

UNA EXPLICACION SOCIOLOGICA DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO: CHILE, 1812-1970 *

Por RAFAEL LOPEZ PINTOR

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. RASGOS INSTITUCIONALES DE LA BUROCRACIA CHILENA: EL EJECUTIVO. LA ADMINISTRACIÓN FUNCIONALMENTE DESCENTRALIZADA. LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO, DE PERSONAL Y DE LA PLANIFICACIÓN. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL. EL ESTADO COMO EMPLEADOR, EMPRESARIO Y PROMOTOR DEL BIENESTAR SOCIAL.—3. EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA BUROCRACIA: PAUTAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y MOVILIZACIÓN SOCIAL. MOVILIZACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS.—4. PAUTAS DE ROTACIÓN MINISTERIAL: POLÍTICA vs. ADMINISTRACIÓN: EL LUGAR DE LA BUROCRACIA EN EL SISTEMA POLÍTICO. EL EQUILIBRIO ENTRE POLÍTICOS Y EXPERTOS EN LOS ALTOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN.—5. LAS ETAPAS HISTÓRICAS DEL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN CHILE, 1812-1970: EL PERÍODO DE POSINDEPENDENCIA Y PRIMEROS GOBIERNOS CONSERVADORES, 1812-1861. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE COALICIÓN, 1881-1925. CRISIS INSTITUCIONAL Y DICTADURA, 1925-1931. LA POLÍTICA DE COALICIÓN RADICAL, 1932-1952. CRISIS DE LA POLÍTICA DE COALICIONES FORMALES, 1952-1970. RESUMEN DE LAS TENDENCIAS DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO EN CHILE.—6. CONCLUSIÓN.

1. Introducción

Uno de los problemas teóricos centrales en el estudio sociológico de la Administración pública es el de las relaciones entre la burocracia o administración del Estado y el contexto socioeconómico y político en que nace y se desenvuelve. Este tema se lo empiezan a plantear autores como Mosca o Michels, pero

* La redacción de este trabajo se inició a principios de la década de 1970 y la mayor parte de los datos que contiene se refieren a la Administración pública de Chile con anterioridad a 1970. En buena parte constituyó el primer capítulo de la tesis doctoral del autor que, con el título de «Política, Administración y programas de desarrollo en Chile», fue leída en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en junio de 1974. La tesis obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude* ante un tribunal presidido por el profesor don Luis Sánchez Ageta y del que también formaban parte don Eduardo García de Enterría, don Francisco Murillo Ferrol, don José Jiménez Blanco y don Gaspar Ariño Ortiz.

será Weber quien mayor atención dedique al mismo entre los autores clásicos. Para el sociólogo alemán, la aparición y extensión de las organizaciones burocráticas en general (y de la estatal en particular) en la sociedad moderna constituye una de las manifestaciones de un proceso más amplio de racionalización y desmitificación de la vida, que acompaña al desarrollo del capitalismo industrial. Entre sus causas principales habría que contar la aparición de nuevas tecnologías, la expansión de los mercados, el desarrollo de una economía monetaria y las nuevas necesidades de control del Estado moderno. En otros términos, la expansión y desarrollo de la burocracia no pueden entenderse sin referencia a las fuerzas materiales e ideológicas que se ponen en movimiento en la sociedad moderna.

En este contexto de las relaciones entre burocracia, por una parte, y economía y sociedad, por otra, los problemas específicos que se han venido planteando diversos autores se refieren a la relación entre burocracia y democracia; burocracia y estratificación social; burocracia y cambio social.

La relación entre burocracia y democracia ocupó la atención de autores como Mill, Laski, Mosca, Michels y Weber, entre los clásicos. De ellos, Weber hizo un tratamiento del tema que aún tiene vigencia.

Para Weber, la organización burocrática moderna es el tipo de administración que acompaña o es propio de un sistema de autoridad legal-racional, y manifiesta una tendencia clara a acumular poder y recabar autonomía respecto de los fines y la autoridad política para cuyo servicio nace. Hay que poner límites a esta tendencia mediante el desarrollo de mecanismos diversos, como son los organismos colegiados, la separación de poderes, las diversas formas de democracia directa o los organismos representativos.

Esta temática la retoman algunos teóricos de la modernización y el desarrollo político, generalmente sin explicitar su entronque con los autores clásicos. Tal vez el exponente más conspicuo sea Fred Riggs, quien llega a elaborar una detallada tipología de los sistemas políticos utilizando como criterio básico el grado de poder que la burocracia tiene *vis-à-vis* lo que él

llama «sistema representativo», esto es, los partidos políticos y las cámaras legislativas. Para Riggs, el sistema político más eficiente política y técnicamente es aquel en que la burocracia está permeada y, en buena medida, controlada por la acción de los organismos representativos, que a su vez reflejan la estructura de partidos del sistema. A tal sistema Riggs le llama «compensado», y adelanta una serie de medidas operacionales que permiten detectar el grado de compensación del mismo (particularmente las pautas de reclutamiento de los funcionarios). Con menor elaboración, esta temática también está presente en los trabajos de Esman, Heady o La Palombara.

En resumen, la idea eje de este enfoque es que un sistema político con escaso desarrollo de los mecanismos de representación directa y responsabilidad política engendra una Administración que desarrolla cada vez más sus propias bases de poder en perjuicio de su capacidad técnica y, más aún, de la capacidad política de respuesta del sistema como un todo. Hay, por tanto, que desarrollar mecanismos que impidan a la Administración escapar al control de las instituciones representativas y del propio Gobierno. Es, pues, tarea de la investigación empírica el determinar la posición de poder de la burocracia *vis-à-vis* el ejecutivo político o Gobierno, por un lado, y los organismos representativos, por otro, y la medida en que prevalecen orientaciones y mecanismos concretos que llevan a la acumulación de poder por parte de la Administración. Factores clave en el análisis de esta última dimensión son las estructuras y dinámica de reclutamiento de personal, así como de la preparación y ejecución del presupuesto. Se trata de hacer empíricamente posible una evaluación de la funcionalidad o disfuncionalidad de la burocracia en relación con los fines del sistema social y del sistema político.

Por lo que se refiere a la relación entre burocracia y estratificación social, en el contexto de los estudios de la burocracia estatal éste es un tema que ha sido abordado desde dos perspectivas netamente diferenciables: el análisis marxista de la estructura de clases y su reflejo en el aparato del Estado, y el análisis,

mucho más estático, de los teóricos de la modernización y la Administración pública.

Marx dedica escasa atención a la burocracia y la ve como un mecanismo más de expresión en el Estado de los intereses de la clase dominante. De manera que con la desaparición de la burguesía y su mecanismo de dominación política, el Estado burgués, también desaparecerá la burocracia. Lenin y Kautsky, aunque con algunas diferencias, creen que la organización burocrática sobrevivirá al fin del capitalismo, pero pasará a representar los intereses del proletariado (Kautsky) y los «burócratas» darán paso a obreros, campesinos y soldados. Esta visión optimista del rol de la burocracia en el Estado socialista vendrá a ser duramente contrarrestada por las posiciones de Trotsky, Rizzi y Djilas, que, respectivamente, sostendrán que la burocracia se ha convertido en un estrato dirigente y casta parásita de la sociedad; que se trata de una nueva clase, propietaria de la plusvalía que genera el proletariado; que el partido es una burocracia y ésta constituye una nueva clase, ya que usa y dispone de la propiedad del Estado. Por tanto, en el contexto marxista, la burocracia es un mecanismo de dominación y expresión de los intereses de determinados estratos sociales, pero nunca de los intereses de toda la sociedad.

Un poco en esta línea, que considera a la burocracia como mecanismo de expresión de determinados intereses sociales, están los trabajos de Lipset (1950) y Bendix (1964), en concreta referencia a cómo el desarrollo del ideal de «neutralidad administrativa» viene históricamente ligado en los países de Occidente al interés de un sector social muy específico, los hombres de negocios.

Desde una perspectiva básicamente estática y más pobre que las anteriores, algunos teóricos de la modernización y la Administración pública han estudiado la relación entre burocracia estatal y estructura social por vía de la estructura del empleo público. Se trata normalmente de analizar el origen social de los funcionarios y sus características sociodemográficas, y, cuando mucho, se plantea el problema de si tales características reflejan de alguna forma la estructura social de la sociedad global.

Mosher habla de este último fenómeno en términos de «representatividad pasiva» de la burocracia respecto de la sociedad como un todo. Se trata de ver si los distintos grupos sociales están representados en la burocracia en términos del *background* social de los funcionarios. Por supuesto que este autor es consciente de que tales semejanzas no tienen por qué implicar que los administradores tomen decisiones que favorezcan al grupo social del que proceden y piensa que, más bien, comportan un valor simbólico. Es en esta línea donde hay que situar los estudios de *élite* burocrática de Bottomore sobre Francia; Edinger, en Alemania; Corson y Shale, Stanley, Warner y Mann, en los Estados Unidos; Petras, en Chile; Wright, en Ecuador; Hopkins, en Perú; Silva Michelena, en Venezuela; Berger, en Egipto; Ahmad, en Pakistán; Taub, en India; Esman, en Malasia; Roos y Roos, en Turquía, o Linz y De Miguel, en España.

Pudiera decirse que la hipótesis más o menos implícita en este segundo enfoque analítico es que en la medida en que la Administración pública constituya un sistema de empleo abierto a los diversos sectores de la población habrá una mayor identificación entre administradores y administrados, y los intereses de toda la población—en la medida en que también son articulados a través de la burocracia—estarán presentes a la hora de administrar.

Aparte del problema de la relación entre el desarrollo de la burocracia estatal y la configuración del sistema político, hay todo un núcleo de problemas relativos al efecto que determinadas formas de organización pueden tener sobre el desarrollo económico y el cambio social en general. Enraizado en la teoría weberiana está el tema del impacto de las organizaciones complejas en la sociedad moderna, causas y efectos a su vez de un proceso más amplio de racionalización y desmitificación del mundo. Tanto los teóricos de la administración de los negocios como los teóricos del desarrollo se plantean el problema de los efectos que sobre el entorno económico y social tiene el incremento del nivel de racionalización de las organizaciones, estatales o privadas. Tanto Taylor como Mayo pueden ser considerados teóricos sociales en el contexto de la sociedad industrial,

y lo mismo puede decirse de Wiener, Esman, Pye o Riggs en el contexto de las sociedades en desarrollo. Los principios de la «organización científica del trabajo» y las técnicas de «organización y métodos» se han venido aplicando por igual en los sectores público y privado. El mismo Lenin llegará a reconocer la utilidad de este tipo de técnicas para la organización del trabajo industrial y, por tanto, para el desarrollo económico de la sociedad.

Por una parte se plantea el problema del papel de la Administración del Estado en el desarrollo sectorial de la economía y en las modificaciones de la estructura social del país. Se trata de mirar al Estado como empresario y planificador económico, como sector ocupacional y base de una clase media funcionaria, como canal de movilidad social, etc. Puede incluso afirmarse que la mayor parte de los teóricos de la Administración del desarrollo hacen primar estos aspectos sobre la temática de las relaciones entre burocracia y sistema político.

Por otra parte se plantea el problema de las actitudes y orientaciones de los funcionarios del Estado y los empresarios privados respecto del desarrollo económico y el cambio social en general. Es éste el «enfoque de la modernidad» aplicado a las grandes organizaciones. De alguna manera lo recogen todos los estudios de la Administración pública en países en desarrollo a que he hecho referencia anteriormente (incluyendo los de Pye, en Birmania; Riggs, en Tailandia; Daland, en Brasil; Eldersveld-Hanannadham y Barnabas, en la India).

Tal es la problemática central respecto de las modernas organizaciones burocráticas y su entorno socioeconómico y político más amplio. Con todo, no es ésta el área en que más se ha investigado sobre organizaciones complejas, con ser sin duda la más relevante, al menos desde una perspectiva macrosociológica. Los mayores esfuerzos de investigación empírica se han llevado a cabo en el mundo de las empresas, tal vez porque la preocupación normativa con «la mejor forma de organización y gobierno» es allí más acuciante y pueden mobilizarse recursos financieros para la investigación más fácilmente. Lo que no necesariamente

implica que se sepa más y se haya avanzado más en la construcción teórica a este nivel microsociológico (1).

(1) Sobre el tratamiento de Weber, véase MAX WEBER: *Economía y sociedad* (México, Fondo de Cultura Económica, 1969), vol. II, pp. 704 y ss. Véase también WEBER: «Parliament and Government in a Reconstructed Germany», apéndice II a la edición americana de *Economy and Society* (New York: Bedminster, 1968), volumen 3. Entre los autores contemporáneos que dedican atención al tema, consultar los siguientes trabajos:

SAMUEL EISENSTADT: *The Political System of Empires* (Glencoe, Ill., The Free Press of Glencoe, 1963); FRED RIGGS: *Administration in Developing Countries* (Boston, Houghton Mifflin Company, 1964); FRED RIGGS: «The Structure of Government and Administrative Development», en la obra de RALPH BRAIBANTI (ed.): *Political and Administrative Development* (Durham, N. C., Duke University Press, 1969), pp. 220-324; MILTON J. ESMAN: «The Politics of Development Administration», en J. D. MONTGOMERY y W. J. SIFFIN (eds.): *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (New York, McGraw Hill, 1966), pp. 59-112; FERREL HEADY: *Public Administration: A Comparative Perspective* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1966). Véanse las diversas contribuciones en la obra de JOSEPH LAPALOMBARA (ed.): *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963).

Sobre la relación entre burocracia y estratificación social en los autores marxistas, véase un resumen en MARTIN ALBROW: *Bureaucracy* (New York, Praeger Publishers, 1970), y NICOS MOUZELIS: *Organización y burocracia* (Barcelona, Península, 1973). Otras perspectivas sobre el tema en SEYMOUR M. LIPSET: «Bureaucracy and Social Change», en MERTON et al. (eds.): *Reader in Bureaucracy* (New York, Free Press, 1952), pp. 221-232; REINHARD BENDIX: *Nation Building and Citizenship* (New York, John Wiley and Sons, Inc., 1964); FREDERICK L. MOSHER: *Democracy and the Public Service* (New York, Oxford University Press, 1968), cap. 1; DAVID T. STANLEY: *The Higher Civil Service* (Washington, D. C., The Brookings Institution, 1964); JAMES PETRAS: *Politics and Social Forces in Chilean Development* (Berkeley, The University of California Press, 1969); FREEMAN J. WRIGHT: *The Upper Level Public Administrator in Ecuador* (Quito, Editorial Fray Jacobo Rique, 1968); JACK W. HOPKINS: *The Government Executive in Modern Peru* (Gainesville, University of Florida Press, 1967); MORROE BERGER: *Bureaucracy and Society in Modern Egypt* (Princeton, Princeton University Press, 1957); MUNEER AHMAD: *The Civil Servant in Pakistan* (Karachi, Oxford University Press, 1964); FRANK BONILLA y J. A. SILVA MICHELENA: *A Strategy for Research in Social Policy* (Cambridge, Mass., The M. I. T. Press, 1967); MILTON ESMAN: *Administration and Development in Malaysia* (Ithaca, Cornell University Press, 1972); RICHARD P. TAUB: *Bureaucrats under Stress* (Berkeley, The University of California Press, 1969); LESLIE L. ROOS y NORLOU P. ROOS: *Managers of Modernization. Organization and Elites in Turkey (1950-1969)* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971); JUAN LINZ y AMANDO DE MIGUEL: «La élite funcionarial española ante la reforma administrativa», en *Sociología de la Administración Pública Española* (Madrid, Anales de Moral Social y Económica, 1968), pp. 199-250; T. B. BOTTOMORE: *Higher Civil Servants in France* (London, Transactions of the II World Congress of Sociology, 1954); JOHN J. CORSON y PAUL R. SHALE: *Men Near the Top: Filling Key Posts in the Federal Service* (John Hopkins University Press, 1968); W. LLOYD WARNER y otros: *The American Federal Executive* (Yale University Press, 1963); DEAN N. MANN: «The Selection of Federal Political Executives», *The American Political Science Review*, vol. 58, núm. 1 (marzo 1964).

Sobre el tema de la burocracia y la modernización y el cambio social, véanse los siguientes trabajos, aparte de otros ya citados: KARL FRIEDRICH: «Political Development and the Objectives of Modern Government», en BRAIBANTI (ed.), *op. cit.*, p. 218; RALPH BRAIBANTI: «External Inducements of Political-Administrative Development: An Institutional Strategy», en BRAIBANTI (ed.), *op. cit.*, p. 3; LAPALOMBARA: «Values and Ideologies in the Administrative Evolution of Western Constitutional Systems», en BRAIBANTI, *op. cit.*, p. 218; ALFRED DIAMANT: «Political Development: Approaches to Theory and Strategy», en JOHN D. MONTGOMERY and WILLIAM J. SIFFIN (eds.): *Approa-*

El objeto de este trabajo es ofrecer una descripción del contexto general dentro del que se ha desarrollado la acción administrativa en Chile. Se trata de identificar las características macroestructurales de la burocracia chilena contemporánea, así como de analizar la evolución histórica de las estructuras burocráticas desde los primeros tiempos de la República independiente hasta nuestros días.

El análisis se ha realizado desde un enfoque contextual en el sentido de evaluar las características y el cambio estructural de la Administración dentro del contexto más amplio de los procesos socioeconómicos y políticos que la afectan y a su vez son afectados por la burocracia. Qué duda cabe que el cambio económico, social y político produce sus impactos sobre el aparato del Estado, que a su vez actúa como agente cuyo comportamiento afecta a la sociedad, la economía y la política.

