes debilidades en cuanto a su control democrático (accountability). Las críticas al programa plantean que los ministros ya no serían políticamente responsables de los errores de sus subordinados y que el Parlamento perdería capacidad de escrutinio de las actividades del gobierno. Los ministros, de acuerdo a esta lógica, debieran preocuparse sólo de materias relacionadas con la formulación de políticas y no con su ejecución. Así, se hace posible que los errores de diseño de políticas de gobierno pudieran ser atribuibles a errores operacionales en la gestión de los ejecutivos de las nuevas agencias, que son prácticamente independientes, escondiendo así la responsabilidad política de los ministros.

Además, en la medida en que existan diferencias en los criterios según los cuales se determinan los salarios de los nuevos ejecutivos (según el mercado) y sus superiores (consideraciones fuera del mercado), resultará muy difícil incentivar a los ejecutivos a aceptar a posiciones en Whitehall, tema que tiene importantes consecuencias en la reconfiguración e influencia política de los nuevos ejecutivos públicos británicos⁵².

4. Clientelismo político y crecimiento del Estado en Chile

El estilo de vinculación política que se desarrolla entre los partidos políticos y los nuevos sectores sociales que se incorporan a la política chilena entre los 30 y 60 es de carácter clientelista. El fenómeno no es nuevo, ya que durante el período parlamentario de 1891-1924, la burocracia chilena ya había experimentado un fuerte crecimiento debido a la competencia entre los partidos oligárquicos que aseguraron trabajo a la incipiente clase media y familias de la elite política⁵³. Éste constituye un “clientelismo selectivo”, que a contar de la década de los 30 se expande e institucionaliza en un nuevo sistema multipartidista, donde los partidos compiten fuertemente para movilizar y obtener el apoyo electoral de sectores medios y populares.

Como consecuencia se desarrolla un “Estado Benefactor”, cuyos fines fueron satisfacer las demandas sociales de nuevos sectores que se incorporaban a la vida política nacional, experimentando la administración pública un gran crecimiento. Mientras en 1925 el Estado tenía un total de

⁵² Véase Vernon Bogdanor, “Ministers, Civil Servants and the Constitution”.

⁵³ Karen Remmer, *Party Competition in Argentina and Chile* (Lincoln: University of Nebraska, 1984), pp. 144-145.

26.000 funcionarios, en 1970 llegó a tener casi 300.000. De éstos, 173.000, es decir un 53%, estaban empleados en el sector social⁵⁴. En el Cuadro 1 puede observarse el crecimiento del personal empleado en el área social *versus* las áreas económica y de administración general. A causa de ello, durante casi cinco décadas de expansión de los servicios sociales, el gasto público social se incrementó (en miles de millones de \$/1981) de \$ 3,1 en 1925 a \$ 226,2 en 1972. Para el mismo período, el gasto social como porcentaje del PGB creció desde un 2,1% hasta un 25,8%, siendo salud pública, previsión, vivienda y educación sus principales componentes⁵⁵.

Pero el crecimiento de la administración del Estado fue inorgánico. En forma gradual se agregaron numerosas instituciones descentralizadas que crecieron más rápido que la propia administración centralizada, especialmente en la implementación de programas sociales. En 1942 existían no más de 26 organismos de esta índole, siendo su número en 1970 de 55, de un total de 132 servicios que constituían aproximadamente la administración pública ese mismo año. El régimen de personal, sistema previsional y los sueldos preferentes de sus funcionarios, junto al hecho de que sus directorios fueran de exclusiva confianza del Presidente de la República, permitieron que en el nombramiento de sus altos ejecutivos e incluso personal de nivel medio predominara “un criterio político y no los principios de una administración científica”⁵⁶.

Sin embargo, la forma como se expanden los beneficios sociales hasta fines de los años 50 revela que “son escasas las reformas globales y de carácter general... y frecuentes las que afectan a pequeños grupos.” Los diversos grupos van consiguiendo la aprobación de diversas leyes que establecen nuevos beneficios en su favor y relacionadas con condiciones de trabajo, remuneraciones, beneficios previsionales, salud y acceso a la vivienda, que demuestran una “estructura muy desigual de beneficios y contribuciones”⁵⁷. El exceso de funcionarios en ciertos servicios depende en gran medida del acceso privilegiado que tienen diferentes partidos y grupos de presión a esos servicios⁵⁸. Tanto los partidos como los grupos de presión

⁵⁴ José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1985), p. 34.

⁵⁵ Arellano, p. 33.

⁵⁶ Véase Germán Urzúa V. y Ana María García B., *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 199 y 210; 213-214, y Jorge Iván Tapia Videla y Luis Quirós Varela, “El subsistema político de la seguridad social en Chile”, *Serie de Documentos de Trabajo* N° 5 (Septiembre de 1974), Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, p. 87.

⁵⁷ Arellano, p. 38 y 36.

⁵⁸ Germán Urzúa V. y Ana María García B., p. 191.