Lo que aquí se va a analizar es el proceso de institucionalización de las estructuras gubernamentales en sus relaciones recíprocas de causa-efecto con los procesos de cambio económico y movilización sociopolítica y—lo que es más importante—con el proceso de institucionalización de las instituciones representativas, particularmente del sistema de partidos. El análisis va a ilustrar un hecho empírico que ha atraído incluso la atención de autores no latinoamericanistas, como Huntington y Riggs, esto es, que en Chile el desarrollo de las instituciones representativas no ha sido frenado por una más rápida institucionalización de las estructuras gubernamentales (la burocracia), sino que es anterior y precede a ésta. Más aún, y hasta época reciente, ambos procesos institucionalizadores no han sido desbordados por el proceso de movilización política (2).

ches to Development: Politics, Administration and Change (New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1968), pp. 17-28. Puede encontrarse un resumen reciente de las diferentes posiciones en FERREL HEADY: «Bureaucracies in Developing Countries», en FRED W. RIGGS (ed.): *Frontiers of Development Administration* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1971), pp. 464-71; LUCIEN PYE: *Politics, Personality and Nation Building* (New Haven, Yale University Press, 1962); FRED RIGGS: *Thailand. The Modernization of a Bureaucratic Policy* (Honolulu, East-West Center Press, 1964); ROBERT T. DALAND: *Brazilian Planning: Development, Politics and Administration* (Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1967); SAMUEL J. ELDERSVELD, J. HANAN-NADHAM y A. P. BARNABAS: *The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy* (Glenview, Ill., Scott, Foreman and Company, 1968).

(2) Huntington considera que Chile tiene un sistema político de tipo «whig», dados su alta ratio entre institucionalización y participación, así como su nivel medio

Se sostiene en este trabajo que la burocracia chilena—fuertemente vinculada a los partidos políticos y distribuidora histórica de beneficios—ha demostrado un potencial considerable de eficiencia y capacidad de adaptación al cambio. Esto a pesar de ciertas limitaciones estructurales. Se ha dado en Chile una combinación proporcionada de capacidad de respuesta política y eficiencia técnica en los escalones más altos de la Administración, como podrá deducirse del padrón de reclutamiento de los altos ejecutivos. Dicha pauta puede considerarse un buen indicador de capacidad de realización administrativa (*performance*). Al mismo tiempo hay que decir que el talante ideológico de los burócratas chilenos tiende a ser más moderado que conservador o radical.

A un nivel puramente descriptivo también se verá en este trabajo cómo la burocracia chilena ha ido desarrollando sus peculiares características no sólo para satisfacer ciertas necesidades básicas de la población, tales como la seguridad exterior e interna, sino también como un mecanismo distribuidor de recompensas entre la ciudadanía movilizada por los partidos políticos. Específicamente, hay alguna evidencia empírica para demostrar que la burocracia central chilena ha «respondido» políticamente como proveedora tanto de empleos en el sector terciario como de ciertos beneficios sociales (desarrollo de *welfare state*). Ha respondido también a las demandas de desarrollo económico, particularmente a través de la actividad empresarial del Estado.

Una descripción sumaria de la Administración central chilena contemporánea (hasta la reciente ruptura de la democracia) precederá al análisis de tipo histórico. La descripción se centra en la estructura organizacional, su capacidad de empleo, entidad del presupuesto del Estado y reglas básicas de funcionamiento.

de participación política. Ver SAMUEL HUNTINGTON: *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968), p. 80. Riggs piensa que en Chile hay una burocracia «equilibrada» y, por tanto, relativamente competente y con adecuada capacidad de respuesta. Ver FRED RIGGS: «The Structures of Government and Administrative Reform», in RALPH BRAIBANTI (ed.): *Political and Administrative Development* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1969), p. 271.

2. Rasgos institucionales de la burocracia chilena

Aunque la atención aquí se va a dirigir a la Administración central, conviene tener presente que en Chile el gobierno local responde y está más ligado a las instituciones centrales y la política nacional que a fuerzas locales autónomas. De hecho, pocas son las áreas de decisión reservadas a la autoridad municipal y son escasos sus recursos presupuestarios. Los empleados municipales tienen conciencia de que el organismo central de control—la *Contraloría*—supervisa todo lo que se hace en la municipalidad (3). En cuanto a la Administración provincial se refiere, hay que decir que fundamentalmente se trata de una mera prolongación del presidente de la República.

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones decisorias y presupuestarias del gobierno municipal, la política local tiene una dinámica extraordinaria. El grado de competencia entre partidos es tan alto en las elecciones locales como en las nacionales. Esta pauta de fuerte competencia partidista a nivel local es funcional, desde luego, para los intereses de los partidos en su estrategia nacional, pero, como ha demostrado recientemente A. Valenzuela, refleja sobre todo la existencia de un padrón particularista de agregación de demandas o de relación patrón-cliente: las autoridades elegidas a nivel local (alcaldes y regidores) obtienen favores para sus electores (clientes) a través de sus contactos y presiones sobre la burocracia central, a su vez mediatizados por la acción de los parlamentarios de sus respectivos partidos (4).

Es, pues, en el centro —partidos y Administración— donde se decide la suerte de los proyectos locales; hecho que refuerza la necesidad de estudiar la Administración central.

(3) Sobre este último punto, véase un estudio reciente sobre política local en Chile de ARTURO VALENZUELA: «Clientelistic Politics in Chile: An Analysis of Center-Linkages» (Tesis doctoral, Universidad de Columbia, 1971), cap. 2. Una breve descripción de la administración local chilena puede encontrarse en la obra clásica de FEDERICO GIL: *The Political System of Chile* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1966), pp. 128-33. Sobre el perfil histórico de la administración local, remito al lector a la ya citada tesis de Valenzuela, cap. 8.

(4) Véase A. VALENZUELA: *Op. cit.*, caps. 1, 4, 6 y 7.

EL EJECUTIVO

La Constitución de 1925 (vigente hasta el golpe de Estado de 1973) dio al presidente amplios poderes. Puede legislar por decreto y tiene a su disposición los instrumentos administrativos del reglamento y la instrucción, en todo caso susceptibles de revisión por el Congreso y la Contraloría (5).

El presidente nombra a los ministros y puede reemplazarlos con entera libertad. Los ministros no son responsables ante el Congreso, pero éste puede forzar la dimisión de un ministro acusándolo ante el Senado. Normalmente esta acusación va seguida de cese en el Gabinete (6).

Existen catorce ministerios: Interior, relaciones exteriores, justicia, hacienda, agricultura, tierras y colonización, obras públicas, economía, minas, educación, salud pública, trabajo, vivienda y defensa nacional.

La rotación ministerial fue poco intensa hasta 1891, en que se establece la llamada «República parlamentaria». A partir de entonces y hasta después de 1952 el ritmo de rotación es muy alto. Luego se iniciaría una tendencia de estabilidad ministerial, que ha perdurado hasta épocas recientes. Rotación «poco intensa» en Chile quiere decir que no hubo más de cinco nombramientos ministeriales por año durante el período que precede a la «República parlamentaria» *vis-à-vis* índices de dieciséis a veinte nombramientos por año en el período que sigue. Como se verá más adelante, los índices de rotación bajan a partir de 1952 hasta los niveles que eran normales en el siglo XIX.

La estructura estándar de autoridad de línea en un ministerio se compone del ministro, un subsecretario y los jefes de un número variable de servicios que no siempre responden a la misma denominación, aunque sí tienen parecida categoría; «dirección general», «dirección», el término «Servicio» seguido de una especificación, como, por ejemplo, el «Servicio del Tesoro» o el «Servicio de Aduanas». El ejecutivo al frente de tales servicios tiene el título de director general, director o jefe del Servicio.

(5) GIL: *Op. cit.*, pp. 99-103.

(6) *Ibid.*, pp. 104-5.

Organos del *staff* dentro de cada ministerio suelen ser una Oficina de Presupuesto, un Departamento Jurídico y una Oficina de Planificación.

LA ADMINISTRACIÓN, FUNCIONALMENTE DESCENTRALIZADA (7)

Más del 40 por 100 de los empleados del estado chileno trabajan en las llamadas «instituciones autónomas» o sector administrativo funcionalmente descentralizado. Estos organismos están conectados con la Presidencia a través de los respectivos ministerios, pero son en gran medida independientes en el reclutamiento de su personal, así como en la determinación y distribución de sus recursos presupuestarios.

En general, el presidente nombra al alto ejecutivo de dichas instituciones. También tiene que aprobar por decreto el presupuesto de estas entidades, así como todas sus decisiones en materia de sueldos y salarios o de extensión de plantillas (*plantas*).

Hoy existen más de cincuenta organismos autónomos. Se clasifican en cuatro categorías: «establecimientos públicos», como las Universidades de Chile y Técnica; «instituciones semifiscales», como son las Cajas de Previsión; «empresas del Estado», a través de las cuales el Estado actúa como empresario en todos los sectores de la economía, y «empresas de economía mixta», en que el Estado participa junto con los accionistas privados. En 1970 había unas sesenta empresas del Estado (8), número que aumenta considerablemente durante la administración de la Unidad Popular y que la nueva política económica de la Junta reduce progresivamente.

No hay en la Constitución de 1925 ninguna cláusula a cuyo amparo se pudieran crear estas instituciones autónomas. Sin embargo, y como tampoco lo prohíbe, se ha institucionalizado la práctica, desde luego, bajo la sanción positiva de los mecanismos formales e informales del sistema político. Son varias las

(7) En el Ministerio de Defensa existen tres subsecretarías; dos, en el Ministerio de Economía, y otras dos, en el de Trabajo. Véanse GIL: *Op. cit.*, p. 104, y GERMÁN URZÚA y ANA MARÍA GARCÍA: *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), pp. 118-119.

(8) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 205-9. Hay una relación de organismos descentralizados en F. GIL: *Op. cit.*, pp. 134-38.

razones que se han aducido al respecto. Una opinión bastante generalizada mantiene que estas instituciones satisfacen la necesidad de intervención gubernamental en la economía mejor que los departamentos ministeriales clásicos (9). Se supone que son más eficientes y tienen mayor flexibilidad presupuestaria al escapar al procedimiento y control presupuestarios normales. También se ha sostenido que el Congreso deseaba dejar libre la mano a ciertas entidades administrativas para que tuvieran una mayor flexibilidad en la fijación de los sueldos del personal, dadas las presiones sindicales al respecto como consecuencia del proceso inflacionario, crónico en Chile desde principios de siglo (10). La idea de las entidades autónomas parecería adecuada a este fin. Cabría añadir que el patronazgo de los partidos también ha debido contribuir al florecimiento de la Administración autónoma en un sistema donde las clientas electorales esperan ser recompensadas en gran medida con empleos administrativos. Trabajar en un organismo autónomo constituye un empleo público particularmente privilegiado, dado el escaso control parlamentario y también ejecutivo que sobre él se ejerce.

Cualquiera que sea el peso de los diversos factores determinantes del desarrollo de la Administración autónoma, lo cierto es que el producto final ha resultado muy funcional para el mantenimiento de un sistema político multipartidista y acomodaticio de demandas plurales, aunque puede haber sido menos funcional para el logro eficiente de metas de desarrollo económico de corto y medio plazo. En otras palabras, las diferentes clientelas políticas han estado compartiendo su porción en los recursos del sistema por la vía de mantener o establecer ciertos enclaves administrativos mientras ocupaban posiciones de poder, ya sea como gobierno o como partes de un gobierno de coalición. Esto es sin duda funcional para la estabilidad del sistema político. Por otra parte, la anarquía administrativa que supone una burocracia en gran medida incontrolada por el Congreso y por el mismo presidente no deja de constituir un obstáculo estructural para la eficiente consecución de objetivos de programa.

(9) En relación con el desarrollo de estos organismos como respuesta a la necesidad de industrialización y desarrollo, remito a GIL: *Op. cit.*, pp. 134-39.

(10) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 211-212.

Sin duda, hay organismos de control administrativo en Chile, pero, como se verá más adelante, no hay que exagerar su importancia real. Su control es más que nada un control de la legalidad y, aun dentro de esta área, se ve dificultado por ciertas prácticas presupuestarias en el reclutamiento del personal y aun en la actividad planificadora. Más aún, los organismos de control tampoco disponen de muchos recursos financieros o de personal para hacer efectivo su poder fiscalizador.

LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO, DE PERSONAL Y DE LA PLANIFICACIÓN

La naturaleza más bien ajerárquica del sistema administrativo chileno es particularmente observable a través de sus prácticas presupuestarias, de reclutamiento de personal y de planificación. Probablemente estas tres áreas constituyen el mejor ejemplo de la falta de coordinación y control en la burocracia chilena.

Respecto de los procedimientos presupuestarios, hay que distinguir entre el presupuesto general y los presupuestos de las instituciones autónomas. En cuanto al primero, la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda prepara un documento para la consideración del Congreso. La Constitución de 1925 recortó los poderes del Congreso en materia presupuestaria hasta el punto de que todo lo que las Cámaras legislativas pueden hacer es discutir el proyecto enviado por el presidente, que si no es aprobado se hace efectivo pasados cuatro meses. El Congreso no puede introducir aumentos en los gastos tal como vienen expresados en el documento presidencial. Hay, sin embargo, tres caminos abiertos a la influencia de las Cámaras en el proceso presupuestario. Primero, el Congreso puede rebajar los gastos que no son permanentes («gastos variables»). Además, los parlamentarios pueden asignar fondos de las partidas especificadas en el proyecto de Ley del Presupuesto para proyectos concretos en un área determinada a través del procedimiento de las «indicaciones» que, de ser vetadas por el presidente, necesitan un voto de dos tercios para prosperar. Finalmente, el Congreso puede realizar asignaciones específicas de fondos cuando

vota la aprobación de leyes especiales de iniciativa presidencial para proveer de fondos adicionales a un proyecto específico (11).

En cuanto al presupuesto de las entidades autónomas, éstas deben presentar su proyecto anual para la aprobación del presidente antes del día 1 de enero de cada año y publicar en el *Boletín Oficial* un resumen de su presupuesto. En la práctica ocurre que estos organismos entregan al presidente un documento-resumen de sus gastos e ingresos a fin de que se les cubra el déficit con cargo al presupuesto general de la nación. Este documento no incluye las operaciones de crédito que los mencionados organismos han realizado durante el año fiscal, dado que su finalidad es mostrar que se necesitan fondos adicionales para cubrir la diferencia entre sus gastos y sus ingresos (12). Normalmente estos presupuestos son remitidos a la aprobación presidencial no antes del 1 de enero, sino bastante entrado el año en que se supone que tienen que operar, lo que supone bastantes dificultades de tipo legal, administrativo y financiero. Se da el caso de que el presidente tiene que promulgar decretos especiales eximiendo a determinados organismos autónomos de los requisitos legales arriba descritos, lo que a su vez es causa de nuevas demoras (13).

La influencia del Congreso sobre estos procesos presupuestarios particulares se limita a la discusión y aprobación de las partidas insertas en la Ley General del Presupuesto con destino a la cobertura de los déficit de las entidades autónomas.

Respecto de la administración de personal, hay que decir que no existe en Chile un servicio central de reclutamiento y entrenamiento, ni tampoco un cuerpo legislativo de uniforme aplicabilidad para todos los empleados públicos. El Estatuto administrativo cubre solo parcialmente a todos los integrantes de la Administración. Por lo que a clasificación del personal se refiere, la Oficina Central de Organización y Métodos (OCOM) ha clasificado hasta el presente, con la asistencia de las Naciones Uni-

(11) Sobre la dinámica presupuestaria en el Congreso, véase VALENZUELA: *Op. cit.*, capítulo 7. Hay una descripción del procedimiento presupuestario en la obra del Instituto de Economía, *El proceso presupuestario fiscal chileno* (Santiago: Instituto de Economía, 1958).

(12) *Ibidem*.

(13) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 223-24.

das, unos 175.000 empleos en más de 800 tipos de trabajo (14). Sin embargo, existen numerosas escalas diferentes de empleo y sistemas de remuneración aplicables a los diversos servicios.

Cada organismo recluta su propio personal, según sus particulares intereses y necesidades. Hay un cierto «sistema de mérito» formalmente establecido («concurso de méritos») para el reclutamiento del personal. Pero no existe un mecanismo efectivo para controlar los poderes discrecionales que cada organismo tiene en el reclutamiento de sus empleados.

Sin embargo, existen límites de esta autonomía en el reclutamiento y fijación de sueldos. Sólo por iniciativa del Ejecutivo se pueden aumentar las plantillas y aumentar los sueldos. Pero es posible pasar por encima de estas limitaciones en la medida en que un organismo público tenga recurso: se pueden dar empleos «a contrata» (contratos renovables anualmente) y se pueden pagar sueldos que excedan los límites marcados por la escala en cuestión por el mecanismo de los pagos «honorarios». En ambos casos se puede contratar personal sin más limitación que la de los recursos de que disponga un ente público concreto.

En el área de la planificación, el único intento hasta el presente por establecer en Chile un sistema global de planificación nació fallido. Como ha puesto de manifiesto Osvaldo Sunkel, el proyecto de Frei en 1965 (ODEPLAN) no falló por razones puramente técnicas, sino por su incapacidad para afectar realmente el proceso administrativo en una burocracia descentralizada e integrada en gran medida por entidades autónomas. El Senado modificó el proyecto de ley que creaba ODEPLAN, introduciendo una cláusula en el sentido de que los organismos de planificación no podían interferir en el *proceso administrativo normal* ni en la *línea de la autoridad administrativa*. El servicio de planificación había sido concebido como el núcleo coordinador de una administración pública descentralizada a cuyo servicio se pondrían una serie de oficinas sectoriales emplazadas en los di-

(14) RICHARD FEHREL: «Chile», en el libro de JOHN HONEY (ed.): *Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America* (Syracuse, Syracuse University Press, 1968), p. 137.

versos ministerios y organismos autónomos (15). Como el mismo Sunkel y Arturo Valenzuela se han encargado de demostrar recientemente, se crean unos organismos de planificación sin influencia real sobre la administración para cuyo servicio se establecen (16).

De la descripción precedente se puede concluir que existen amplios sectores en la burocracia chilena que gozan de considerable libertad o escapan parcialmente al control tanto del Ejecutivo como del Congreso. Además, la burocracia aparece no como un monolito autónomo, sino más bien como un sector anárquico. Queda por responder la pregunta de si esta relativa ausencia de controles políticos externos está compensada por la existencia de mecanismos de control internos a la burocracia misma. La respuesta es positiva, pero con reservas. Existen tales mecanismos, pero su efecto real es más legal o formal que sustantivo. Una descripción del funcionamiento de la Contraloría General de la República y otros organismos de control corroboran más que desmienten esta conclusión.

ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL

En Chile existen diversos organismos para el control de la legalidad de la acción administrativa. Con diferencia, el más importante es la Contraloría General de la República, organismo establecido a manera de «cuarto poder» y cuyas funciones son a la vez administrativas y judiciales. Las principales funciones de la Contraloría pueden reducirse a las categorías siguientes: supervisión de todos los fondos públicos (fuentes de ingresos y gastos tanto de los gobiernos central y local, como de la beneficencia); contabilidad general de la nación; control de la legalidad y constitucionalidad de los decretos del ejecutivo; control de la aplicación del Estatuto administrativo (17).

(15) OSVALDO SUNKEL: «Cambios estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)», *Cuadernos de la Realidad Nacional*, núm. 4 (junio, 1970), páginas 31-49.

(16) SUNKEL: *Op. cit.* En base a un cierto número de entrevistas con altos funcionarios, A. Valenzuela ha mostrado cómo éstos no prestan atención a las indicaciones de los planificadores, pero sí a las de los políticos, particularmente de los parlamentarios. VALENZUELA: *Op. cit.*, cap. 7.

(17) *Manual de la Organización del Gobierno de Chile* (Santiago, Dirección de Presupuestos, 1960), p. 535. Hay un resumen en GIL: *Op. cit.*, pp. 79-99.

Fue creada la Contraloría en 1927 a partir de las recomendaciones de una misión norteamericana de consulta (misión Kemmerer) y reconocida constitucionalmente por una enmienda de 1943 (18). Al frente de la Contraloría está el contralor general, cargo vitalicio de designación del presidente con el consentimiento del Senado. El contralor nombra un subcontralor y al resto del personal de dicho organismo. Hay una Secretaría General, una Fiscalía y cuatro departamentos: Inspección General de Servicios Públicos y Examen de Cuentas, Contabilidad, Jurídico y Tribunal de Cuentas. En 1962 el número de empleados de la Contraloría ascendía a 705 personas (19). Todas las oficinas de la Contraloría están en Santiago capital.

A pesar de que las atribuciones de la Contraloría se extienden a toda la Administración Pública—central y local, centralizada y autónoma—, existen además otros órganos de control con atribuciones específicas respecto de un número limitado de entidades. Tales son la Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio y Superintendencia de Educación. Forman todos ellos parte de la Administración centralizada, pero su control se extiende tanto sobre organismos centralizados como descentralizados; situación que se considera en detrimento de la autonomía de ciertos entes «autónomos» (20).

Es correcto suponer que cierta superposición de jurisdicciones entre las Superintendencias y la Contraloría constituye a veces motivo de fricción. Sin embargo, no parece que hasta el presente se hayan producido enfrentamientos abiertos entre estos dos tipos de organismos de control (21).

Volviendo a la Contraloría como principal entidad de control, sería exagerado afirmar que no tiene poder sobre la Administración. Y desde luego tanto la opinión pública como los empleados públicos visualizan a la Contraloría como muy poderosa (22).

(18) GIL: *Op. cit.*, p. 97.

(19) FEHNEI: *Op. cit.*, p. 135.

(20) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 225-27.

(21) *Ibid.*, p. 227.

(22) Hay evidencia parcial sobre este último punto en la opinión de los funcionarios de la administración local sobre la capacidad de control real por parte de la Contraloría. Véase VALENZUELA: *Op. cit.*, cap. 2.

Sin embargo, sería incauto creer que un organismo de tan escasos recursos financieros y de personal pudiera hacer efectivas todas y cada una de sus atribuciones formales.

Cualquiera que sea el grado de poder real de la Contraloría (y éste es un punto muy poco investigado), hay que resaltar un hecho notable: que nunca la Contraloría se ha enfrascado en serias controversias con el Ejecutivo; y esto aún en presencia de acciones dudosamente constitucionales por parte del Ejecutivo. Esto no sólo ha ocurrido así porque—como dice Federico Gil—el Ejecutivo se ha mostrado tradicionalmente respetuoso de la letra y el espíritu de la ley (23), sino también porque la Contraloría no ha querido o no ha podido ser protagonista en controversias de connotación altamente política. De hecho, por lo menos dos vertientes de la práctica ejecutiva chilena se han desarrollado, si no en contra, por lo menos al margen de la Constitución, ambas de tremenda repercusión política. Y la Contraloría no ha jugado ni siquiera el papel de abogado del diablo. Tal es el caso de los decretos con fuerza de ley, previa autorización del Congreso al Ejecutivo, y también de la creación de entidades administrativas autónomas. Con respecto al primer punto, es dudoso que la Constitución permita al Congreso delegar sus poderes y, por tanto, que los decretos con fuerza de ley sean constitucionales (24). En cuanto a las entidades autónomas, la Constitución de 1925 contempla la posibilidad de organismos territorialmente descentralizados (a nivel provincial y municipal), pero nada dice respecto de entidades funcionalmente descentralizadas (25).

Por lo demás, la Contraloría ha institucionalizado un enfoque legalista del control que va más allá de sus prerrogativas formales. Los funcionarios de la Contraloría no sólo se preocupan de que la acción administrativa sea conforme a ley, sino que también han expandido sus facultades al respecto en el sentido de convertirse en consultores legales y financieros a requerimiento de los demás funcionarios públicos, temerosos de incu-

(23) GIL: *Op. cit.*, p. 99.

(24) *Ibid.*, pp. 100-101.

(25) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, p. 204.

rrir, aun sin proponérselo, en la ilegalidad (26). Con razón se ha criticado esta devoción contralora a la letra de la ley como algo disfuncional para la eficiencia administrativa y el desarrollo económico, ya que fomenta una concepción formalista de la gestión pública (27).

A modo de evaluación general, parece apropiado concluir que los organismos administrativos de control —a pesar de fomentar el formalismo— no han constituido mayor obstáculo para la evolución institucional del sistema político y, en gran medida, han combinado su acción supervisora con un rol simbólico de honestidad. De hecho, las principales contiendas políticas que han afectado la evolución de la Administración Pública en los últimos cuarenta años se han librado sin la intervención de la Contraloría —ésta podría haber intervenido, quizá en perjuicio propio—. Por otro lado, la Contraloría fomentó un concepto estrecho de la legalidad en un sistema político dominado por estrategias de compromiso y ha preservado una imagen de honestidad en medio de un contexto administrativo, cuya falta de articulación organizacional podría considerarse la mejor precondition estructural de la corrupción generalizada. Como se verá en el resto del capítulo, la emergencia de estructuras favorables a la corrupción vs. los renovados esfuerzos por establecer prácticas de honestidad y eficiencia administrativas constituyen el Scylla y Carybdis de la historia administrativa chilena.

La visión general de las estructuras de la Administración Pública chilena que aquí se presenta podría resumirse en los siguientes términos: no obstante la posición preeminente del ejecutivo político presidencial, la burocracia chilena no constituye en realidad un cuerpo de servicios y oficinas jerárquicamente articuladas, sino más bien una estructura dual. Por una parte está la administración centralizada de los ministerios bajo estrecho control ejecutivo y, en menor medida, parlamentario, a través del proceso presupuestario. Por otra, el amplio sector descentralizado o autónomo, compuesto por una variedad de entidades

(26) Sólo durante 1988 la Contraloría evacuó 1.109 dictámenes de este tipo sobre asuntos legales y financieros para las Corporaciones locales. VALENZUELA: *Op. cit.*, capítulo 2.

(27) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 224-27.

relativamente libres del control ejecutivo y la influencia parlamentaria—influencia, entiéndase, a través de mecanismos constitucionales—. Tanto las entidades centralizadas como las descentralizadas están sometidas al control de la Contraloría General, pero tal organismo carece de recursos financieros y humanos tanto como de poder político suficientes para convertirse en el guardián efectivo de toda la administración, central y local, centralizada y autónoma.

A estas alturas de la descripción parece relevante centrar el análisis en el sector público como fuente de empleo, de capacidad económico-empresarial y de programas de bienestar social. En la actualidad, y desde un punto de vista puramente económico, los servicios públicos han adquirido importancia en todas las sociedades. Además, y puesto que no siempre operan sobre una base estricta de costo-beneficio, también merece la pena analizarlos en su rol de promotores de bienestar y proveedores de seguridad social.

EL ESTADO COMO EMPLEADOR, EMPRESARIO Y PROMOTOR DE BIENESTAR SOCIAL

A principios de la década del sesenta, los empleados públicos en Chile constituían el 13,9 por 100 del total de la población activa, si se tiene en cuenta a toda la Administración—central y local, centralizada y autónoma (28)—. Esto significa una densidad de empleo público similar a la de Italia, esto es, de 42 habitantes por empleado público (excluyendo los militantes), que en términos comparativos o internacionales no es demasiado alta (29). Hay, sin embargo, que suponer que tal densidad se ha visto incrementada a medida que se ensanchaba el sector

(28) Este porcentaje es del 6,8 cuando se considera sólo a la administración centralizada, civil y militar. Véase la tabla 9.

(29) Hacia mediados de la década del sesenta, esta densidad era de 40 habitantes por funcionario público en Italia; 51, en España; 28, en Francia, y 22, en Alemania. Ver el trabajo de JULIO FEO y JOSÉ LUIS ROMERO: «La Administración pública comparada en tres países continentales: España, Francia y Alemania», en *Sociología de la Administración pública española* (Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1968), p. 333. El dato de Chile se ha calculado con información del trabajo de FEHREL: *Op. cit.*, p. 135.

público de la economía, particularmente bajo el gobierno de la Unidad Popular (30), y probablemente disminuida tras el derrocamiento de Allende.

Hacia 1967, la distribución de los empleados públicos por ministerios y servicios (excluidos los militares) es la que aparece en la tabla 1.

La evolución cronológica del empleo público y del aumento de los servicios—en número y extensión—será objeto de análisis más adelante. Sin embargo, la tabla mencionada ya es ilustrativa de algunas de las características de la evolución de la burocracia chilena. Primero, casi la mitad de los empleados públicos trabajan en organismos que no están completamente sujetos a control ejecutivo. Segundo, tales organismos constituyen prácticamente la administración de los servicios que tienen que ver con asuntos económicos y sociales (agricultura, desarrollo económico, minería, obras públicas, salud, trabajo y seguridad social, vivienda). Dada la relevancia de estos servicios como proveedores de empleo público y ejecutores de programas de desarrollo, hay que considerarlos fundamentales o claves a la hora de enfrentarse—analítica y prácticamente—con problemas de reforma administrativa y, lo que es más, de cambio social y desarrollo económico.

(30) La importancia del proceso de nacionalizaciones queda bien ilustrada en la siguiente lista de expropiaciones (la información ha sido obtenida de la prensa chilena): nacionalización de las minas de cobre que originan el 80 por 100 de las exportaciones del país y la cuarta parte de los ingresos fiscales—y cuya producción, junto con la de nitrato, significaba el 5,5 por 100 del PNB en 1971; expropiación, sólo durante el primer año de la administración de Allende, de más de tres millones de hectáreas de tierra cultivable (ésta es, aproximadamente, la extensión expropiada por la administración de Frei entre 1964-1970); la adquisición por parte del Estado, de la mayoría de las acciones de la banca privada que en 1970 acumulaba el 44,5 por 100 de todos los depósitos (en marzo de 1972 quedaban sólo cinco de los 26 bancos privados donde el Estado aún no había adquirido la mayoría de las acciones); adquisición por parte del Estado de la más importante empresa editorial, Zig-Zag, que en 1971 tenía 900 empleados; de las fábricas textiles «Bellavista Tomé», en febrero de 1971 (con 1.400 empleados), y «Paños Fiap Tomé», en marzo de 1971; expropiación de la filial chilena de ITT, de «Alimentos Purina, S. A.» y «NIBSA» (ambas, compañías americanas), en 1971 y 1972. Con posterioridad a estas fechas se produjeron otras expropiaciones, si bien el gobierno y la oposición no lograron ponerse finalmente de acuerdo sobre el contenido de un proyecto de ley que pretendía fijar en forma definitiva los límites de los sectores público, privado y mixto de la economía.

TABLA 1

DISTRIBUCION DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS POR MINISTERIOS EN 1967^a Y NUMERO DE SERVICIOS EN CADA MINISTERIO (SIN INCLUIR EL GABINETE DEL MINISTRO)

| MINISTERIO | SERVICIOS CENTRALIZADOS | | SERVICIOS DESCENTRALIZADOS | | TOTALES POR MINISTERIO | | PERSONAL (Porcentajes) | |
|-----------------------------|-------------------------|----------------|----------------------------|---------------|------------------------|----------------|------------------------|------------------|
| | Número de servicios | Personal | Número de servicios | Personal | Número de servicios | Personal | Centralizado | Descen-tralizado |
| Presidencia | 3 | 121 | (—) | (—) | 3 | 121 | 100,0 | (—) |
| Interior | 10 | 38.308 | (—) | (—) | 10 | 38.308 | 100,0 | (—) |
| Relaciones Exteriores | 4 | 427 | (—) | (—) | 4 | 427 | 100,0 | (—) |
| Justicia | 7 | 6.883 | 1 | 15 | 8 | 6.895 | 99,8 | 0,2 |
| Hacienda | 11 | 8.322 | 1 | 219 | 12 | 8.541 | 97,4 | 2,6 |
| Agricultura | 4 | 1.248 | 2 | 2.238 | 6 | 3.522 | 36,4 | 63,6 |
| Tierras y Colonizac. | 4 | 349 | (—) | (—) | 4 | 349 | 100,0 | (—) |
| Obras Públicas | 10 | 7.133 | 4 | 7.051 | 14 | 14.184 | 50,2 | 49,8 |
| Economía | 6 | 1.851 | 2 ^b | 1.759 | 8 | 3.610 | 51,2 | 48,8 |
| Minería | 2 | 140 | 2 | 4.098 | 4 | 4.238 | 3,3 | 96,7 |
| Educación | 8 | 50.634 | (—) ^c | (—) | 8 | 50.634 | 100,0 | (—) |
| Salud Pública | 1 | 36 | 2 | 54.656 | 3 | 54.692 | 0,1 | 99,9 |
| Trabajo | 3 | 650 | 9 | 8.229 | 12 | 8.879 | 7,4 | 92,6 |
| Vivienda y Urbanismo | 4 | 2.539 | 4 | 2.584 | 8 | 5.123 | 49,5 | 50,5 |
| TOTALES | 77 | 118.677 | 27 | 80.849 | 104^d | 199.526 | 60,0 | 40,0 |

a) Por falta de información quedan excluidos de la tabla el Ministerio de Defensa y los organismos descentralizados del Ministerio de Educación. Para 1962 hay datos en el trabajo de RICHARD FEHNEL, «Chile», en John Honey (ed.), *Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America* (Syracuse: Syracuse University Press, 1968), pp. 111-140.

b) Uno de estos dos servicios es la Corporación de Fomento Fabril (CORFO), que integra a 60 empresas de economía mixta; el personal de las cuales no está incluido en esta tabla.

c) Hay datos para 1962 en FEHNEL: *op. cit.*, p. 135.

d) Incluyendo los catorce gabinetes ministeriales, la Contraloría y las 60 empresas de economía mixta el número total de servicios asciende a 151.

FUENTE: Esta tabla se ha compuesto con información dispersa a lo largo del trabajo de GERMÁN URZÚA y ANA MARÍA GARCÍA: *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971).

En el contexto de lo que se ha venido a llamar «desarrollo derivado», el Estado chileno ha asumido un importante papel en el campo del gasto y la inversión (31). En las últimas décadas se ha realizado un esfuerzo considerable por transformar el sector público en el principal factor autónomo de la expansión económica (32). El Estado chileno ha sido caracterizado recientemente como un «estado de economía mixta» (33), y la tendencia bajo el gobierno de la Unidad Popular fue hacia una economía de estado después de la nacionalización del cobre, la banca y las principales industrias.

En 1968, y según la ley del presupuesto, el gasto público representaba en Chile el 21 por 100 del PNB, que en términos comparativos no es espectacularmente alto (34). Sin embargo, como ya se ha anotado, los gastos incluidos en dicha ley sólo constituyen una parte del gasto público total, ya que las cuentas de los entes autónomos no siempre ni completamente vienen incluidos en el presupuesto nacional (35). Realmente, y para el período 1967-1968, el gasto público global ascendió al 30 por 100 del PNB, ocupando Chile el primer lugar entre los países latinoamericanos (36).

El Estado chileno también ha tenido un rol de liderazgo en

(31) «Desarrollo derivado» es un concepto opuesto al de desarrollo original o el alcanzado por las sociedades inicialmente industriales. Ver HENRY C. WALLICH: «Some Notes Towards a Theory of Derived Development», en A. N. AGARWALA and S. P. SINGH (eds.): *The Economics of Under development* (New York, Oxford University Press, 1969), pp. 189-204.

(32) Tal es el punto de vista de ANÍBAL PINTO: *Chile, una economía difícil* (México, Fondo de Cultura Económica, 1964).

(33) Ver CARLOS SILVA y HUGO ZUNINO: «Estudio para evaluar la importancia del sector público en una economía latinoamericana» (Santiago, ILPES, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, mimeographed, 1967).

(34) Para el mismo año, he aquí algunos porcentajes relativos a otros países latinoamericanos y europeos: Colombia, 14 por 100; Ecuador, 14 por 100; México, 7 por 100; Venezuela, 20 por 100; Estados Unidos, 20 por 100; Italia, 21 por 100; España, 15 por 100. Estos porcentajes se han calculado con la información del *Statistical Yearbook 1970* (New York, United Nations, 1970), pp. 575-79, 633-706.

(35) Véase *El proceso presupuestario fiscal chileno*, op. cit.

(36) La cifra era en Chile del 31,2 por 100 en 1960-1961, y del 40 por 100 al final de la década. Para el período 1967-1968 la cifra en Argentina y Brasil era del 27 por 100; 22 por 100 en Venezuela; 20 por 100 en Perú; 18,6 por 100 en México, y 14,7 por 100 en Colombia. Son datos de CEPAL tomados del trabajo de SERGIO BITAR «La estructura económica chilena y la transición al socialismo», *Mensaje*, N. 202-203 (septiembre-octubre 1971), p. 405.

materia de inversiones. Durante la década del sesenta, las tasas anuales de inversión pública mostraron un crecimiento positivo, mientras que en el sector privado fueron negativas (37). En 1969 la inversión pública llegó a representar el 58,6 por 100 de la inversión fija total, ocupando nuevamente Chile la posición más alta entre los países latinoamericanos (38). Hay que agregar que el Estado chileno controla la mayor parte de los créditos a corto y largo plazo, tanto en moneda nacional como extranjera (39).