CUADRO 1 CIRCULACIÓN PERSONAL DE LAS DIRECTIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (1917-1967)

Partidos	1917	1927	1937	1947	1957	1967	Promedio Período
Comunista	1,00	1,75	1,33	2,33	1,60	2,00	1,67
Socialista	-	-	1,00	1,08	1,15	1,28	1,13
Radical	-	1,00	1,20	1,54	1,20	1,38	1,27
D. Cristiano	-	-	-	1,00	1,00	1,33	1,11
Liberal	1,00	-	1,00	2,50	1,20	-	1,43
Conservador	1,00	1,10	1,13	1,27	1,22	-	1,14
Promedio partidos	1,00	1,31	1,14	1,62	1,21	1,40	1,28
Elites país	1,00	1,23	1,18	1,39	1,30	1,24	1,23

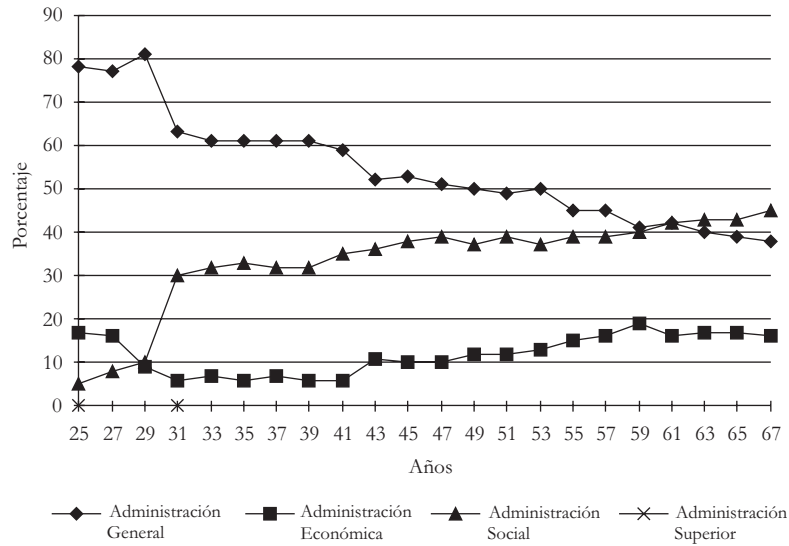
Fuente: Compilado de Joan Reimer, "Circulación de las elites en Chile", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* vol. 1, N° 2 (Agosto 1970), pp, 288-332. Los índices fueron calculados en seis cortes decenales considerando los cargos existentes y las personas que los ocupaban. En cada corte y con respecto a las personas que los ocupaban, se consideró solamente a los individuos nuevos que ocupaban los cargos, sin repetir aquellos que habían aparecido en los cortes anteriores. Cuando $C > 1$, el n° de personas que debieron ocupar los cargos es mayor que el n° de personas que realmente los ocuparon o que el n° de personas permanecieron en los cargos un tiempo mayor a lo establecido por los estatutos, existiendo una permanencia mayor a la ideal.

se apoderan de la administración pública, haciendo verdaderos rehenes a algunos de sus servicios.

El clientelismo operó en Chile en tres dimensiones. En primer lugar, los partidos políticos intentaban controlar determinados servicios de la administración pública, dependiendo del potencial electoral que les pudieran otorgar en la prestación de beneficios sociales. Lo hacen a través de políticas de patronazgo, favoreciendo con un puesto a militantes y leales políticos en niveles directivos, quienes adquieren un status especial en sueldos y previsión. Así pagan los partidos la lealtad de sus militantes y simultáneamente solventan los costos del partido con cargo a recursos del Estado. Y se aseguran, de paso, el manejo de las políticas públicas y sociales con el fin de mantener el apoyo de las bases electorales en las próximas elecciones o, en el peor de los casos, para construir posiciones de poder que les permitan sobrevivir en el futuro, si las próximas elecciones son adversas. De ahí que en Chile:

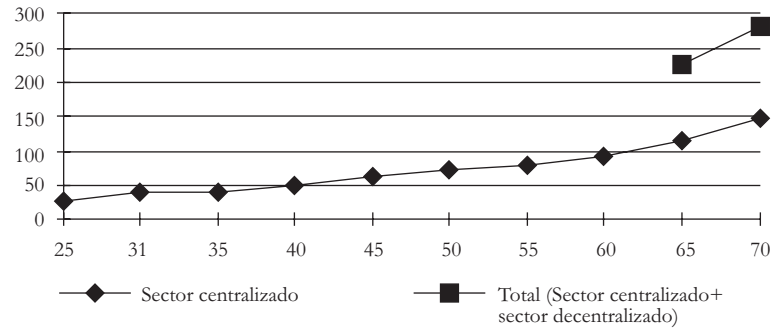
"el apoyo político entregado colectivamente al político, significa poder que a su vez se convierte en recursos (dinero, empleos, contratos, favores burocráticos, influencia), recursos que pueden luego redistribuirse entre sus partidarios...y la posibilidad de beneficiarse políticamente con favores dispensados en el pasado. A

GRÁFICO 1 FUNCIONARIOS PÚBLICOS EMPLEADOS POR SECTOR, CHILE 1925-1967



Fuente: Elaborado a partir de los datos contenidos en Germán Urzúa V. y A. M. García B., *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971), pp. 123-126.

GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO; CHILE 1925-1970 (EN MILES)



Fuente: José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1985), p. 34.

*escala organizacional los grandes partidos de clase media representan centros de redistribución de beneficios sociales*⁵⁹.