En cuanto a bienestar y seguridad social, hay que decir que el 70 por 100 de la población chilena goza de la protección de la seguridad social en todas sus formas básicas, y que un segmento importante del 30 por 100 restante recibe asistencia médica preventiva y curativa. En 1968 los recursos dedicados a la seguridad social (públicos y privados) ascendían al 18 por 100 de la renta nacional (40). A lo largo de las décadas de 1940 y 1950 los gastos públicos dedicados a salud, seguridad social y bienestar (sin incluir educación) ascendieron de un 18 a un 28 por 100 del gasto público total (41). Durante la década del sesenta el rubro más importante en la distribución del gasto público fue el que cubría este tipo de servicios (42).

En conclusión, el Estado ha desempeñado un papel central en la economía y ha sido un importante proveedor de beneficios sociales. En otros términos, la gestión económica y del bienestar se han legitimado en Chile como fines sociales, cuyo logro debe ser alcanzado en gran medida a través de la acción gubernamental. La cuestión de cómo se ha llegado a esta situación traslada el centro del análisis hacia una interpretación del proceso histórico de evolución administrativa, que ocupará la última sección de este trabajo.

(37) Se puede encontrar información para el período 1961-1964 en JAMES PETRAS: *Politics and Social Forces in Chilean Development* (Berkeley, The University of California Press, 1969), p. 44.

(38) El porcentaje para México es del 40,8 por 100; 38,8 por 100 en Brasil; 37,1 por 100 en Argentina; 34,1 por 100 en Perú, y 28,6 por 100 en Colombia. Véase BITAR: *Op. cit.*, p. 405.

(39) *Ibidem.*

(40) Véase Chile (Santiago: CELADE, 1969), p. 171.

(41) *El proceso presupuestario fiscal chileno, op. cit.*

(42) JUAN GROCCO FERRARI: «Recursos del Gobierno», en *Geografía Económica de Chile* (Santiago, CORFO, 1966), pp. 318-19.

3. El contexto político y económico de la burocracia

Desde una perspectiva sistémica el proceso evolutivo de la burocracia chilena puede ser interpretada como la respuesta a dos tipos básicos de necesidades. Por una parte, la burocracia se ha desarrollado como respuesta estatal a la necesidad de servicios básicos en un contexto de posindependencia (orden interno, seguridad frente al exterior, relaciones con los demás países, etcétera), y posteriormente a las necesidades de crecimiento económico. Por otra, la administración se ha desarrollado como una respuesta a demandas de participación política de los sectores movilizadores por un sistema multipartidista.

Las necesidades de servicios gubernamentales y de desarrollo económico son normalmente expresadas, de forma abierta, por un número reducido de personas y se estructuran a iniciativa de las élites; iniciativa que puede recibir apoyo activo o ser simplemente aceptada por la ciudadanía. Por el contrario, la necesidad de recompensas electorales procede de sectores más amplios de la población y exige una satisfacción visible al corto plazo. Como una respuesta a estos dos tipos diferentes de demandas, la burocracia se desarrolla dialécticamente: Obedece simultáneamente a llamadas de eficiencia técnica y eficiencia política.

Es dentro de esta perspectiva analítica donde encaja la interpretación del cambio administrativo que aquí se propone. Sobre la base de algunos materiales históricos se llegará a la conclusión—más relativa que absoluta—de que ambas tendencias, hacia una racionalidad técnica y hacia una racionalidad política, han coexistido en Chile con ritmo e intensidad variables desde el nacimiento de la república.

PAUTAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

Hasta la crisis económica mundial de 1930, y desde finales del siglo XIX, la economía chilena giraba alrededor de un sector minero-exportador en manos extranjeras del que el Estado sacaba provecho a través de sus mecanismos impositivos (43). El Estado

(43) OSCAR MUÑOZ: *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965* (Santiago, Instituto de Economía y Planificación, 1968), pp. 48-49.

tenía una posición que bien podría calificarse de «empresario nacional no sujeto a riesgo». En otros términos, se manejan abundantes fondos públicos provenientes de la explotación del nitrato y el cobre por las firmas extranjeras sin participar el Estado directamente en los riesgos económicos de dicha explotación. Es con posterioridad a la crisis del 30 cuando el Estado chileno cambia su rol económico, convirtiéndose en el líder de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. El organismo clave en este proceso fue la CORFO, Corporación de Fomento de la Producción, creada en 1939.

TABLA 2

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA RENTA PER
CAPITA Y EL PRODUCTO INDUSTRIAL PER CA-
PITA PARA DIFERENTES PERIODOS DESDE 1915
HASTA 1964**

| Período | Renta per cápita | Producto industrial per cápita |
|-----------------|------------------|--------------------------------|
| 1915-1924 | 2,7 | 2,9 |
| 1924-1937 | 2,0 | 1,2 |
| 1937-1945 | 1,8 | 3,8 |
| 1945-1952 | 2,1 | 2,2 |
| 1952-1957 | 0,5 | 0,2 |
| 1957-1964 | 0,7 | 4,8 |

FUENTE: OSCAR MUÑOZ: *Crecimiento industrial de Chile, 1914-1965* (Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1968), página 26.

A pesar, o tal vez como consecuencia del impacto de la intervención estatal, el crecimiento industrial per cápita se estabiliza de 1940 a 1953 y luego se estanca. En los últimos años se ha tratado con resultados distintos de reactivar el sector industrial. Sin embargo, la industria, como factor clave del desarrollo, se ha mostrado incapaz de absorber la mano de obra excedente de la agricultura. En 1950, por ejemplo, la mano de obra ocupada en la industria ascendía al 18,3 por 100 de la población activa total, y en 1965 este porcentaje sólo se había incrementado en un 0,5 por 100, estimándose la cifra para 1970 en un 19,3 por 100 (44).

(44) *Chile* (Santiago, CELADE, Centro Latino-Americano de Demografía, 1969).

Por el contrario, el sector servicios se «infló» desde un 37 por 100 en 1952 a un 43 por 100 en 1960 (45).

La producción agrícola empezó a deteriorarse a finales de la década de 1940, cuando en términos generales el país gozaba de prosperidad económica. En los años sesenta el déficit agrícola es particularmente intenso y hoy cobra caracteres alarmantes.

La tasa de desempleo y subempleo tomados conjuntamente aumentó de 3,6 por 100 en 1952 a 9,7 por 100 en 1970 (46).

El rol económico del estado ha cambiado sensiblemente desde la pasiva administración de los derechos de aduana y las concesiones salitreras hasta el liderazgo en el proceso de sustitución de importaciones de los años treinta y la gestión central de la economía en los años setenta. Como se verá más tarde, tales cambios económicos tenían que afectar decididamente las estructuras y dinámica de la administración pública.

Al revés que la economía, el proceso de movilización social nunca se estancó en Chile. De hecho, las tasas de urbanización y alfabetización no han dejado de crecer desde principios de siglo como claramente se muestra en la tabla 3.

MOVILIZACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

La movilización social creciente no ha estado acompañada de incrementos paralelos de la participación política como podrían esperar algunos «desarrollistas». Hasta épocas recientes, el nivel de participación política en Chile ha sido bajo, tanto en términos comparativos generales como latinoamericanos (47).

(45) Publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos (Santiago, 1966).

(46) Instituto de Economía, *Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956* (Santiago, Editorial Universitaria, 1956). Para 1970, ver *El Mercurio* (Santiago), septiembre 4, 1970.

(47) La tasa de inscripción en el registro como porcentaje del total de personas que podrían legalmente votar se ha mantenido alrededor del 40 por 100 desde 1920 a 1964, año en que se elevó al 70 por 100. Esta información debe considerarse adicional a la de la tabla 4 y esta tomada de STEVEN SINDING: «Political Development and Economic Growth in Chile» (tesis doctoral, Universidad de North Carolina, 1970), apéndice Sobre el carácter limitado de la participación política en Chile, y dentro de un contexto latinoamericano, se pueden encontrar datos relativos a los años cincuenta y sesenta en IRVING LOUIS HOROWITZ: «Electoral Politics, Urbanization, and Social Development in Latin America», en Irving Louis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi (eds.), *Latin American Radicalism* (New York, Random House, Inc., 1969), p. 158. MARTIN NEEDLER: *Political Development in Latin America* (New York, Random House, Inc., 1968), p. 90.

TABLA 3
TASAS DE URBANIZACION Y ALFABETIZACION COMO UN PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL PARA ALGUNOS AÑOS DESDE 1865 HASTA 1970

| Años | Urbanización — Porcentaje | Alfabetización — Porcentaje |
|------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| 1865 | (—) | 17 |
| 1875 | 27 | 23 |
| 1895 | 38 | 32 |
| 1920 | 47 | 50 |
| 1930 | 50 | 56 |
| 1952 | 60 | 75 |
| 1960 | (—) | 83 |
| 1970 | 71 | (—) |

FUENTE: Las tasas de alfabetización anteriores a 1940 proceden de *Sinopsis Geográfico-Estadística de la República de Chile* (Santiago, Dirección General de Estadística, 1933), p. 87. Para los demás años véase *Statistical Yearbook 1965* (París: UNESCO, 1965). Las tasas de urbanización hasta 1952 proceden del Instituto de Economía, *Desarrollo económico de Chile 1940-1956* (Santiago: Editorial Universitaria, 1958), página 98. Los datos para los demás años están en *Diagnóstico económico y social de Chile* (Santiago: DESAL, 1969).

En el último cuarto del siglo XIX el sistema político abre sus puertas a una clase media emergente, pero hacia 1912 el proceso de participación electoral se detiene, manteniéndose en niveles bajos hasta mediados de la década de los años cincuenta. Más específicamente, el porcentaje de inscritos que votan siempre ha sido alto en Chile como claramente muestra la tabla 4. Sin embargo, se ponen trabas en los mecanismos de registro electoral, y éste se mantiene bajo hasta mitad de los años 50 y más concretamente hasta mediados de la década de 1960.

A modo de generalización hay que decir que históricamente la movilización política en Chile no parece haber desbordado o ido más deprisa que los procesos de crecimiento económico y de institucionalización de los partidos políticos o las estructuras gubernamentales. Es posible que esta sea la principal circunstancia que ha permitido, hasta época reciente, un extraordinario grado

TABLA 4

TASAS DE MOVILIZACION POLITICA EN DIVERSAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DESDE 1912 (a): INSCRIPCION EN EL REGISTRO ELECTORAL COMO UN PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL E INTENSIDAD DE SUFRAGIO COMO UN PORCENTAJE DE LA POBLACION INSCRITA EN EL REGISTRO

| Años | Inscripción — Porcentaje | Sufragio — Porcentaje |
|------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1912 | 18,8 | 49,0 |
| 1915 | 5,7 | 75,0 |
| 1925 | 7,7 | 85,0 |
| 1932 | 10,6 | 70,0 |
| 1952 | 18,4 | 86,6 |
| 1970 | 38,1 | 83,5 |

(a) En 1912 no hubo elecciones presidenciales sino parlamentarios. Sin embargo, se ha introducido el dato en la tabla para ilustrar el grado de desmovilización que tiene lugar después de 1912.

FUENTE: La tabla se ha construido con datos electorales de las publicaciones de la Dirección General del Registro Electoral (Santiago) y datos demográficos de las fuentes siguientes: *Población total por provincias de Chile, 1885-1980* (Santiago: Dirección de Estadística y Censos, 1964); *Población del país: Características básicas de la población* (Santiago: Dirección de Estadística y Censos, 1964); *El Mercurio* (Santiago), 4 septiembre, 1970, pp. 11-12.

de estabilidad del sistema político chileno, estabilidad notoria no ya en términos latinoamericanos, sino generales (48).

El ritmo de participación política de la última década, sin precedentes en la historia del país y en unas circunstancias de estancamiento económico, ha venido a limitar el potencial institucional de acomodación de demandas que el sistema había demostrado en su siglo y medio de vida. Por segunda vez en este siglo la estabilidad chilena se ha quebrado.

Dos son los aspectos principales del proceso de institucionali-

(48) Desde 1830, todos los presidentes de Chile han sido elegidos constitucionalmente y terminado su mandato sin ser depuestos. Excepciones han sido el conflicto militar de 1891, que llevó al suicidio al presidente Balmaceda; el período de golpes y contragolpes de 1925-1931, y, finalmente, el golpe de 1973.

zación de un sistema político democrático: el sistema de partidos y las estructuras de gobierno, especialmente la burocracia. Aunque la institucionalización del sistema de partidos y del gobierno son semejantes, distan de ser una misma cosa. Las dos dicen relación con el fortalecimiento organizacional de un sistema político y la cristalización y legitimación de hábitos y procedimientos que hacen que el sistema sea funcional. Sin embargo, un tipo de institucionalización es la de los partidos canalizando los insumos (*inputs*) del sistema, y otro diferente la de la burocracia tratando de responder a las demandas del mismo.

En Chile, el sistema de partidos —y no el gobierno o el parlamento— ha constituido el eje principal de la política. Las estructuras de gobierno en gran medida responden a las demandas y expectativas puestas en movimiento por la acción de los partidos. Es por esto por lo que una referencia, aunque sea breve, al sistema de partidos parece oportuna en este punto del análisis.

Las características más prominentes de las estructuras representativas y la práctica democrática chilenas han sido, por una parte, la institucionalización de un sistema multipartidista a medida que han ido apareciendo nuevos agentes movilizados en el sistema político y, por otra, la extensión creciente de la competencia multipartidista hasta las más remotas zonas del país.

Aunque el número de partidos ha alcanzado cotas tan altas como 16 en 1932, 18 en 1949 y 29 en 1953, no más de doce partidos han tomado parte en las elecciones parlamentarias de la última década. De hecho, sólo cinco de ellos constituyen los verdaderos ejes del sistema. De derecha a izquierda son: el Partido Nacional; el Partido Demócratacristiano; el Partido Radical; el Partido Comunista, y el Partido Socialista (49).

Excepto el Partido Nacional, que representa a fuerzas oligárquicas del pasado, los otros partidos han sido agentes movilizados de masas en distintos momentos. El juego político bipartidista y moderado de los primeros tiempos de la República fue interrumpido por el Partido Radical en el tercer cuarto del siglo XIX. Los Radicales transformaron la estructura de las líneas del con-

(49) Se puede encontrar un buen resumen sobre la trayectoria y características de estos partidos en GIL: *Op. cit.*, pp. 245-97.

flicto en la política chilena introduciendo nuevas *banderas*, tales como la de las relaciones Iglesia-Estado, la educación pública y la seguridad social.

Hacia los años veinte de este siglo, el Partido Radical ya formaba parte de pleno derecho en el *establishment político*, y en 1936 encabezaría la coalición de gobierno del Frente Popular. Los Radicales permanecieron en el poder hasta 1952. Sin embargo, ya a principios de la década de 1940, los nuevos movilizados del siglo —los partidos Comunista y Socialista— obtenían un apoyo electoral semejante al de los partidos de la derecha (Liberal y Conservador) que hoy integran el Partido Nacional. Desde entonces, los partidos de izquierda han mantenido el apoyo constante de la misma porción del electorado en las elecciones parlamentarias. Ha sido este el único voto constante en el Chile contemporáneo; hecho que debe interpretarse como apoyo o demanda de cambios radicales en las pautas de relación económica, social y política.

Con la aparición y la legitimación de los partidos de izquierda marxista el sistema social como un todo se pone en entredicho. Este reto condicionará la amercencia de los últimos insurgentes políticos del siglo —los democristianos—, que entrarán en la política aireando una *weltanschauung* alternativa y alterando algunas de las reglas del juego político chileno tradicional. La Democracia Cristiana empezó a fortalecerse a finales de la década de 1950, y alcanzó su *techo* electoral en la elección presidencial de 1964 con el apoyo *informal* de la derecha y de amplios sectores del campesinado, que previamente eran controlados por las fuerzas conservadoras. También se hizo un esfuerzo sin precedentes por movilizar a los marginados urbanos (emigrantes rurales de los suburbios de Santiago y Valparaíso). Este esfuerzo movilizador fue lo que cambió la balanza electoral existente hasta entonces y llevó a los otros partidos —particularmente los de izquierda— a reforzar y extender su actividad movilizadora. Aún hay otro aspecto en que la Democracia Cristiana alteró las reglas del juego, gobernando sola y a contrapelo de la tradición coalicionista chilena; hecho que sin duda contribuyó a la derrota del partido en las elecciones de 1970.

El juego político chileno se ha caracterizado tradicionalmente por la componenda y el «toma y daca»: un nuevo partido llega a legitimarse con tal que acepte las reglas del juego. En la práctica, esto significa no intentar desplazar a los actores ya establecidos con la movilización repentina de nuevos recursos políticos, sobre todo votantes (50). Este rasgo de la política chilena ayuda a explicar por qué ha sido posible mantener un nivel bajo de participación política hasta hace poco tiempo. La práctica tradicional consistía en que una vez que una nueva oleada de participantes entraba a la arena política, el sistema cerraba sus puertas y el proceso de acomodación continuaba, permitiendo que cada actor tomara su porción de los recursos disponibles: empleos públicos, seguridad social y otros beneficios. Así ocurrió a principios de siglo (1912), una vez que los Radicales se integraron plenamente al sistema; y también fue el caso a principios de la década de 1950, después que los Comunistas, los Socialistas y los Demócrata-cristianos empezaron a ensanchar sus bases electorales.

Se ha mencionado otro aspecto de la institucionalización de los partidos: la extensión a lo largo del país de la competencia multipartidista. Pues bien, en más del 90 por 100 de las comunas o municipalidades del país, y por lo menos en las elecciones que han tenido lugar desde 1940, han competido más de tres partidos (51). En la última década esta competencia ha sido particularmente intensa tanto en las elecciones nacionales como locales (52). Y, como Arturo Valenzuela ha demostrado, en base a datos anteriores a 1970, el carácter competitivo del sistema de partidos chileno no ha estado fuertemente condicionado por variables socioeconómicas, o en otros términos, no varía en fun-

(50) Este es un punto central en la teoría de Charles Anderson sobre los sistemas políticos latinoamericanos: la coexistencia entre viejos y nuevos actores de la arena política, resultado de un proceso de toma y daca en que los nuevos partidos aceptan las reglas del juego a cambio de que los viejos les ayuden a legitimarse. Véase CHARLES ANDERSON: «Toward a Theory of Latin American Politics» (Vanderbilt University: Graduate Center for Latin American Studies, 1983).

(51) Esta información pertenece a un trabajo aún no publicado de ARTURO VALENZUELA y RAFAEL LÓPEZ PINTOR.

(52) Sobre este punto debo remitirme a tres estudios recientes: ROBERT L. AYRES: «Some System-Level Implications of Elections in the Communes and Provinces of Chile, 1957-1967» (tesis doctoral, Universidad de North Carolina, 1970), pp. 349-52; la ya citada tesis doctoral de A. VALENZUELA, sobre todo el primer capítulo, y el trabajo de este último autor «The Scope of the Chilean Party System: A Synchronic Analysis», *Comparative Politics*, vol. 4, No. 2 (enero 1972), pp. 179-199.

ción de éstas (53). En un sistema político dominado por reglas de toma y daca como era el chileno, esta estructura de la competencia de partidos sin una base socioeconómica clara ha sido funcional para el mantenimiento de un nivel de movilización electoral bajo al fomentar soluciones distributivas en problemas cuyo debate político no se perfila en términos de clase, sino que cruza a través de todas las clases sociales.

Un sistema multipartidista fuertemente institucionalizado y una movilización electoral limitada hasta épocas recientes constituyen, pues, dos parámetros importantes para el tratamiento de la evolución de las estructuras gubernamentales.

4. Pautas de rotación ministerial: Política VS. Administración

Algunos autores han mantenido que la proliferación de burocratas sin un crecimiento paralelo de otras instituciones políticas pone demasiado poder en las manos de la élite burocrática (54). Se arguye que para sujetar a la burocracia en su tendencia natural al desplazamiento de metas y la acumulación de poder se tienen que desarrollar otras élites políticas que articulen el apoyo organizado de amplios grupos de la población (55). Estos son temas de frecuente debate o interés en el campo denominado *burocracia comparada*, aunque hay que decir que muchos autores están más preocupados del fortalecimiento de las estructuras burocráticas que del equilibrio entre la burocracia y otras estructuras políticas (56).

(53) VALENZUELA: «The Scope of the Chilean Party System».

(54) Para Riggs, una burocracia está politizada en la medida en que sus principales intereses se centran en la adquisición de poder más que en la ejecución de las decisiones gubernamentales. Véase FRED W. RIGGS: «The Structures of Government and Administrative Reform», en Ralph Braibanti (ed.), *Political and Administrative Development* (Durham, N. C., Duke University Press, 1969), pp. 258-62; JOSEPH LAPALOMBARA: «An Overview of Bureaucracy and Political Development», en LAPALOMBARA (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, Princeton University Press, 1963), p. 21.

(55) Ver SAMUEL EISENSTADT: «Bureaucracy and Political Development», en LAPALOMBARA (ed.), *op.cit.*, p. 117.

(56) Esta es la opinión que más prevalece entre los autores. Véase KARL FRIEDRICH: «Political Development and the Objectives of Modern Government», en Braibanti (ed.), *op. cit.*, p. 218; RALPH BRAIBANTI: «External Inducements of Political-Administrative Development: An Institutional Strategy», en Braibanti (ed.), *op. cit.*, p. 3; LAPALOMBARA: «Values and Ideologies in the Administrative Evolution of Western Constitutional Sys-

En esta sección se van a tratar dos temas: El lugar de la burocracia dentro del sistema político *vis-à-vis* el presidente, el Congreso y los partidos; y las pautas de reclutamiento de los altos cargos de la Administración como una clave importante para evaluar la capacidad de respuesta política y de eficiencia técnica de la burocracia.

EL LUGAR DE LA BUROCRACIA EN EL SISTEMA POLÍTICO

Como se vio en la primera sección de este trabajo, la burocracia chilena contemporánea se ha caracterizado por su alto grado de descentralización funcional y por haber sido una importante fuente de empleo para las clientelas de todos los partidos (57). Estos rasgos son en gran medida el producto de la dinámica negociadora del sistema de partidos que ha permitido que la administración crezca e incluso en gran medida escape al control presidencial y parlamentario en ausencia de provisiones constitucionales que lo impidan. El mecanismo fundamental ha sido la creación de entidades autónomas. Esta circunstancia parece constituir por sí misma una limitación a la posibilidad de generar poder autónomo y desplazar metas por parte de una burocracia que no se ha estructurado como una entidad unificada o monolítica. Aunque está aún por estudiar el grado de poder de la burocracia chilena y sus márgenes de desplazamiento de metas, no es aventurado generalizar en el sentido de que las características estructurales de la administración pública chilena favorecen el desarrollo de la capacidad de respuesta de la burocracia, y esto, *per se*, constituye una limitación a la acumulación de poder autónomo por parte de la burocracia.

Este punto quedará mejor ilustrado después de una breve

tems», en Braibanti, *op. cit.*, p. 218; ALFRED DIAMANT: *Political Development: Approaches to Theory and Strategy*, en John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1966), pp. 17-28. Puede encontrarse un resumen reciente de las diferentes posiciones en FERREL HEADY: «Bureaucracies in Developing Countries», en Fred W. Riggs, ed.), *Frontiers of Development Administration* (Durham, N. C.: Duke University Press, 1971), pp. 464-71.

(57) Puede encontrarse una relación de las instituciones administrativas chilenas en los trabajos ya mencionados de GIL, FERNEL, SILVA Y ZUNINO Y URZÚA Y GARCÍA.

descripción de las interrelaciones presidente-congreso-partidos-burocracia.

No hay en el sistema administrativo chileno un servicio central de personal ni en realidad, aunque sí, teóricamente, un servicio central de presupuestos y planificación. Por otra parte, las estructuras administrativas son un reflejo del patronazgo de los partidos a través de los organismos descentralizados sobre los que hemos visto que el presidente ejerce un control muy relativo.

Dentro de un marco político habitual de coalición como era el caso de Chile, el presidente es sólo el jefe de un equipo de ministros sometidos a la disciplina de sus respectivos partidos. El gobierno de la Democracia Cristiana (1964-1970) constituyó una excepción a esta pauta de coalición, formal e informal, pero no a la pauta tradicional de relaciones entre el presidente y la burocracia: Creación de nuevos organismos fundamentalmente integrados por personal del partido líder de la coalición; esta vez del partido en el gobierno. De hecho, el presidente Frei trató de implementar las políticas más importantes de su programa —vivienda, educación, cobre y reforma agraria— al margen de las estructuras administrativas existentes. Creó nuevos enclaves administrativos que reflejaban la acción de ciertos grupos de interés y los compromisos políticos del momento (58).

Sin lugar a dudas, estos organismos autónomos y «orientados a la eficiencia técnica» refuerzan la posición en la administración del ejecutivo político que los crea (59). Sin embargo, en un sistema político de reconciliación el ritmo de rotación en el gobierno no solamente es alto para el ejecutivo político, sino para la coalición misma. De aquí que las posibilidades de cristalización de una élite burocrática que represente los intereses de la burocracia en cuanto tal vienen limitadas por la existencia misma y la persistencia del sistema de partidos múltiples. Los organismos que se van creando con personal de los partidos del gobierno de turno constituyen a la larga más una extensión

(58) Véase OSVALDO SUNKEL: *Cambios estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)*, *op. cit.*

(59) FRANK P. SHERWOOD: «The Problems of the Public Enterprise», en Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration*, *op. cit.*, pp. 348-74.

del poder de esos partidos como colectividades políticas específicas que un instrumento administrativo en manos del ejecutivo presidencial. Así, pues, la burocracia no está plenamente controlada por el presidente ni es autónoma sobre una base propia, sino que su vinculación clave es una vinculación de partido. En un sistema presidencial multipartidista esto significa que la burocracia actúa bajo la influencia permanente de los parlamentarios que, a su vez, suelen ser líderes de partido. Su vinculación e identificación con las directrices del gobierno depende de la composición del gabinete de coalición en el poder y del grado de dependencia presupuestaria que cada organismo público tenga respecto de la ley general de presupuestos (60).

Se podría sostener que en un sistema multipartidista —y a pesar de la acción clientelística de los partidos sobre la burocracia— ésta puede desarrollar por sí misma mecanismos unificadores de coordinación interna y generar así una cantidad considerable de poder autónomo. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de Francia (61). Hay, sin embargo, dos factores importantes que pueden dar cuenta de las diferencias entre estos dos modelos de evolución administrativa (el chileno y el francés), a pesar de sus semejanzas como sistema político (sistema competitivo multipartidista (62) y patronazgo de los partidos (63).

Por una parte, el fuerte ritmo de rotación ministerial en Chile no ha solido estar acompañado de tanta inestabilidad política como en Francia, dado que los poderes del ejecutivo en el sistema presidencial chileno salen normalmente intactos de las crisis de gabinete. En el sistema parlamentario francés, la posición del presidente sufre más con las crisis. Esto implica que en Chile, pero no en Francia, cualquiera que sea el grado de control presidencial sobre la burocracia, éste no se ve afectado por la rota-

(60) La actividad mediadora de los parlamentarios en el funcionamiento administrativo dentro del marco de las relaciones entre los gobiernos central y local en Chile ha sido recientemente estudiada por ARTURO VALENZUELA en su tesis doctoral, a que ya he aludido.

(61) ALFRED DIAMANT: «The French Administrative System: the Republic Passes, but the Administration Remains», en William J. Siffin (ed.), *Toward the Comparative Study of Public Administration* (Bloomington, Indiana University Press, 1957), pp. 182-218.

(62) Una comparación ilustrativa entre el sistema de partidos francés y chileno puede encontrarse en VALENZUELA: «The Scope of the Chilean Party System», *op. cit.*

(63) Respecto a Francia, me vuelvo a remitir al trabajo de DIAMANT. Véase también LEONARD WHITE: *Civil Service Abroad* (New York, McGraw-Hill, 1935).

ción ministerial, y, por tanto, la burocracia no se siente amenazada por la inestabilidad del gabinete y no siente la necesidad de desarrollar sus propios mecanismos unificadores. Por otra parte, el sistema chileno estaba atravesando la etapa de movilización o de integración política de toda la población adulta (fenómeno que apenas cristalizó en la década del sesenta). En tales circunstancias, cabe suponer que los partidos políticos sean particularmente celosos por preservar su influencia sobre una maquinaria gubernamental cuya forma final está aún lejos de haberse estructurado o completado. Tal influencia opera a través de sectores relativamente autónomos de la Administración, y el desarrollo de centros y mecanismos unificadores representa una clara amenaza al poder de los partidos como contendientes en un proceso de desarrollo político general que no se considera acabado. El poco éxito de los intentos por establecer un sistema central de personal y hacer operativos los servicios de planificación se explica en gran medida desde esta perspectiva.

Hay que hacer notar finalmente que, aun dentro de un contexto de proliferación de organismos autónomos al servicio de las clientelas electorales, una *élite* burocrática puede prosperar cuando hay un partido político que claramente y con persistencia domina sobre los demás partidos. Tal sería el caso de las relaciones entre la Burocracia y el Partido de Liberación Nacional de Costa Rica, donde parece que está cristalizando un modelo de *élite* burocrática orientada y controlada por el PLN (64).

Volviendo a la evolución de la burocracia chilena, se ha sostenido recientemente que esta burocracia, fuertemente basada en la acción clientelística de los partidos, habría que considerarla políticamente competente dada su capacidad para resolver conflictos y—como ha dicho Petras—funcionar como un ancla del sistema político (65). La burocracia es política en todas partes dado el lugar que ocupa en la estructura de poder entre gobernantes y gobernados, y también porque constituye un mar-

(64) CHARLES E. DENTON: *Patterns of Costa Ricans Politics* (Boston, Allyn and Bacon Inc., 1971), pp. 39-43.

(65) JAMES PETRAS: *Op. cit.*, p. 289.

co dentro del cual se satisfacen muchas de las demandas e intereses de diversos grupos (66).

Los burócratas son por tanto, y al mismo tiempo, en parte administradores y en parte políticos en cualquier sistema político (67). En un sistema político en desarrollo —y esto vale tanto para sistemas históricos como contemporáneos—, los burócratas han sido en gran medida el producto de estrategias de «despojo» y patronazgo que, en la fase de crecimiento e institucionalización de los partidos políticos, han funcionado como mecanismos integradores. Si no hay «despojos» y patronazgo, es poco probable que los partidos de oposición sean leales o unificados, y más bien tomarán un carácter sectario y dificultarán la tarea legislativa (68). Además, el «partidismo basado en el sistema de despojos» (69) suele potenciar la posibilidad de cambio social y político, mientras que la llamada neutralidad administrativa suele obstaculizarla (70).

(66) LAPALOMBARA: «An Overview of Bureaucracy and Political Development», en LAPALOMBARA (ed.), *op. cit.*, p. 16, y SAMUEL EISENSTADT: «Bureaucracy and Political Development», en LAPALOMBARA (ed.), *op. cit.*, pp. 109, 110.

(67) RIGGS: «Bureaucratic Politics in Comparative Perspectives», en Riggs (ed.), *op. cit.*, pp. 375-414.

(68) RIGGS: «Bureaucrats and Political Development», en LAPALOMBARA (ed.), *op. cit.*, página 130.

(69) La expresión es de RIGGS: «Bureaucratic Politics in Comparative Perspective», en Riggs (ed.), *op. cit.*, p. 411.

(70) RIGGS: «Bureaucratic Politics in Comparative Perspective». Véase también REINHARD BENDIX: *Nation Building and Citizenship* (New York, John Wiley and Sons, Inc., 1964), pp. 126 y 127. Como hace tiempo señalara Lipset: «La tradición y el concepto de un servicio civil basado en el mérito y no en el patronazgo estuvieron relacionados en muchos países con las necesidades de los grupos empresariales dominantes que demandaban un servicio barato y eficiente por parte del Estado ... Esta idea de un servicio civil basada en el mérito no fue puesta en cuestión mientras la política partidista se redujo a contiendas entre grupos que estaban de acuerdo en cuanto a las orientaciones y actividades básicas del Estado y la Sociedad.» Revisando la situación en diversos países, Lipset muestra cómo se abandona el sistema del mérito particularmente cuando un gobierno se desvía de los valores y objetivos de administraciones precedentes. Véase SEYMOUR MARTIN LIPSET: «Bureaucracy and Social Change», en Robert K. Merton et al. (eds.), *Reader in Bureaucracy* (New York, The Free Press, 1952), páginas 221-32; el texto entre comillas está en las páginas 221 y 222. Algunos autores han argumentado que la Administración chilena se empezó a corromper por los «despojos» en el último tercio del siglo XIX, una vez que se puso fin al régimen inspirado por Diego Portales, a quien se suele considerar como principal inspirador y creador de las instituciones republicanas del país y abogado incondicional de la neutralidad administrativa (véase, por ejemplo, la referencia en URZÚA y GARCÍA, *op. cit.*, pp. 24, 25, 192). Como más adelante se demostrará en este trabajo, debe ser rechazada esta interpretación en el sentido de que Portales sólo significó uno de los eslabones iniciales en el desarrollo de una teoría y práctica gubernamentales en pro de la eficiencia y neutralidad administrativas. Sin embargo, hay que resaltar el hecho de que todo el período de postindependencia, o sea la primera mitad del siglo XIX, estuvo dominado

En Chile, como en Francia, y dado el sistema de partidos múltiples, el patronazgo o la acción clientelística de los partidos han sido más frecuentes que el «despojo» mismo, y esto desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el presente (71). Dado el lugar central que los partidos ocupan en el sistema político, no debe sorprender que los empleados públicos de todos los niveles declaren que los partidos constituyen el sector más importante e influyente de la sociedad, seguidos de los empresarios y las clases altas, después por el gobierno y finalmente por la clase media trabajadora (72).

Las pautas de reclutamiento de los altos ejecutivos de la Administración pueden considerarse también un indicador del nivel de competencia política o capacidad de respuesta de una burocracia. Pero, sobre todo, dichas pautas pueden ofrecer una nueva clave para evaluar el nivel de competencia técnica o capacidad para llevar a cabo eficazmente los programas de gobierno. Como ya se ha anticipado, la *ratio* entre el número de políticos y administradores profesionales en los altos niveles de la burocracia constituye un indicador macroestructural de la capacidad administrativa.

EL EQUILIBRIO ENTRE POLÍTICOS Y EXPERTOS EN LOS ALTOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN

Según Riggs, una distribución proporcionalmente equilibrada de las altas posiciones de la Administración entre políticos y expertos puede considerarse como una garantía de capacidad de respuesta y competencia técnica por parte de una burocracia. Dicho equilibrio constituye una garantía de competencia sin duda, pero en la medida en que otras condiciones estén presen-

por políticos orientados al comercio y los negocios, y que fue una época de alto *consensus político* (véase la sección cuarta de este capítulo). Sólo después del nacimiento de los partidos Radical y Democrático, en el último cuarto del siglo, la vida política chilena se hace conflictiva en términos que van más allá de las meras diatribas entre notables. Y es en este tiempo cuando se empieza con mayor frecuencia a criticar al gobierno de patronazgo y despojos. Al menos este dato es congruente con la hipótesis de Lipset.

(71) Véase LEONARD WHITE: *Civil Service Abroad. Great Britain, Canada, France, Germany* (New York, McGraw Hill, 1935).

(72) Los datos provienen de una encuesta nacional de 1965. Véase PETRAS: *op. cit.*, página 318.

tes a nivel individual y microestructural; en otros términos, en la medida en que los empleados públicos estén orientados a la acción y tengan una mentalidad moderna, existan estructuras de organización adecuadas, haya recursos materiales disponibles y existan programas de entrenamiento del personal.

El modelo ideal de reclutamiento sería aquel donde la mayoría de los ministros proceden de las instituciones representativas (partidos y Parlamento) y la mayor parte de los ejecutivos del tercer nivel (directores generales y asimilados) proceden de la burocracia misma, es decir, son administradores profesionales. Esta *ratio* es crucial, según Riggs, para evaluar la capacidad administrativa de una burocracia dentro de un sistema político determinado. En este punto, el problema no es tanto de si la burocracia alcanza los objetivos de programa definidos por el gobierno, sino más bien si lo hace eficientemente en términos de costo-beneficio (73).

Me referiré exclusivamente ahora al problema del equilibrio entre políticos y administradores en la burocracia chilena.