Un segundo mecanismo fue la incorporación “semicorporativa” de nacientes grupos de presión y elites empresariales en la administración y gestión del Estado Empresario en calidad de clientes. Dado que la asignación de los recursos en la sociedad se efectuó predominantemente a través del proceso político y no del mercado, los partidos políticos capturaron el apoyo de ciertos grupos de interés con recursos, a cambio de acceso a la formulación e implementación de políticas públicas, maximizando el rent-seeking y/o profit-seeking. Lo anterior se logra a veces otorgando representación a las agrupaciones empresariales de carácter sectorial en ministerios e instituciones del área económica y financiera que fijan la política cambiaria, arancelaria, crediticia, y de subsidios, tales como los directorios del Banco Central, Banco del Estado, CORFO y grandes empresas públicas⁶⁰.

Tercero, los partidos chilenos vincularon el centro con la localidad a través de un sistema de *brokerage*. Estudios realizados en la década de los 60 muestran que estructuras clientelistas practicadas por los partidos políticos para vincularse con sus bases electorales incluían el “compadrazgo”, la “gauchá chica” y la “gauchá grande”. Así por ejemplo, una función del antiguo regidor consistía en articular peticiones a través de vínculos partidistas ante la burocracia centralizada. Su capital político se construía en base a toda una red de contactos capaces de satisfacer favores que significaban un apoyo electoral en el futuro, tanto para él como para el partido político al cual pertenecía, dependiendo de la capacidad para extraer recursos desde el centro:

*“redes verticales de intermediación de intereses se extendían desde todas las comunidades de la nación hacia el centro. Los articuladores locales interactuaban con sus seguidores y los articuladores a nivel nacional, quienes a su vez interactuaban con los burócratas de gobierno y ministros”*⁶¹.

⁵⁹ Véase Larissa A. Lomnitz, “El ‘compadrazgo’, reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile”, en Larissa A. Lomnitz, *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana* (México: FLACSO: 1994), pp. 44-45.

⁶⁰ Ver Constantine Menges, “Public Policy and Organized Business in Chile: A Preliminary Analysis”, *Journal of International Affairs* (1966), pp. 343-365; Crisóstomo Pizarro, “Políticas públicas y grupos de presión en Chile, 1965-1970: un análisis exploratorio”, *Estudios CIEPLAN* 26 (Agosto 1978); William Dugan y Alfredo Rehren, “Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile”, *Política* 22/23 (Junio 1990), pp. 117-136.

⁶¹ Véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Durham: Duke University Press, 1977), p. 159; Alfredo Rehren, “El impacto de las políticas autoritarias a nivel local”, *Estudios Públicos* 44 (Primavera 1991), pp. 207-246.

La evidencia muestra que la política chilena tuvo un pasado clientelista, antecedente que debe advertirnos respecto a la probabilidad de su mantención hasta nuestros días.

5. Intentos de reorganización administrativa del Estado chileno

A pesar de que el sector público chileno fue desde un comienzo relativamente eficiente y honesto, comparado con otros países de América Latina, la burocracia y los servicios públicos fueron penetrados paulatinamente por distintos partidos y facciones de partidos a contar de la década de los cuarenta. Con el paso de los gobiernos convivieron al interior de la burocracia funcionarios con distintas militancias políticas. En este sentido la burocracia chilena cumplió una función de movilidad social y de integración política, bajo fuerte control partidista.⁶² Sin embargo, esto obstaculizó la implementación de políticas públicas en el mediano y largo plazo. Todos los gobiernos tuvieron dificultades para disciplinar la burocracia tras los objetivos de sus programas.

Los primeros intentos de racionalizar el funcionamiento de la administración pública chilena se llevaron a cabo en la década de los veinte. En 1926 y 1927 se dispusieron diversas medidas destinadas a controlar el número de funcionarios y sus respectivos sueldos para reducir el gasto mientras se adoptaba un Estatuto Administrativo. En 1930 el Congreso autorizó al Presidente para dictar dicho Estatuto, pero éste no fue definitivamente aprobado sino hasta 1945. En 1944 el ministro de Hacienda, Sr. Matte, sostenía que era

*“necesario proceder a una reorganización completa de la Administración Pública para establecer un escalafón único (en vez de los trescientos sesenta y tantos grados que existen en ella); y dar a cada funcionario el grado correspondiente y a cada grado su sueldo....hay servicios que están de más y puestos que están sobrando”*⁶³.

Veinte años demoró la adopción del Estatuto Administrativo del funcionario público. Entretanto, las políticas sociales emprendidas bajo un sistema clientelista y de patronazgo significaron que la administración pú-

⁶² James Petras, *Politics and Social Forces in Chilean Development* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 288-337.

⁶³ Germán Urzúa Valenzuela, *Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), p. 252.

blica más que se duplicara, pasando de 26.000 funcionarios en 1925 a cerca de 62.300 funcionarios en 1945⁶⁴. El gran beneficiario de estas políticas fue el Partido Radical, que colonizó gran parte de la administración pública. El funcionario era admitido sin exámenes de competencia y no existía una carrera de mérito funcionario.