Haciendo uso de la conceptualización de Riggs, he tratado aquí de determinar las tasas de altos directivos que proceden de dentro (*insiders*) y fuera (*outsiders*) de la burocracia. Se trata de los tres niveles más altos de la Administración: ministros, subsecretarios y directores generales, así como de los jefes de las principales entidades autónomas bajo diversas denominaciones (vicepresidente ejecutivo, director, etc.). Se consideran *insiders* aquellos ejecutivos que han pasado la mayor parte de su vida profesional trabajando en la Administración (74). Son *outsiders* aquellos que llegan al cargo público desde fuera de la burocracia. La base fundamental para el reclutamiento de estos últimos es la pertenencia o lealtad a un partido. Aunque teóricamente no puede excluirse la posibilidad de un nombramiento sobre la base exclusiva de la capacidad técnica del candidato, esto no es frecuente en Chile respecto de los altos cargos de la Administración.

(73) El desarrollo de estos conceptos está en Riggs: «Administrative Development: An Elusive Concept», en Montgomery and Siffin, *op. cit.*

(74) Este tiempo suele ser de cinco a treinta años. Dada la falta de precisión de las fuentes biográficas no se ha fijado un límite a priori.

A efectos de medición, un nivel específico de la Administración se considera integrado por *insiders* u *outsiders* cuando alrededor de los dos tercios de sus ocupantes pueden ser fácilmente clasificados en una u otra categoría. Una burocracia se considera equilibrada cuando su primer escalón (ministros) está integrado por *outsiders* y el tercer escalón (directores generales y asimilados) lo integran *insiders*.

El concepto de *outsiders* está emparentado teóricamente con el de «despojos» —necesarios si una burocracia ha de estar controlada por las instituciones representativas— y el de capacidad de respuesta (*responsiveness*); el concepto de *insiders* se identifica con la idea de mérito y la de capacidad técnico-administrativa (75). Por tanto, se supone que una burocracia equilibrada maximiza las capacidades técnica y de respuesta, o por lo menos que se han establecido ciertos prerrequisitos macroestructurales favorables al desarrollo de tales capacidades. Para el caso de América latina se ha lanzado la hipótesis de que las burocracias de Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Trinidad-Tobago y Uruguay son equilibradas (76). Este trabajo tratará de demostrar empíricamente que por lo que se refiere al Chile anterior a 1970 esto parece ser cierto.

He recogido información biográfica de 381 ministros del gobierno chileno desde 1818 hasta 1966. Esta cifra representa más del 60 por 100 del total de ministros de Chile desde la independencia (77). La información sobre subsecretarios y directores generales es mucho más limitada y se refiere exclusivamente a la Administración demócrata-cristiana en el año 1968.

En cuanto al reclutamiento y designación de los ministros, hay que decir ante todo que la rotación en el gabinete era muy alta en el contexto multipartidista chileno, sobre todo a partir de los años de la «República parlamentaria» en que tuvo lugar

(75) Véanse estos conceptos en RIGGS: «The Structure of Government and Administrative Reform», en Braibanti (ed.), *op. cit.*, pp. 253-68.

(76) RIGGS: *op. cit.*, p. 271.

(77) La información biográfica procede de JORDÍ FUENTES y LÍA CORTÉS: *Diccionario político de Chile (1810-1966)* (Santiago, Editorial Orbe, 1967). Esta información se ha cotejado con la lista de ministros desde 1812 a 1951 en LUIS VALENCIA AVARIA: *Anales de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1951), tomo 1, pp. 280-465. En cuanto al período 1951-1967, que no está incluido en la obra de Valencia, he trabajado con una estimación.

la institucionalización del sistema de partidos múltiples. Hay que decir también que el reclutamiento para el gabinete obedece fundamentalmente a consideraciones políticas: la lealtad de partido. Estos dos factores—alta rotación ministerial y reclutamiento basado en lealtades de partido—son indicadores de alta capacidad de respuesta, pero no necesariamente de eficiencia técnica de la Administración. La rotación intensa en el gabinete puede ser disfuncional para la eficiencia administrativa al impedir que los ministros lleguen a familiarizarse con los asuntos de sus departamentos respectivos.

Son dos los hechos fundamentales que hay que resaltar de la tabla 5. En primer lugar, el ritmo creciente de rotación ministerial desde la «República parlamentaria» hasta el final del período radical. Esto constituye ciertamente un reflejo de la cristalización e institucionalización del sistema de partidos múltiples y de la política de coalición, tan característicos del sistema chileno. La inestabilidad ministerial de este período queda particularmente ilustrada por la intensidad de los nombramientos de tipo «interino» y «suplente» que aparecen en la primera columna de la tabla.

En segundo lugar, es notable el repentino decrecimiento de la rotación ministerial a partir de 1952, que refleja el debilitamiento de la política de coalición, por un lado, y por otro, la preocupación del gobierno por controlar una economía en deterioro progresivo y para la cual una rotación ministerial intensa es ciertamente disfuncional.

En cuanto a las pautas de reclutamiento, hay que suponer que consideraciones de partido han tenido una importancia crucial en el nombramiento de los ministros. Sin embargo, hay dos pautas históricas de reclutamiento, cuando menos, separadas por el final de la «República parlamentaria». Es a partir de entonces cuando se rompe la tendencia a que los ministros sean reclutados en el Congreso.

Con anterioridad a 1925 los miembros del Congreso podían servir como ministros sin perder su escaño parlamentario. Era entonces el Congreso la fuente del gabinete. Tanto los Ministerios como el Parlamento constituían el reino de los grandes líde-

TABLA 5

DIVERSAS MEDIDAS DE ROTACION MINISTERIAL DESDE 1818 HASTA 1967: NUMERO DE NOMBRAMIENTOS, NUMERO DE PERSONAS QUE OCUPARON UNA CARTERA, MEDIA DE NOMBRAMIENTOS POR AÑO Y MEDIA DE NOMBRAMIENTOS POR PERSONA QUE SIRVIO EN EL GABINETE EN DIVERSOS PERIODOS DE TIEMPO

| Período | Número total de nombramientos temporales y permanentes incluidos (a) | Número de nombramientos permanentes | Número de personas | Media de nombramientos permanentes por año | Media de nombramientos permanentes por persona |
|-----------------|--|-------------------------------------|--------------------|--|--|
| 1818-1860 | 435 | 126 | 69 | 2,9 | 1,8 |
| 1861-1890 | 247 | 157 | 92 | 5,2 | 1,7 |
| 1891-1925 | 883 | 569 | 260 | 16,2 | 2,0 |
| 1926-1931 | 257 | 122 | 75 | 20,0 | 1,5 |
| 1932-1951 | 634 | 327 | 73 | 17,2 | 4,4 |
| 1952-1967 | — | est: 100 | est: 100 | 6,6 | 1,0 |

(a) En realidad, sólo los nombramientos permanentes implican un cambio ministerial sustantivo. Sin embargo, como muestra la tabla, en Chile es más que frecuente nombrar a una persona como ministro «interino» o «suplente». A los nombramientos permanentes se les denomina en Chile «en propiedad».

FUENTE: La tabla se ha construido con material «bruto» de la obra de LUIS VALENCIA AVARIA: *Anales de la República* (Santiago, Imprenta Universitaria, 1951), tomo 1, pp. 280-465. La información «estimada» procede de fuentes diversas, biográficas y de publicación periódica.

TABLA 6

PAUTAS DE RECLUTAMIENTO MINISTERIAL EN CHILE (1818-1966): PORCENTAJE DE MINISTROS QUE HAN SIDO PARLAMENTARIOS

(En porcentaje)

| Carrera parlamentaria | 1818-1860 | 1861-1890 | 1891-1925 | 1926-1931 | 1932-1951 | 1952-1966 | Totales |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Parlamentario antes de ser nombrado ministro por primera vez | 67 | 68 | 80 | 38 | 44 | 22 | 51 |
| Parlamentario después de ser ministro por primera vez ... | 23 | 24 | 9 | 16 | 12 | 5 | 14 |
| No parlamentario | 10 | 8 | 11 | 46 | 44 | 73 | 75 |
| TOTALES | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N. | 48 | 50 | 110 | 24 | 89 | 60 | 381 |

FUENTE: La tabla ha sido construida con información biográfica del diccionario de JORDI FUENTES y LIA CORTÉS: *Diccionario político de Chile (1810-1966)* (Santiago: Editorial Orbe, 1967).

res de partido, y fue este solapamiento de posiciones un factor crucial en el fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el sistema chileno. El padrón se rompe cuando es restaurado el sistema presidencial por la Constitución de 1925. Ninguna persona podrá ser en adelante ministro y parlamentario al mismo tiempo. A partir de entonces muchos líderes de partido perderían interés en ser ministros si esto era a costa de perder su escaño en el Congreso. Un asiento parlamentario tenía más prestigio que una cartera ministerial. Sin duda el cambio que se opera en el reclutamiento de los ministros a partir de 1925 vendría a dar algún peso a las consideraciones de eficiencia o capacidad técnica del posible candidato a la cartera, que ya no tenía que ser un político de primera línea.

De hecho ocurre que a partir de 1925 los ministros suelen ser hombres de partido—miembros o simpatizantes abiertos—, muchos de ellos sin ninguna experiencia parlamentaria y, sobre todo a partir de 1952, altamente cualificados, como profesionales de las ciencias o las artes. Bajo el nuevo sistema, la lealtad de partido queda garantizada en el gabinete sin tener que recurrir al político profesional (el parlamentario) necesariamente. Tal ha sido el caso de muchos ministros radicales, agrario-laboristas, conservadores, liberales y democristianos que han servido en el gobierno, sobre todo desde 1938 hasta 1970.

El creciente número de ministros que no han sido parlamentarios en las últimas décadas, junto con la menor rotación ministerial, pueden considerarse un indicador de preocupación de las *élites* políticas chilenas por la eficiencia técnica de la maquinaria gubernamental. Este punto merece ser enfatizado, sobre todo si se tiene en cuenta que la tabla precedente sólo contiene aquellos ministros cuyas biografías aparecen en un diccionario político más inclinado a recoger información sobre parlamentarios que sobre otro tipo de políticos. Alrededor del 50 por 100 de los ministros que sirvieron en cada período no están incluidos en la tabla, pues todo lo que de ellos sabemos son sus nombres y las fechas de nombramiento (78). Es casi seguro que eran

(78) La tabla que sigue recoge el número de personas que han sido ministros en diferentes períodos, con o sin información biográfica disponible en este trabajo. A los primeros se refiere la tabla 6 del texto. Las diferencias entre los totales de estas

miembros o simpatizantes de algún partido (79), aunque no es tan seguro que hayan ocupado algún asiento parlamentario. Si dispusiéramos de información suficiente y los hubiéramos incluido en la tabla, es muy probable que el porcentaje de «no-parlamentarios» hubiera sido mucho más alto.

Por lo demás, hay que decir que un buen número de las personas incluidas en la categoría de ministros que no han sido parlamentarios son *insiders*, es decir, personas que llegaron a ser ministros después de una cierta carrera en la Administración. De hecho, y sólo desde 1900 hasta 1966, por lo menos el 15 por 100 de las personas en esa categoría (45 ministros) eran claramente funcionarios de carrera, 26 de ellos habían sido funcionarios de la Administración civil, sobre todo en las áreas de educación y salud pública (80), y 17 de ellos pertenecían a las fuerzas armadas (81). En Chile el ministro de Defensa suele ser una personalidad civil.

dos tablas se deben a que ciertas personas han sido varias veces ministros, y en la tabla que sigue aparecen contabilizados más de una vez (no así en la tabla 6). Esto es debido a problemas metodológicos en la preparación de la tabla 5, donde hubo que calcular el total de personas que formaron parte del gabinete en cada período.

| | 1818-1860 | 1861-1890 | 1891-1925 | 1926-1931 | 1932-1951 | 1952-1966 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Información biográfica disponible | 48 | 52 | 127 | 39 | 110 | 75 |
| No disponible | 21 | 40 | 133 | 36 | 73 | est. 25 |

(79) La tabla que sigue contiene para cada período el número de ministros que no han sido parlamentarios y el porcentaje de aquellos cuya identificación de partido aparece reseñada en la información biográfica.

| Período | No parlamentarios | Identificación conocida — (En porcentaje) |
|-----------|-------------------|---|
| 1818-1860 | 5 | 40 |
| 1861-1890 | 4 | 50 |
| 1891-1925 | 13 | 7 |
| 1926-1951 | 49 | 43 |
| 1952-1966 | 44 | 70 |

(80) Ambas áreas están fundamentalmente cubiertas por instituciones gubernamentales.

(81) Se trata, sobre todo, de ministros de las dos administraciones del coronel Ibáñez del Campo: la dictadura de 1927 a 1931 y su mandato constitucional de 1952 a 1958.

El hecho de que los ministros que no son parlamentarios procedan con frecuencia de la Administración del Estado, si bien estén identificados con algún partido, queda aún mejor ilustrado al computar las tasas de *insiders* y *outsiders* para 1968.

Como ya se ha anticipado, una burocracia equilibrada es aquella en que el primer escalón está integrado por políticos profesionales y el tercer escalón por administradores profesionales. El nivel intermedio (subsecretarios) de una burocracia equilibrada se supone que debe estar integrado por políticos y administradores en igual proporción.

TABLA 7
TASAS DE POLITICOS Y ADMINISTRADORES EN LOS ALTOS ESCALONES DE LA BUROCRACIA (1968)
(En porcentaje)

| | Ministros | Subsecretarios | Directores generales | Ejecutivos de las corporaciones públicas |
|--|-----------|----------------|----------------------|--|
| Administradores (<i>insiders</i>) | 36 | 56 | 79 | 76 |
| Políticos (<i>outsiders</i>) | 64 | 44 | 21 | 24 |
| TOTALES | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 14 | 16 | 24 | 21 |

FUENTE: JOSÉ MANTEOLA: *Guía de la Administración pública de Chile y de los principales organismos del sector privado* (Santiago, Ediciones Guía, 1968); *Diccionario biográfico de Chile, 1962-1964* (Santiago, Empresa Periodística de Chile, 1964). Sólo he podido obtener información de 16 sobre 17 subsecretarios; de 24 sobre 35 directores generales, y de 21 sobre 28 jefes de corporaciones públicas. Falta, por tanto, información para un 23 por 100 de los altos cargos de la Administración en 1968. Hay que agregar, además, que parte de la información (relativa a trece personas) procede del conocimiento directo de las personas afectadas ya por parte del autor o de otros colegas chilenos.

El retrato que se desprende de los datos de esta tabla es el de una burocracia equilibrada donde la lealtad política y la capacidad técnica se mezclan de tal manera que podría decirse constituyen una garantía razonable de eficiencia técnica, siempre que otros factores de diferente naturaleza también estén presentes (verbigracia, microestructurales, técnicos y actitudina-

les). Hay que insistir, sin embargo, en que los altos funcionarios clasificados como «administradores» están identificados o afiliados al partido de gobierno y que sin duda ha sido éste un factor importante en su designación. Pero el hecho es que son expertos en áreas específicas y han estado trabajando como funcionarios públicos durante un número considerable de años. Tres de los ministros *insiders* son demócrata-cristianos (un profesor, un abogado y un ingeniero agrónomo), y de los otros dos, uno simpatiza abiertamente con la Democracia Cristiana (un médico) y el otro es un militar. De la misma manera, la mayor parte de los otros altos cargos son demócrata-cristianos o simpatizantes.

Se ha mantenido aquí que el reclutamiento basado en las vinculaciones de partido no constituye *per se* un obstáculo en la marcha eficaz del quehacer administrativo, ni necesariamente tiene que representar una interferencia con lealtades profesionales y a la organización. La evolución administrativa chilena se interpreta en estas páginas como el proceso de institucionalización de una burocracia funcional para la dinámica del sistema de partidos y capaz de alcanzar importantes objetivos de gobierno e incluso a veces de innovar (82).

Para concluir esta visión general de las relaciones entre política y Administración se hará una breve referencia al perfil ideológico de los funcionarios públicos de Chile, tal como se desprende de algunos datos de encuesta recogidos al final de la década de 1960.

Desde un punto de vista ideológico, el burócrata chileno tiende a ser moderado dentro de una cierta mentalidad, que hace algún tiempo fue denominada «socialismo burocrático» (83) y más recientemente ha merecido el calificativo de «socialismo de clase media» (84). En general, los funcionarios públicos están a favor del cambio social; tienden a opinar en contra de una economía dominada por la empresa privada y no son completamente opuestos al colectivismo (están divididos en sus preferencias entre colectivismo y economía mixta). Sin embargo, cuando

(82) Sobre la innovatividad administrativa de los gobiernos del Frente Popular, véanse los trabajos de GILBERTO FLORES y CONSTANTINE MENGES citados por ROBERT AYRES: *op. cit.*, p. 279.

(83) EDUARDO FREI: *La verdad tiene su hora* (Santiago, Editorial del Pacífico, 1955).

(84) PETRAS: *op. cit.*

del terreno de los principios se desciende a problemas concretos, los funcionarios parecen más conservadores. De forma masiva parecen muy preocupados por problemas de educación y coste de la vida, pero tienen poco interés en la reforma agraria o en la política del cobre o la vivienda (85).

Al tomar una posición de valor son más bien radicales, aunque de hecho son pragmáticos que estarían dispuestos a apoyar medidas de cambio en la medida que no supongan una amenaza seria a su posición y *status*. Esto es particularmente cierto de los niveles más altos y profesionales de la burocracia (86), cuyo grado de resistencia al cambio determina en gran medida el tipo y cantidad de persuasión y coerción que un gobierno comprometido con políticas de cambio puede emplear (87).

5. Las etapas históricas del desarrollo administrativo en Chile (1812-1970)

El objetivo de esta sección es describir la secuencia del cambio administrativo desde principio del siglo XIX e ilustrar empíricamente la hipótesis de que el cambio administrativo está relacionado con la marcha de la economía, con el proceso de movilización social y política y con la necesidad de hacer funcionar ciertos servicios gubernamentales básicos. El trabajo reciente de un grupo de profesores de la Universidad de Chile permite contar con una descripción bastante detallada de los orígenes de los distintos servicios públicos (88). En base a dicho material he reconstruido algunas pautas de cambio administrativo que constituyen el principal soporte empírico de la interpretación general del cambio que aquí se propone.