La crisis económica de la segunda mitad de los cincuenta, que antecedió a la elección de Jorge Alessandri a la Presidencia de la República en 1958, gatilló la entrega por parte del Congreso de amplias facultades administrativas al Ejecutivo en abril de 1959 para que durante el plazo de un año procediera a reorganizar la administración pública mediante decretos. La entrega de estos poderes por parte de los partidos en el Congreso resultaba inédita, especialmente por el fuerte control que ellos imponían a la administración pública y porque se trataba, además, de un Presidente independiente. Alessandri pudo “estructurar, crear, descentralizar, fusionar, dividir, fijar las plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, cargos y empleos”; crear Consejos o Directorios, o modificar los existentes; y modificar la Ley Orgánica de Presupuestos entre otras facultades⁶⁵. Muchas iniciativas tuvieron éxito como fueron la aprobación del Estatuto Administrativo o DFL 338 de 1960, la fijación de nuevas atribuciones a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la creación de las Oficinas de Presupuesto en todos los ministerios, destinadas a controlar y racionalizar el gasto público. Sin embargo, la propia ley aprobada por el Congreso concedía simultáneamente una serie de beneficios y subsidios financieros y tributarios a grupos de presión y entidades regionales en sus disposiciones varias⁶⁶.

Muchos de los componentes de la reforma administrativa y financiera propuesta por Alessandri no se consolidaron después del año inicial de gobierno. En los resultados de la elección parlamentaria de 1961, el Partido Conservador y Partido Liberal, que apoyaron la gestión independiente de Alessandri, lograron menos de un 30 por ciento de los escaños del Congreso. Sin el apoyo necesario para sustentar un veto presidencial a iniciativas contrarias a su programa, Alessandri incorpora cuatro ministros radicales al gabinete, paralizándose muchas de las iniciativas inicialmente propuestas, especialmente aquellas que se relacionaban con la política salarial y de reajustes. El “gabinete de los gerentes” con el cual Alessandri comenzó su administración se transformó en “gabinete cuasi-político” en 1960

⁶⁴ José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1985), p. 34.

⁶⁵ Véase la Ley N° 13.305 publicada en el *Diario Oficial* el 6 de abril de 1959.

⁶⁶ *Ibid.*, Título IX.

con la incorporación de liberales y conservadores, y terminó en un “gabinete político” en 1961⁶⁷.

Sólo con la aprobación del DFL 338 de 1960 se impusieron requisitos mínimos de ingreso y aparentemente se garantizó el ascenso basado en el mérito y la antigüedad, profesionalizando con graduados universitarios la administración pública. Pero esto no significó que se eliminara la influencia partidista:

“para alcanzar los cargos más altos, los funcionarios tenían que desarrollar credenciales políticas a través de su activa participación en un partido político y el establecimiento de contactos con líderes de los partidos dentro y fuera del Congreso”⁶⁸.

Una encuesta aplicada a 575 funcionarios públicos de 12 ministerios en Santiago durante 1965, apenas terminado el gobierno de Alessandri, determinó que según los integrantes de cuatro niveles de la administración pública —elite administrativa, profesionales y técnicos, semi-profesionales y empleados— el grupo que se percibía como más influyente en la sociedad chilena eran los “partidos políticos” con un 26, 32, 36 y 39 por ciento respectivamente. Curiosamente, en cada nivel administrativo, la influencia percibida de los partidos casi triplicaba la influencia que tenía el propio gobierno central⁶⁹.

Estos datos corroboran, en primer lugar, la creciente importancia del vínculo partidista a medida que se desciende en jerarquía profesional al interior de la administración pública y cómo las políticas de patronazgo cobran mayor relevancia en los niveles más bajos de ella. Segundo, queda en evidencia la dificultad del gobierno para ejercer el comando central de la administración pública por sobre el control de los partidos políticos. En un régimen de apariencia presidencialista, los partidos limitaban incluso el poder de nominación a muchos cargos por parte del Presidente a través del “pase de partido”⁷⁰.

Recién asumido el poder en diciembre de 1964, el gobierno demócratacristiano pidió al Congreso la aprobación de un proyecto de *Leyes Nor-*

⁶⁷ Alfredo Rehren, “La organización de la presidencia y el proceso político chileno”, *Revista de Ciencia Política* 19 (1998), pp. 106-9.

⁶⁸ Arturo Valenzuela, “Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service,” en Ezra Sulciman (ed.), *The High Civil Service* (New York: Holmes y Meier, 1984), p. 260.

⁶⁹ Petras, James, p. 318.

⁷⁰ Véase Alfredo Rehren, “La organización de la presidencia y el proceso político chileno”, *Revista de Ciencia Política* 19 (1998), pp. 89-124.

mativas, que, al igual que para la administración Alessandri, autorizaban al presidente para emprender una serie de reformas administrativas por el lapso de un año. Éstas contemplaban liberar la carrera funcionaria “de la influencia política en las designaciones y en los ascensos, para que se tradujeran en una mayor eficiencia en la administración pública, basada en la confianza del funcionario, en sus méritos, en su esfuerzo, en la estabilidad en su cargo y en el goce de las garantías que le otorga el Estatuto Administrativo”.

Así, el Presidente podría crear, modificar, fusionar o suprimir ministerios y servicios y crear o suprimir Consejos o Directorios. Se proponía, además, organizar un Plan Popular de Viviendas; integrar a los sectores populares al desarrollo nacional a través de la institucionalización de la denominada *Promoción Popular*; crear la Oficina de Planificación Nacional, dependiente de la Presidencia; modificar la ley de presupuesto e instaurar la modalidad de “presupuesto por programa”, entre otras⁷¹.

En la Cámara de Diputados, los partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda que constituían mayoría, rechazaron dicho paquete de medidas, obligando al gobierno a emprender su aprobación a través de proyectos de ley individuales, los cuales obtendría después de prolongados procesos de negociación, una vez que en 1965 obtuviera mayoría en la Cámara.

Sin embargo, las reorganizaciones propuestas estarían fuertemente imbuidas de estrategias político-partidistas. Para evitar interferencias políticas de una administración heredada y ante la negativa del Congreso de apoyar la creación de un ministerio de Promoción Popular, el gobierno propone la creación del ministerio de Vivienda como estrategia alternativa, donde cobijará al núcleo estratégico de la Promoción Popular, manejando desde allí el problema de vivienda de los sectores populares urbanos⁷². Lo mismo podría decirse de la creación de la Corporación de la Reforma Agraria (1967), cuyo personal provendrá del Partido Demócrata Cristiano, fuertemente comprometido con dicho proceso. Ya en 1966, la DC había diseñado como estrategia administrativa “la necesidad de que los cargos de responsabilidad revolucionaria sean encomendados a personas absolutamente compenetradas de la orientación, criterios inspiradores y objetivos del programa de gobierno”⁷³.

⁷¹ Véase texto del Proyecto sobre Leyes Normativas enviado por el gobierno al Congreso. *El Mercurio*, 17 diciembre 1964.

⁷² Véase Peter Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press, 1975).

⁷³ Partido Demócrata Cristiano. *Segundo Congreso Nacional* (Santiago, 1966).

En conclusión, durante las administraciones de Alessandri y Frei Montalva se introducen reorganizaciones administrativas de carácter estructural e importantes innovaciones en la gestión de la administración pública, pero en ningún caso ellas apuntan a consolidar el rol de un gerente público.

Se puede concluir, en primer lugar, que la profesionalización y consolidación de la clase política chilena fue altamente dependiente del Estado, puesto que se identificó con él y utilizó a la burocracia como mecanismo de sobrevivencia ante la incertidumbre y vaivenes electorales de un sistema de partidos extremadamente competitivo y fragmentado. La clase política logró manipular las estructuras de gobierno y las políticas sociales para permanecer en el poder. La fuerza de las barreras de entrada a la actividad política que lograron crear los titulares, se manifiesta en la reducida circulación de su elite dirigente (ver Cuadro 1).

Segundo, los partidos lucharon por capturar la representatividad de nuevos sectores sociales bajo un esquema clientelista, reduciendo el ejercicio autónomo de la ciudadanía y conciencia cívica a un mero acto electoral, controlado y dirigido por las elites dirigentes. Desde esta perspectiva, la democracia chilena aparece como una democracia formal, donde se respetan los procedimientos democráticos, pero carece de una participación autónoma y libre del ciudadano en política.

Tercero, la reorganización de una administración pública bajo estas condiciones sería extremadamente difícil. El motivo es que las relaciones de fuerza entre los partidos representados en el Congreso son equilibradas y que los liderazgos partidistas impedirán cualquier acuerdo, incluso de sus representantes, que afecte el control de los servicios públicos, claves para distribuir puestos de trabajo y favores que pueden comprometer los resultados de las próximas elecciones. En un sistema multipartidista altamente competitivo como el chileno, las políticas de patronazgo son racionales puesto que ningún partido político renunciará a ellas para favorecer a sus adversarios. El clientelismo, expresado a través del patronazgo, es para los partidos un *all-win-game*⁷⁴. Razón que contribuye a que la burocracia y el gasto público experimenten un crecimiento continuo desde la década de los 30, lo cual coincide también con el cambio del rol socioeconómico del Estado y la implementación de políticas sociales orientadas a favorecer a sectores sociales medios y populares.

⁷⁴ Ver Barbara Geddes, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review* 85 (Junio 1991), pp. 371-392.

6. La economía de mercado: ¿Fin del clientelismo político en Chile?

La privatización del Estado iniciada a partir de las reformas neoliberales del régimen militar significó que la asignación de recursos productivos, que se efectuó en forma predominante a través del proceso político y en el ámbito de una economía estatista en la democracia preautoritaria, pasara a ser el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, dentro de un contexto de equilibrios macroeconómicos en la democracia postautoritaria. En relación a 1973, el Estado disminuyó su tamaño, redujo sus recursos financieros y tiene pocos puestos de trabajo que ofrecer en la administración y empresas públicas para satisfacer políticas clientelistas⁷⁵. Se redefinieron las relaciones tradicionales de poder entre la clase política y el sector empresarial:

“el empresariado tiene claro que hoy tenemos una independencia entre lo político y económico mucho mayor que antes, y las decisiones políticas, si bien influyen en el desarrollo económico, no van a influir de la misma manera que antes. El Estado tiene hoy menos fuerza”⁷⁶.

Los políticos necesitan hoy día reconstruir nuevas bases de apoyo y vinculación política sobre la base de una administración más eficiente. Con menos recursos que distribuir, el apoyo electoral depende más del impacto de los equilibrios macroeconómicos y de la efectividad en la entrega de bienes y servicios públicos que de la máquina política del clientelismo tradicional. La burocracia ya no aparece como un instrumento de beneficios particularizados propios del patronazgo partidista. Al contrario, es considerada como un instrumento de implementación de políticas y de provisión de bienes y servicios públicos cada vez de mejor calidad y de menor costo en el corto y mediano plazo para el electorado⁷⁷. Esto cobra más relevancia si consideramos que en comparación con la democracia preautoritaria, el electorado chileno muestra en la actualidad un mayor grado de autonomía con respecto a los partidos políticos. En este contexto, los

⁷⁵ En una discusión sobre este punto, Salvador Valdés me ha sugerido que en términos relativos al PIB, el tamaño del Estado es similar a 1970. Sin embargo, una mayor proporción del gasto público se consume en subsidios universales de pensiones y de salud, donde no cabe el clientelismo por no ser discriminatorios.