A los efectos de este análisis concreto he dividido la historia administrativa de Chile en cinco períodos. El criterio de periodización obedece a la importancia teórica de diversos factores como condicionantes del cambio administrativo: la necesidad de

(85) Datos de encuesta de PETRAS: *op. cit.*, pp. 323, 330-33.

(86) *Ibid.*, p. 292.

(87) *Ibid.*, p. 293.

(88) URZÚA: *Evolución de la Administración Pública chilena (1818-1968)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970), y URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*

servicios públicos básicos; las necesidades de desarrollo económico y eficiencia técnica: la necesidad de acomodar en la Administración a las clientelas de los partidos políticos.

EL PERÍODO DE POSTINDEPENDENCIA Y PRIMEROS GOBIERNOS CONSERVADORES (1812-1861)

La Administración del Chile independiente estuvo fundamentalmente a cargo de instituciones coloniales que sobrevivieron a la independencia, tales como la Contaduría Mayor de Cuentas y la Aduana (89). Estos servicios, junto con el Ejército, constituyeron la Administración central hasta los años de 1830, consumiendo el Ejército la mayor parte del presupuesto nacional (90). Había dos Ministerios en 1812 y tres en 1818. En dicho año las cuatro oficinas de Aduanas del país tenían en total 92 empleados y el Tribunal de Cuentas tenía 15, sin olvidar la oficina central de Correos con sus seis empleados en 1824 (91).

Ya en los primeros años de la década de 1820, el director supremo Bernardo O'Higgins reglamenta la remuneración de los funcionarios, el horario de oficina para los ministros y personal subalterno y también el procedimiento administrativo con tal detalle que, al leer dichas reglamentaciones, se tiene la impresión de que el Estado fuera una pequeña empresa donde el director se ocupa personalmente de que todo marche bien y en orden (92). Sin embargo, ya en este tiempo se descubren algunas prácticas de corrupción administrativa en el Servicio de Aduanas, y el Senado empieza a hacer reclamaciones contra el exceso de funcionarios públicos para un país de tan escasos recursos como Chile (93).

(89) URZÚA: *Evolución de la Administración Pública chilena*, pp. 11 y 12.

(90) En 1822 la Tesorería General de Santiago destinaba a la administración militar el 83 por 100 de sus gastos mensuales, y sólo un 17 por 100 a la administración civil. En 1828 los sueldos de los funcionarios civiles significaban el 7 por 100 del presupuesto nacional. Los gastos militares ascendían al 35 por 100 del presupuesto nacional en 1844; al 77 por 100 en 1845 (ese año se redujeron sustancialmente los gastos de la administración civil, pero no de la militar); al 38 por 100 en 1849 y al 32 por 100 en 1850. Estos porcentajes han sido calculados en base a los datos que suministra URZÚA: *Op. cit.*, pp. 35, 41 y 78.

(91) URZÚA: *Op. cit.*, pp. 23, 25 y 40.

(92) URZÚA: *Op. cit.*, pp. 17-20.

(93) *Ibid.*, pp. 20, 21 y 36.

Fue sobre todo durante la administración de los presidentes Prieto, Bulnes y Montt (1831-1861) cuando se realiza un esfuerzo consciente por establecer una Administración pública eficaz. Si creemos al historiador Francisco Encina, el ministro de Prieto Diego Portales empezó a reclutar personal aun de entre los viejos funcionarios realistas en su afán de búsqueda de competencia técnica para la Administración del Estado (94). Bajo la inspiración de los ministros Portales y Rengifo se redujeron los gastos públicos, varios funcionarios fueron expedientados por mal comportamiento y se promulgan un decreto de 1835 y una ley de 1837 regulando el reclutamiento para los cargos públicos. La primera Ley Orgánica de Ministerios, de 1837, organiza la Administración en cuatro Ministerios: Interior, Guerra, Hacienda y Justicia (95). Una ley de 1838 establece que los funcionarios del Ministerio de Hacienda deberán ser contratados «como interinos a fin de procurarse empleados más idóneos» (96).

Sería difícil negar que la era Portales-Rengifo representa el intento de mejorar la eficacia y honestidad administrativas. Pero no deben exagerarse los resultados de las políticas de tales estadistas. Portales apenas fue ministro tres años y, como hace notar A. Valenzuela, la consolidación de las instituciones republicanas (por tanto, de la burocracia gubernamental) fue principalmente el producto de las administraciones siguientes de Bulnes y Montt (97).

Por lo que a la Administración pública se refiere, parece correcto afirmar que Portales y Rengifo promovieron una ideología de eficiencia y honestidad, mientras que Bulnes y Montt—con más poder y recursos que sus predecesores—la hicieron efectiva. Estos estadistas se preocupan por la Administración como un instrumento del gobierno para fomentar y facilitar el comercio entre otras poderosas razones, como pueden ser la defensa del país y el orden interno. El mismo Portales era comerciante, y Rengifo veía el comercio como un elemento de «civilización y progreso, junto con ser la fuente más segura de rentas

(94) *Ibid.*, p. 51.

(95) *Ibid.*, pp. 53-56.

(96) *Ibid.*, p. 66.

(97) A. VALENZUELA: *Op. cit.*, cap. 8.

para el Estado» (98). La principal preocupación de estos hombres (e igual puede decirse de Bulnes y Montt) era la Administración de Aduanas y de Hacienda (99).

Bajo la administración Bulnes—el victorioso general de la guerra de 1837 contra Perú y Bolivia—tiene lugar un proceso de centralización del poder. La política provincial y municipal pasa a estar fuertemente controlada por el presidente a través de la acción «orientadora» de sus agentes: intendentes, gobernadores, subdelegados e inspectores (100). Paralelamente disminuye la importancia del Ejército y se crea una milicia (101).

Es notable que se creara en este tiempo una Oficina Central de Estadística, así como Comisiones de Estadística en cada pueblo cabecera de departamento, compuestas por el juez de primera instancia, el cura párroco, un regidor (concejal municipal) y dos vecinos nombrados por el gobierno (medida que se llevó a efecto en 1843) (102). Por este tiempo se dicta un Reglamento de Presupuesto y Cuentas de Inversión (103), y el Estado se hace cargo del ferrocarril de Santiago a Valparaíso (el primero de América latina), así como del Servicio de Correos y Telégrafos (104).

La preocupación por la honestidad administrativa queda reflejada en la expulsión y persecución judicial de importantes funcionarios públicos. En el Servicio de Aduanas fueron expulsados el administrador y el interventor del puerto de Pichidangui en 1847, e igual suerte corrieron el administrador de la Aduana de Valdivia, su ayudante y el teniente de Resguardo de Valparaíso (este último en 1848). También en Valparaíso el jefe de la Alcaldía fue perseguido por fraude, y sólo abandonando el país se pudo librar de la pena de muerte (105). En 1847 se dicta un decreto que permite «formar causa criminal» contra los funcionarios que dejen de observar las leyes o sean negligentes en el desempeño de sus funciones (106). En ese mismo año se acusa

(98) URZÚA: *Op. cit.*, pp. 54, 55.

(99) VALENZUELA: *Op. cit.*, cap. 8.

(100) URZÚA: *Op. cit.*, pp. 70, 71.

(101) VALENZUELA: *Op. cit.*, cap. 8.

(102) URZÚA: *Op. cit.*, p. 72.

(103) *Ibid.*, p. 77.

(104) *Ibid.*, pp. 85-88.

(105) *Ibid.*, pp. 74, 75.

(106) *Ibid.*, pp. 75, 76.

de «negligencia culpable» a la Tesorería Principal de la ciudad de Concepción por no mantener sus libros en orden, y se nombra al administrador de la Aduana de Valparaíso para que realice una investigación de dichos libros (107).

Se han detallado algunas de las conquistas administrativas de este período porque en gran medida desmienten una interpretación histórica, ampliamente aceptada, en el sentido de que fue durante la «era Portales» (1831-1841) cuando las instituciones republicanas y la honestidad administrativa se consolidaron en Chile irradiando sus efectos hasta el presente (108).

Puede concluirse que los cambios administrativos de este período son más el resultado de un esfuerzo de los primeros gobernantes por dotar al país de mecanismos de seguridad interior y externa (Ejército y Policía) y de una infraestructura administrativa, que facilitará el comercio exterior (aduanas, contabilidad, estadística), que la respuesta a necesidades de acomodación de clientelas políticas en la burocracia de un sistema que aún estaba lejos de entrar en la fase de movilización política (109).

(107) *Ibid.*, p. 76. Todas estas medidas, adoptadas en la segunda mitad de la década de 1840, difícilmente hubieran tenido éxito bajo Portales y Rengifo, quien en 1832 ordenó el despido de un funcionario de la oficina de aduanas de Chiloé, contra el cual había fundados cargos, que no se pudieron probar judicialmente. Por lo cual, hubo de abandonarse la vía penal y contentarse con el mero despido. Véase Urzúa: *Op. cit.*, p. 54.

(108) FREDERICK B. PIKE: *Chile and the United States, 1880-1962* (South Bend: The University of Notre Dame Press, 1963), p. 11; FEDERICO GIL: *Op. cit.*, p. 37; URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, p. 24. Es sorprendente la persistencia del «mito» de Portales en el pueblo y la intelectualidad chilenos. Por ejemplo, y a pesar de la evidencia empírica en contrario acumulada por el mismo autor, Urzúa llega a afirmar que «la severa y eficiente organización administrativa creada por Portales se mantiene hasta 1891 y aún después». Véase URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, p. 24. Hay que mencionar que al final de este período se alzaron críticas contra el patronazgo político, aunque, en realidad, en esta época todavía no se puede hablar de partidos, sino de camarillas. Al final de su administración en 1861 Montt fue criticado de haber promovido a «una oleada de parásitos» con prodigalidad administrativa, ampliando las fuerzas armadas, multiplicando el número de empleos públicos, incrementando los sueldos de los funcionarios y «una larga cadena de favores» para recompensar a quienes le llevaron y apoyaron en la presidencia. Véase *Cuadro histórico de la Administración Montt* (Valparaíso: Imprenta y Librería del Mercurio, 1861), pp. 387-89.

(109) Aunque la Ley Orgánica de Ministerios de 1887 establece siete ministerios, sólo este departamento constituye realmente un servicio nuevo con una tarea nueva que realizar. En esa época había los siguientes ministerios: «Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra, Marina e Industria y Obras Públicas». Urzúa: *Op. cit.*, p. 105.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE COALICIÓN (1861-1925)

En términos políticos este período abarca dos tipos distintos de régimen: por un lado, la política moderada de las alianzas liberal-conservadora y liberal-radical en el último tercio del siglo XIX; por otro, la «República parlamentaria» de 1891-1925. Los factores fundamentales en la evolución administrativa durante todo este período fueron la emergencia de una política de coalición y el acceso de la clase media a las urnas en circunstancias de prosperidad económica. La vinculación partidos-burocracia del Chile moderno tendrá sus orígenes en este período, muy particularmente en la República parlamentaria, cuando el Congreso recorta considerablemente los poderes del ejecutivo y el sistema multipartidista se institucionaliza.

Durante casi las tres décadas que anteceden a la República parlamentaria son pocos los servicios administrativos de nueva creación, y estos pocos no son muy importantes (véase la tabla 8 al final de la sección). Se creó el Ministerio de Industria y Obras Públicas y se establecieron algunos otros servicios: una tesorería y una oficina de estadística en Valparaíso, un puesto de aduanas en Coronel, una secretaría para el Consejo de Estado, un cierto número de inspecciones públicas y una policía rural (110). Mayor importancia tuvieron, sin embargo, las diversas reorganizaciones de las «plantas» (plantillas) que afectaron a toda la Administración pública (véase la misma tabla). En otros términos, fueron creados muchos nuevos empleos y presumiblemente se aceleró la rotación de personal en los cargos públicos.

La prosperidad económica que acompaña a la explotación minera desde mediados del siglo XIX, y particularmente después de la Guerra del Pacífico de 1879, significó un incremento considerable de los recursos del Tesoro. Esta mayor disponibilidad de fondos públicos favoreció la expansión administrativa como una forma de satisfacer las demandas de empleo de las clientelas electorales (111). Un hecho crucial de la historia política chilena

(110) URZÚA: *Op. cit.*, pp. 91-99.

(111) Sobre recursos públicos véase URZÚA: *Op. cit.*, pp. 99-104. El historiador Carlos Walker muestra cómo antes de la guerra los fondos públicos ascendían a 18 millones de pesos, cantidad que se elevaba a 39 millones después de la guerra; más aún y en 1883 esta cantidad ascendía a 44 millones. URZÚA: *Op. cit.*, p. 104.

es que en la década de 1870 el índice de movilización política alcanza una cota sólo repetida de nuevo a mediados de los años 1950. A pesar de que las mujeres no podían votar, la población masculina inscrita en el registro electoral ascendía al 18 por 100 de la población total antes de la guerra civil de 1891 (112).

La movilización política se mantuvo alta hasta principios de siglo en que el procedimiento de registro electoral se hace más complejo, al parecer en un intento por retener el flujo movilizador que se estaba haciendo incontrolable. Después de las elecciones parlamentarias de 1912 el índice de inscripción electoral (inscritos sobre población total) declina de un 18,8 por 100 a un 5,7 por 100 en 1915 y a un 9,8 por 100 en 1920 (113). Desde los años veinte a los años cincuenta el nivel de inscripción se mantiene alrededor del 10 por 100 de la población total. Este perfil del proceso de movilización no debe perderse de vista para una correcta interpretación tanto del cambio administrativo como de cualquier otro proceso de cambio en Chile (114).

Volviendo a la burocracia de finales del siglo XIX, la información disponible sobre reorganizaciones de las plantillas sugiere que en este tiempo el empleo público fue instrumentado como un mecanismo de patronazgo a través del cual los nuevos votantes de clase media eran recompensados. Esto debió suceder, sobre todo, durante los treinta y cuatro años de vida política dominada por un Congreso multipartidista, período que se ha venido a denominar «República parlamentaria». Como se muestra en la tabla 8, no se crearon muchos servicios públicos nuevos, pero sin embargo las plantillas de toda la Administración sufrieron extensivas reorganizaciones (115). De los once servicios

(112) Información de un trabajo que está realizando Julio Samuel Valenzuela en la Universidad de Columbia.

(113) Esta fue la primera vez en que se eligió presidente por voto directo y ha sido considerada como el año de «la revolución del electorado» (véase Gil, p. 58). Sin embargo, y en términos de movilización, éste fue un año de contracción del sistema, aunque bien puede ser considerado como un paso importante en el acceso de la clase media al poder.

(114) Debo remitirme aquí al trabajo ya mencionado de Valenzuela y López Pintor.

(115) En 1892 tuvo lugar una amplia reorganización de las plantillas y en el año siguiente tuvieron lugar otras cinco reformas de menor alcance, implicando todas ellas la creación de nuevos empleos. Otra importante reforma tuvo lugar en 1923, esta vez para reducir el número de cargos públicos. Véase Urzúa: *Op. cit.*, pp. 111-128.

que se crean, ocho tienen un carácter socioeconómico. Están relacionados, por ejemplo, con salud, higiene, crédito, ahorro y seguridad social (116). Este dato es ilustrativo de la importancia que ya empezaban a tomar las políticas de bienestar y seguridad social como mecanismo paralelo al empleo público de base clientelística en respuesta a las demandas de los nuevos electores.

El historiador Encina comenta sobre la práctica de los despojos que se siguió después de 1861 cómo

El degüello masivo del personal que había sido seleccionado durante el gobierno de Montt, que realiza Errázuriz... Despedir al personal probo y competente, casi en su totalidad apolítico, para sustituirlo por otro improvisado, para satisfacer las exigencias de los bandos fusionistas y preparar su propia candidatura (se refiere a la coalición Liberal-Conservadora de 1861) (117).

Prosigue Encina diciendo que

Al revés de Portales y Montt (el nuevo presidente Errázuriz), durante los primeros años de su gobierno, despidió a funcionarios que parecían insustituibles para reemplazarlos por ganadores de elecciones o por partidarios de dudosa aptitud (118).

Aunque el juicio de Encina sobre la administración Santamaría (1881-1886) es bastante benévolo, la opinión que el mismo período mereció a otro historiador, Carlos Walker, es diferente. En palabras de Walker y durante este período.

Los escamoteadores electorales se convirtieron en jefes de oficina, en empleados fiscales de suma confianza, en vistas de aduana, hasta en jueces... Tan solo la Ley de Registro Civil llenó doscientas plazas de fieles servidores y ¡cuándo no dieron las demás oficinas de la República, aumentadas casi todas en su personal y en sus sueldos con violento atropello de la Cons-

(116) *Ibid.*

(117) FRANCISCO A. ENCINA: *Historia general de Chile* (Santiago: Editorial Nascimento, 1949), t. XV, pp. 608-10, citado por Urzúa, *op. cit.*, p. 89.

(118) URZÚA: *Op. cit.*, p. 90.

titución, cuántos los innumerables destinos creados en las provincias de Antofagasta, Tarapacá y Tacna y cuánto todavía los otros puertos del Perú, ocupados por las armas chilenas! (119).

Los cargos que se hacen a este período no son de deshonestidad o corrupción administrativa, como había ocurrido anteriormente, sino de clientelismo de los partidos, de empleo de la táctica de los despojos y de despilfarro de los fondos públicos (120).

El período de la «República parlamentaria» ha merecido la crítica unánime de los historiadores como el período en que el clientelismo de los partidos alcanza su cima. En opinión de Luis Galdames,

Los presupuestos de cada año se recargaron con gastos inútiles, en sumas cuantiosas, a fin de pagar con empleos administrativos servicios electorales o de atender empeños poderosos. Hubo despilfarro y desorganización administrativa. Los parlamentarios intervenían en las oficinas públicas, intimidaban a los funcionarios, los abrumaban con sus exigencias y hasta los partidos llegaron a pactar alianzas a base del reparto de los altos empleos entre secuaces (121).

La opinión de Encina corrobora la de Galdames, agregando que tal fue la situación sobre todo después de 1912 (122). Este punto es interesante porque precisamente a partir de 1912 se dificultan los mecanismos de inscripción en el registro electoral como una forma de sujetar la movilización política desencadenada anteriormente. Es posible que esta manipulación de la legislación electoral coincidiera con el esfuerzo de los partidos por acomodar en el sistema a los sectores recién movilizados, acomoda-

(119) CARLOS WALKER MARTÍNEZ: *Historia de la Administración Santamaría* (Santiago: Imprenta El Progreso, 1889), t. I, cap. XV, pp. 154, 309-12, citado por URZÚA, *op. cit.*, pp. 103, 104.