⁷⁶ Afirmación del presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio de Chile al inicio del proceso de transición. Alfredo Rehren, “Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile”, *Revista de Ciencia Política* 17 (1995), p. 60.

⁷⁷ Véase Barbara Geddes, *The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994), especialmente pp. 131-139.

políticos preferirán ofrecer bienes públicos porque tienen un costo menor por voto que el costo de los bienes privados ofrecidos a través de políticas clientelistas.

El cambio en la naturaleza del Estado Benefactor y Empresario debilitó las bases del clientelismo tradicional chileno, lo cual, sumado a una mayor pluralización y autonomía de la sociedad y a una crisis de representación, obliga a los partidos políticos a buscar nuevas formas de vinculación y legitimidad política y a construir una nueva racionalidad política que pasa por una reforma de la administración del Estado. Ésta incluye, como en otras democracias avanzadas, “reformas del servicio civil, sistemas públicos no partidistas, cartas de derechos ciudadanos, control sobre el financiamiento de los partidos y contralores no partidistas como prestigioso y confiable poder del Estado”⁷⁸.

Pero junto con esta nueva forma de hacer política, coexisten fuerzas clientelistas importantes en la nueva democracia chilena que pueden explicar en parte los casos de corrupción denunciados en la década de los 90.

Las privatizaciones realizadas por el gobierno militar ya fueron puestas en tela de juicio por una reciente comisión investigadora de la Cámara de Diputados. Procedimientos de enajenación de empresas públicas propiedad de CORFO sin la suficiente transparencia o en condiciones demasiado favorables para grupos compradores, donde incluso participaron funcionarios y tecnócratas del gobierno, y el giro de sumas de dinero por parte del Ejército de Chile a la empresa Valmoyal Ltda. se han mencionado como prácticas corruptas⁷⁹.

Pero una vez terminada la experiencia autoritaria y en pleno proceso de redemocratización, la Contraloría General de la República investigó durante el período 1993-94 un total de 241 denuncias por corrupción. Ellas incluían casos a nivel municipal e irregularidades en empresas públicas como CODELCO, Refinería de Petróleo de Concón, ESVAL, EMPREMAR, EMPORCHI y ENACAR; servicios públicos como DIGEDER, ONEMI, Ministerio de Bienes Nacionales, Servicio Nacional de la Mujer, Hospital Militar, Dirección de Previsión de Carabineros, Oficina Nacional del Retorno y Serviu de Concepción. Además, la denuncia de redes de tráfico de influencias a nivel regional centradas en Valparaíso, ha permitido descubrir importantes vínculos entre empresas públicas, contratistas privados, autoridades regionales, alcaldes y parlamentarios que han redundado,

⁷⁸ Roniger, “Civil Society, Patronage and Democracy”, p. 217.

⁷⁹ Véase Congreso de la República, Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones*, Sesión 33 (jueves 24 y viernes 25 de enero de 1991), pp. 3995-4097.

aparentemente, en la transferencia ilegítima de recursos públicos a campañas políticas de la región.

A partir de los casos de corrupción denunciados en servicios y empresas públicas chilenas desde 1990 es posible extraer tres conclusiones. Primero, es necesario distinguir casos de corrupción donde a través de vínculos partidistas prima el enriquecimiento ilícito de intereses privados, ya sean estos de personas o empresas (como, por ejemplo, el caso de los subsidios para viviendas sociales en el Servicio de Vivienda y Urbanismo de Concepción), de aquellos en que se canalizan recursos a facciones o máquinas partidistas con el fin de financiar actividades político-electorales. En este último caso, la corrupción es parte de esquemas clientelistas que vinculan a elites o facciones partidistas con las masas para intercambiar apoyo político-electoral por recursos financieros.

Segundo, se constata la existencia de redes de contacto partidista y de tráfico de influencias donde priman los profesionales militantes y los recomendados políticos —muchas veces sin profesión— que asumen cargos en virtud de su militancia y lealtad partidaria. Llama la atención la existencia de facciones partidarias regionales que operan como una máquina política (caso Refinería de Petróleo de Concón) o el apropiamiento de determinados puestos en empresas y servicios públicos por facciones internas de los partidos políticos en conflicto entre sí.

Es sugerente el surgimiento de “cargos partidistas vinculados con intercambios ocultos” o “políticos de negocios” en la estructura de la Democracia Cristiana y el Partido Socialista italianos. Se destacan los “capos de los organismos públicos” que basan su carrera en la obtención de cargos por mandato partidista; los “cajeros de partido” que coordinan los gastos de diversos organismos y las entradas ilícitas; los “portacarteras” o emisarios políticos que organizan actividades ilícitas en la administración pública; los “profesionales protegidos” dotados de contactos en la política y la administración, que los partidos colocan como hombres de confianza en diversas comisiones, y los “burócratas con carnet partidista”, empleados de la administración pública leales a sus padrinos políticos⁸⁰.

⁸⁰ Véase Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule* (New Haven: Yale University Press, 1979); Miriam A. Golden “Patronage and Corruption in Italian Politics: An Interpretation and Some Comparative Hypotheses”, trabajo preparado para 1995 Annual Meeting of the American Political Science Association, The Chicago Hilton and Towers, August 31-September 3, 1995; Donatella Della Porta, “Partidos políticos y corrupción: reflexiones sobre el caso italiano”, *Nueva Sociedad* 145 (Septiembre-October 1996), pp. 95-96, y Giovanni Salvi, “Aspectos de la corrupción en Italia: represión y prevención”, *Estudios Públicos* 56 (Primavera 1994), pp. 163-221.

Tercero, dado el esquema de economía de mercado vigente en Chile desde 1990, la empresa privada comienza a aparecer como un componente importante de todas las denuncias de corrupción. Ante la privatización de las empresas públicas, los recursos para financiar la política provienen, como sugiere el caso de la Refinería de Petróleo de Concón por ejemplo, del mismo Estado que –imposibilitado de canalizarlos directamente y masivamente a la actividad política– ejerce su poder discrecional de contratación de servicios y/o regulación del mercado para generarlos.

La naturaleza oscura y precaria del financiamiento privado de la política en Chile también aparece como un claro componente que intermedia la relación entre clientelismo político y corrupción. Aparte de una publicidad política gratuita en televisión y de una asignación parlamentaria, como formas de financiamiento público, no se sabe cuánto y de dónde provienen los recursos, cuál es la influencia de los grupos de interés. Tampoco se sabe cómo se produce el desvío de fondos públicos y privados a la actividad política, ya que las cotizaciones de los militantes no financian ni los gastos corrientes ni electorales de los partidos⁸¹. Como lo señalara el ex presidente de la Cámara de Diputados y militante del Partido por la Democracia Jorge Schaulsohn:

“Muchos candidatos de la derecha tienen contacto directo con los empresarios y, por lo tanto, reciben aportes directos. En el caso de los partidos de la Concertación, a veces la cosa funciona más institucionalmente, uno va a pedir por todos. Yo estuve a punto de ser censurado como Presidente de la Cámara, por haber dicho esta verdad del porte de una catedral, absolutamente a prueba de desmentidos”⁸².

Todos estos hechos movieron al Ejecutivo, con el apoyo de todos los partidos políticos, a crear una Comisión Nacional de Ética Pública en abril de 1994 y a la formación de varias comisiones investigadoras en el Congreso para examinar las irregularidades que adquirieron el carácter de escándalo.

¿Adquirirá el clientelismo político un nuevo carácter, propio de una sociedad más desarrollada económica y socialmente? ¿Priorizarán los par-

⁸¹ Véase Gastón Gómez, “Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos” y Oscar Godoy, “Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención”, *Revista de Ciencia Política* 18 (1996), pp. 115-129 y pp. 15-30 respectivamente.

⁸² Intervención de Jorge Schaulsohn en “El Estado y la Prevención de la Corrupción”, foro-panel realizado el 11 de abril de 1997 en la Universidad Católica de Chile, *Revista de Ciencia Política* 19 (1997), p. 101.

tidos políticos una vinculación con la ciudadanía basada en servicio público a todos los ciudadanos?

7. El nuevo “gerente público” chileno en perspectiva política

El gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle decidió iniciar un proceso de modernización del Estado, creando en 1994 un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que pusiera al Estado al servicio de la gente⁸³. Entre las iniciativas implementadas se puede mencionar el Programa Integral de Calidad; Premio a la Innovación; Simplificación de Trámites; Carta de Derechos Ciudadanos; Oficinas de Información y Reclamo; Programas de Mejoramiento de la Gestión y se formula en la actualidad un Sistema de Gerencia Pública. Este último contempla la siguiente estrategia:

“El jefe de la oficina de personal del Estado (de confianza del Presidente) prepara el perfil del candidato a gerente público de un determinado servicio, con consulta al ministro involucrado. El perfil deberá incluir habilidades profesionales, compatibilidad valórica y ética, y compatibilidad política con el gobierno electo (en términos amplios). Se llama a concurso público y se usa un proceso de headhunting reservado. El ministro respectivo y el jefe de la oficina de personal confeccionan una terna priorizada de común acuerdo (veto mutuo). Elige el Presidente de la República. El nombramiento es por la mitad del período presidencial, prorrogables por la otra mitad. La renovación a mitad de período puede ser vetada por el ministro, por el jefe de la oficina de personal, y por el Presidente. El jefe de la oficina de personal (pero no el ministro ni el Presidente) puede proponer al Presidente el despido del gerente público, previo acuerdo del ministro. Todo el proceso de selección, evaluación y eventual despido será reservado, pero podrá ser auditado por la Contraloría y fiscalizado por la Cámara de Diputados”⁸⁴.

El sistema propuesto apuntaría a racionalizar y sistematizar los nombramientos de directores de servicios ministeriales al interior del actual gobierno de la Concertación; a dar mayor coherencia y efectividad a las

⁸³ Se han realizado varios seminarios internacionales sobre el tema, entre los cuales destaca uno realizado en Santiago, 22 y 23 de marzo de 1995, cuyas ponencias fueron publicadas en Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, *Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile* (Santiago: Dolmen, 1996).

⁸⁴ Discurso de Javier Etcheberry, Comisión de Reforma del Estado del Instituto de Ingenieros de Chile.

políticas de distribución de bienes y servicios públicos al electorado, todo lo cual se enmarca dentro de un Programa de Modernización de la Gestión Pública. Sin embargo, resulta difícil que se eliminen formas de semi-clientelismo en el reclutamiento de personal para cargos de niveles intermedios e inferiores de la administración pública.

La “compatibilidad política” requerida inicialmente con el gobierno electo significa en definitiva afinidad partidista puesto que las habilidades profesionales serán secundarias a la lealtad política. Esta última garantizará, más que la calidad de la gestión, la permanencia de los gerentes públicos en sus cargos en el mediano plazo. En el fondo, el gerente público propuesto reviste potencialmente un “nombramiento político” más que un “nombramiento profesional”. Con este esquema de gerencia pública propuesto, la coalición de gobierno puede mantener un sistema “semiclientelista en la sombra”, destinado a reclutar gerentes al más alto nivel, quienes eventualmente se transformarán en futuros políticos o “políticos estrellas” según su desempeño y visibilidad pública.

Esto permitiría a los partidos de la coalición producir una generación política de recambio, con experiencia en la gestión pública, para reemplazar a los tradicionales líderes políticos de opaca figuración en el mediano plazo. Se respondería así a las nuevas demandas electorales por mejores servicios y bienes públicos con una nueva generación de gerentes-políticos. Según Robin Theobald, el patronazgo ha logrado sobrevivir incluso en sociedades postindustrializadas, donde a diferencia de aquellas menos desarrolladas es “más clasificado, es decir, se restringe a aquellos con calificaciones profesionales o experiencias de negocios en los estratos superiores de la sociedad, más que seguir siendo un fenómeno típico de las clases bajas”⁸⁵. Bajo una política de contrataciones de servicios profesionales en el mercado, incluso el gobierno puede aumentar el grado de discrecionalidad disponible para financiar, en forma paralela, redes de carácter clientelista en importantes sectores profesionales.

En la medida en que los equipos de las campañas electorales sean los mismos que se desplazan para ocupar cargos de “gerentes públicos”, el sistema propuesto puede desvirtuarse, haciendo que los cargos de gerentes públicos sean un premio a la lealtad político-financiera, pudiendo llegar a constituir en este caso un premio para quienes han efectuado importantes donaciones a la campaña política o quienes, nombrados en esos cargos, representan esos intereses. En este caso, el peligro de corrupción resulta inminente.

⁸⁵ Citado por Roniger, *Civil Society, Patronage and Democracy*, p. 216.

El sistema actualmente propuesto parece ajustarse a una estrategia de reclutamiento de tipo “partidista”, que según la tipología elaborada por Geddes comprende:

- a) selección política de todo el personal administrativo superior desde el partido del Presidente o su coalición; lealtad hacia la coalición toma prioridad por sobre la capacidad de gestión;
- b) reclutamiento en base a una estrategia de mérito informal dentro del partido del Presidente o su coalición para llenar cargos en agencias que el Presidente considera cruciales para su programa; y
- c) reclutamiento del resto de la burocracia monopolizado por el partido o coalición del Presidente sobre la base de patronazgo⁸⁶.

Si todo el proceso de selección, evaluación y eventual despido será reservado, pudiendo ser auditado por la Contraloría y fiscalizado por la Cámara de Diputados, se necesita fortalecer el rol inicial de la Cámara para someter a escrutinio a los candidatos a gerentes públicos nominados por el Presidente, como también para evaluar su desempeño posterior, especialmente dadas la magnitud de poderes y relativa independencia con que contarán para manejar sus cargos. Se deben establecer, además, mecanismos de escrutinio público que aseguren la transparencia de la gestión ante la opinión pública.

Al igual que en el caso de los Estados Unidos y Gran Bretaña, analizados con anterioridad, los intentos de reforma administrativa chilena, incluido el actual sistema de gerencia pública propuesto, reflejan la dinámica del sistema de partidos políticos chileno y una adecuación a la cambiante naturaleza de la vinculación política. La propuesta del “gerente público” es un sistema diseñado para nombrar leales políticos, habilitados profesionalmente, en cargos ejecutivos de alto nivel, pero en ningún caso intenta establecer un sistema de altos ejecutivos como el SES norteamericano. Por otro lado, si se compara el sistema de gerencia pública chileno propuesto con el Next Steps británico, la existencia de afinidad política entre ministros y altos ejecutivos podría evitar que se diluya la responsabilidad política de los primeros al diseñar políticas públicas y se carguen los costos políticos a gerentes autónomos, encargados sólo de la implementación de dichas políticas.

Si bien la propuesta del “gerente público” constituye un avance para el beneficio colectivo para toda la sociedad, debemos concluir que simul-

⁸⁶ Barbara Geddes, *The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, p. 144.

táneamente maximiza el potencial electoral de la coalición de gobierno a un costo menor que las políticas clientelistas tradicionales. Para la oposición aparece como más conveniente la introducción de una reforma más amplia que introduzca un nuevo sistema de servicio civil, que no sólo considere la figura del “gerente público”, sino que además introduzca nuevos mecanismos de reclutamiento basados en concursos públicos transparentes para todos los niveles de la administración.