(120) Estos testimonios de los diversos autores están, sin duda, coloreados por sus propias preferencias políticas. Sin embargo, deben ser al menos tomados como testimonio parcial de la existencia de ciertas prácticas administrativas y políticas que, por lo demás, parecen avalar la información empírica de las tablas que siguen.

(121) LUIS GALDAMES: *La evolución constitucional de Chile* (Santiago: Imprenta y Litografía Balcels y Cía., 1925), citado por URZÚA, *op. cit.*, p. 111.

(122) F. ENCINA: *Op. cit.*, t. XX, p. 355, citado por URZÚA, *op. cit.*, p. 111.

ción que en parte se llevó a cabo mediante la ampliación de la capacidad de empleo burocrático.

Luis Canales ha evaluado la Administración de la Hacienda pública de este período en los siguientes términos:

La administración actual no es obra del administrador, es obra del Parlamento y tiene todas las características de un trabajo hecho a retazos, sin plan, sin método, a medida que se presentan las necesidades del servicio, o más frecuentemente, tan pronto como el ejercicio del poder o la influencia en la administración permite cumplir los compromisos contraídos en las luchas electorales... Hay una fuerza que predomina sobre todas las consideraciones del buen servicio, de la preparación del personal, de los méritos de los postulantes: es el empeño político (123).

Esta misma impresión emana de un memorándum enviado al Congreso por el fiscal del Tribunal de Cuentas, Valetín Letelier, en 1896. Entre otras críticas de centralización excesiva, papeleo e ineficiencia—y antes de someter a la consideración de la Cámara algunas medidas de reforma—, Letelier afirmó sin más que

Prescindiendo de que con este régimen el personal de empleados se va reclutando en atención a los intereses políticos más bien que a los de la administración, lo más grave es que los servicios públicos quedan dirigidos por funcionarios que, nombrados en fuerza de las exigencias parlamentarias, la mayor parte de las veces carecen juntamente de aptitudes y de tiempo para administrarlos (124).

En conclusión, puede decirse que la característica más importante del cambio administrativo durante el período en que se institucionaliza en Chile un padrón de vida política multipartidista es la utilización de la Administración como mecanismo de respuesta y acomodación de clientelas electorales. Los servicios que la Administración pública venía prestando no se alte-

(123) LUIS ALBERTO CANALES: *El régimen económico del Estado y la administración de la Hacienda pública* (Santiago: Imprenta y Litografía Universo, 1928), pp. 276-78, citado por URZÚA, *op. cit.*, p. 113.

(124) *Dictámenes de don Valentín Letelier, fiscal del Tribunal de Cuentas, 1891-1918*, dictamen de 4/8/1896. Citado por URZÚA, *op. cit.*, 114.

ran sustancialmente, pero la abundancia de recursos en el Tesoro favorece la expansión cuantitativa de la burocracia. A pesar de sus recursos, sin embargo, el Estado no se convertirá en empresario hasta después de la crisis mundial de 1930.

CRISIS INSTITUCIONAL Y DICTADURA (1925-1931)

Los gobiernos *de facto* que siguieron al colapso de la «República parlamentaria» y los cuatro años de la dictadura del coronel Ibáñez del Campo tuvieron un impacto en la burocracia más profundo que el de ningún gobierno o Administración anteriores.

Durante todo este período se crearon más de cuarenta nuevos servicios y se produjeron numerosas reorganizaciones de las plantillas del personal (véase tabla 8 más adelante). Pues bien, más de la mitad de estas reformas tuvieron lugar sólo en el año 1925, que con razón ha sido calificado como la «época del gran auge de los empleados públicos» (125). ¿Qué explicación puede darse a esta expansión administrativa en un período político sin elecciones?

Una combinación de factores puede ser traída a colación al respecto: las demandas de reformas sociales (seguridad social) de una clase media representada por los militares; la necesidad de eficiencia administrativa y la intervención económica por parte del gobierno después de la crisis del nitrato, precipitada por la Primera Guerra Mundial; la necesidad de compensar con empleos administrativos a una clase media urbana recién movilizada políticamente y amenazada por la crisis económica; la necesidad de situar en la Administración a elementos conservadores que pudieran contrarrestar a los funcionarios moderados del período anterior (126).

(125) URZÚA y GARCÍ: *Diagnóstico de la burocracia chilena*, op. cit., p. 50.

(126) En cuanto al apoyo de los militares a las políticas de reforma social hay que decir que las Fuerzas Armadas apoyaron las reformas del presidente Alessandri, que habían sido bloqueadas por el Congreso en 1924; respaldaron la vuelta de Alessandri al país en 1925 y llevaron a cabo ciertas reformas antes y después de 1927 (véase GIL: *Op. cit.*, pp. 58, 59). La dictadura de Ibáñez, sin embargo (1927-1931) estuvo más orientada hacia la política económica que a la reforma social y esto desde una perspectiva conservadora. Sin embargo, en 1932 se instaura una «República socialista» militar que dura cien días, durante los cuales se promulgaron una serie de reformas socio-econó-

La respuesta gubernamental a estos tipos de demandas consistió, primero, en la creación de numerosos servicios de seguridad social en 1925 y de carácter económico durante el régimen de Ibáñez (127), y segundo, en la reorganización de muchos servicios y los aumentos progresivos del personal público reflejados en las reorganizaciones de las plantillas. La evidencia empírica que aquí se ofrece al respecto está contenida en las tablas 8, 9, 10 y 11 al final de esta sección. De hecho se crean más servicios durante estos años que en ningún período anterior. El porcentaje de población activa ocupada en el sector público se dobla entre 1920 y 1930. Responsable de tal incremento es sobre todo el período 1925-1931, ya que, como indican los datos para 1920, la tasa de empleo público disminuye hacia el final de la «República parlamentaria» (véase la tabla 9) (128). Hay que resaltar, finalmente, que el porcentaje de funcionarios empleados en la llamada «administración social» asciende de un 5 por 100 en 1925 a un 30 por 100 en 1931 (129).

Tan rápido incremento y expansión de los servicios públicos son únicos en la historia chilena. Y parece que los medios de comunicación de masas trataron de alertar a la opinión pública, a juzgar por el número de artículos en la prensa diaria critican-

micas a las que el mismo Allende acudiría en los años setenta para llevar a cabo determinados programas.

La necesidad de lograr un más alto grado de eficacia administrativa llevó al Gobierno a contratar un equipo de expertos americanos (la misión Kemmerer) para que reorganizasen las finanzas públicas. Uno de los efectos de aquel trabajo fue la creación de la Contraloría, órgano de control que ya ha sido descrito. Respecto a la intervención del Gobierno en la economía, ésta se inicia durante la dictadura de Ibáñez (véase URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 44-50).

Por lo que se refiere al incremento del empleo público como resultado de estrategias de recompensa política, es bastante lógico suponer que en el inestable contexto de un sistema político en proceso de movilización el Gobierno ajuste su política de empleo o las demandas o exigencias de los grupos políticos que le sirven de base. Aunque no es fácil determinar el volumen de empleados en plantilla que deben su cargo al patronazgo *vis-á-vis*, quienes han llegado a éste por el mérito, unas frases del mismo Ibáñez son ilustrativas al respecto: «Debemos exigir que todos los funcionarios sean partidarios del Gobierno, debiendo eliminarse no sólo a los enemigos, sino también a los indiferentes. Necesito que todos los puestos públicos y municipales o de cualquier servicio subvencionado por el Estado estén ocupados por personas afectas.» Véase URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, p. 52.

(127) El volumen de la «administración social» creció en 1925, fundamentalmente en las áreas de salud pública, beneficencia y de las cajas o mutuas de empleados. En el área económica se crean, sobre todo, instituciones de crédito y control. Véase URZÚA: *Op. cit.*, pp. 45, 48.

(128) En 1923 tiene lugar una reducción del personal. URZÚA: *Op. cit.*, p. 125.

(129) Véase tabla 10.

do el exceso de funcionarios y la interferencia política en la administración. Los datos de la tabla 12 son más que ilustrativos al respecto (130).

En conclusión, este breve período autocrático cambió la faz de la administración chilena en una forma sin precedentes, cuantitativa y cualitativamente, al inaugurarse la fase de intervención del gobierno en los asuntos económicos e integrar en la burocracia a un gran número de personas favorables a un gobierno de tipo autoritario. El período siguiente, de vuelta al juego político multipartidista (1932-1952), va a significar la repetición de la misma pauta: el Estado activa aún más su papel en el desarrollo económico y se producen reestructuraciones de las plantillas de todos los servicios públicos; proceso que refleja el juego de fuerzas de la arena política.

LA POLÍTICA DE COALICIÓN RADICAL, 1932-1952

Este período puede ser denominado de «Coalición Radical», porque de hecho el esquema político que dominó durante las administraciones de Aguirre Cerdá, J. A. Ríos y González Videla (1938-1952) vino a consistir en una coalición de los partidos de centro e izquierda bajo el liderazgo de un presidente del Partido Radical. En cuanto al período de 1932-1938, el presidente Arturo Alessandri estuvo apoyado por una coalición de centro-izquierda, donde el P. Radical constituía la fuerza central.

En Chile, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, los años de la Segunda Guerra Mundial fueron años de prosperidad económica. La renta per cápita y las tasas de industrialización se incrementaron de forma constante durante este período. A pesar del proceso ascendente de urbanización y alfabetización, la movilización política no pasó en Chile más allá del 10 o el 11 por 100 de la población hasta la elección presidencial de 1952, en que la inscripción para votar asciende a un 18 por 100.

Desde el punto de vista administrativo, fue éste el período en que se crearon los primeros organismos autónomos, precisa-

(130) Este hecho es aún más notable si se tiene en cuenta que sólo nos estamos refiriendo para el período 1925-1940 a los artículos de tres periódicos.

mente como instrumentos de intervención del Estado en los asuntos económicos. Sin duda, el más importante de estos servicios fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939. Esta entidad actuaría como el centro dinámico de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En 1942 se dicta un estatuto que establece las normas generales por las que han de regirse las instituciones autónomas (131).

Las clientelas del Partido Radical llegarían a establecerse en la burocracia a través de la creación de nuevos servicios, reorganizaciones de las plantillas y reorganizaciones de los más importantes servicios (véase la tabla 8). Esta combinación de motivaciones económicas y consideraciones de tipo político se vendría a repetir después durante las administraciones menos pluralistas de Ibáñez, Alessandri, Frei y Allende (132).

En 1942, como en otras ocasiones, el Congreso delegó amplios poderes en el presidente para que se llevara a cabo por decreto una amplia reorganización de la Administración (133). Fue a través de este mecanismo como se produciría un incremento del empleo público para beneficio, sobre todo de los partidos de la coalición (134). Como queda ilustrado en la tabla 9, el número de funcionarios aumentó en un 1,2 por 100 entre 1940 y 1955; y esto sin tener en cuenta a la administración autónoma, que triplicó su personal entre 1938 y 1950 (135). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, como sector ocupacional, la administración civil chilena de los años cuarenta, tanto como la de los años sesenta, no tenía una amplitud excesiva si se la mira en el contexto internacional. En los años cuarenta el número de funcionarios públicos en Chile ascendía a un 2,1 por 100 de la población activa, colocándose junto a Italia con un 2,4 por 100 entre

(131) URZÚA: *Op. cit.*, p. 169.

(132) Es interesante dejar constancia de que la distribución de cargos públicos entre los partidos de la Unidad Popular se llevó formalmente a cabo mediante un sistema de «cuotas», según la importancia electoral de cada uno de ellos. Este tipo de pacto en la época de la República parlamentaria levantaría las duras críticas de Galdamés aunque en aquel tiempo se trataba de una práctica clandestina. Véase la referencia a Galdamés en la nota 92 de este capítulo.

(133) *Ibid.*, p. 164.

(134) Sin embargo —como Urzúa ha puesto de manifiesto y en contra de la opinión común—, éste no es un rasgo típico del período radical, sino un fenómeno bastante común ya antes de la primera presidencia radical. Véase URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 53, 183.

(135) *Ibid.*, p. 53.

una serie de países donde los Estados Unidos tenían una burocracia que ocupaba al 4,1 por 100 de la población activa y la de Francia ocupaba al 3,9 por 100 (136). No obstante, en términos exclusivamente nacionales, estos cambios tienen considerable importancia. De hecho, los gastos del gobierno central (sin tener en cuenta los de las entidades autónomas) aumentaron del 6,6 por 100 del PNB en 1931 al 14,4 por 100 en 1951 (véase la tabla 11). La porción relativa del presupuesto nacional dedicada a sueldos y salarios disminuye en beneficios de otros ítems presupuestarios. También en la distribución del personal se produce una disminución del porcentaje de funcionarios ocupados en el área de «administración general», acompañada de un aumento en las áreas de administración «social» y «económica» (véanse las tablas 10 y 11).

Aunque es difícil evaluar con exactitud el impacto de la acción clientelística de los partidos en éste como en otros períodos, la tabla 12 muestra cómo la prensa diaria se hizo eco del fenómeno. El juicio al respecto de un tratadista contemporáneo, Urzúa Valenzuela, es el siguiente:

Los reiterados procesos de reorganización de la Administración Pública pueden considerarse sólo como expedientes de un régimen político para abrir el ingreso de nuevos postulantes que de otro modo no hubieran podido hacerlo... La explicación consiste en la presión partidista sobre la Administración como una forma de mantener la llamada clientela electoral de los partidos... Este hecho se nota en proporciones más evidentes en los organismos y servicios institucionalmente descentralizados... Si bien se mantiene la influencia (de los partidos), cada partido triunfante contribuye con un porcentaje de su clientela a engrosar la burocracia fiscal a tal punto que, y sin el propósito de exagerar, se podría intentar un estudio «geológico» de los funcionarios atendiendo a la fecha de su ingreso al servicio, comprobándose justamente que su tendencia política concuerda con el partido político que estaba en el poder a esa fecha (137).

(136) *Ibid.*, p. 58. Hay información sobre los años 1960 en la nota 29.

(137) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 161, 163. El texto entre comillas es de la p. 164. Es interesante resaltar que el Congreso concedió al presidente «facultades extraordinarias» para reformar la administración en 1923, 1926, 1927, 1930, 1931, 1942, 1947, 1953, 1956 y 1959. Después de 1964 tales facultades le fueron negadas al presidente Frei. Véase URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 65-69.

CRISIS DE LA POLÍTICA DE COALICIONES FORMALES, 1952-1970

Se puede decir que este período es de crisis de la política de coaliciones formales, porque una de sus principales características consiste en la ruptura de la pauta anterior de gobiernos de coalición multipartidistas y la aparición de líderes nacionales y de movimientos políticos con un apoyo electoral que cruza las líneas de los partidos.

De hecho, Carlos Ibáñez se presenta a las elecciones presidenciales de 1952 como un líder pretendidamente apolítico. Aunque su candidatura recibió el apoyo de partidos de centro y de izquierda, una vez en el gobierno Ibáñez integró en muchos de sus gabinetes a individuos que no pertenecían a ningún partido, al menos formalmente (138), y en todo caso gobernó sobre coaliciones de intereses movedizas o cambiantes que difícilmente podrían ser definidas en términos de partido.

Jorge Alessandri, a pesar de ser el candidato de los partidos de derecha Liberal y Conservador, organizó su campaña en 1958 utilizando una imagen de persona apolítica y paternal que buscaba el apoyo de todas las clases sociales. Su gobierno se basó en una coalición de los partidos Liberal y Conservador primero y en el Partido Radical al final de su administración.

Respecto de la administración democristiana, hay que decir que Frei ganó las elecciones de 1964 desde una plataforma nacionalista de reformas que serían llevadas a cabo por un solo partido, aunque de hecho recibió el apoyo electoral de los partidos de la derecha que nunca formaron parte de su gobierno.

Lo que hace semejantes a estos tipos de régimen diferentes desde una perspectiva administrativa es que las reformas de la Administración pública que tienen lugar a lo largo de todos estos años obedecen al mismo tipo de consideraciones, económicas y políticas. La economía chilena se estanca a principios de los años cincuenta, mientras que el proceso de movilización política sigue una línea ascendente, y se va perfilando una cada vez más clara polarización del electorado en torno a dos ejes: la izquierda por un lado y el centro y la derecha por otro. La acción admi-

(138) GIL: *Op. cit.*, p. 79.

nistrativa de los diferentes gobiernos de este período busca dos objetivos: mejorar la capacidad y eficiencia de la Administración para así afectar positivamente el desarrollo económico del país, y establecer «fortalezas de partido» dentro de la burocracia como una forma de preservar la propia influencia en un contexto político inestable y dentro de un sistema donde ni el Ejecutivo ni el Congreso controlan por completo a la burocracia.

En busca de la eficiencia, los diversos presidentes piden al Congreso que delegue poderes especiales en el Ejecutivo para introducir reformas generales de la Administración que permitan recortar el gasto público y «racionalicen» la acción administrativa. El Congreso concedió tales poderes a Ibáñez en 1953 y en 1956; también a Alessandri en 1959 (139). Se justifica la creación de organismos autónomos en el sentido de que con una administración independiente las metas de un programa se pueden alcanzar con mayor eficiencia (140).

Como muestra la tabla 9, el empleo público se incrementa en un 1,4 por 100 de 1952 a 1962. El gasto público sigue creciendo y cada vez se dedican mayores porciones del mismo a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social, como bien queda ilustrado en las tablas 10 y 11.

Como muestra la tabla 12, las críticas de la prensa diaria a los excesos de burocracia y a los funcionarios fueron tan abundantes durante los años de la segunda Administración de Ibáñez como durante el período íntegro de política de coalición. Lo mismo puede decirse respecto a la Administración de Alessandri. En cuanto al período democristiano, lo que realmente llama la atención es el gran número de artículos de prensa atacando específicamente o denunciando la interferencia política en la

(139) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, pp. 186-89.

(140) *Ibid.*, p. 186. Durante la administración de Ibáñez se crearon las siguientes instituciones descentralizadas: «El Instituto de Seguros del Estado, el Banco del Estado, la Junta Nacional de Auxilio Escolar, la Empresa Marítima del Estado, la Empresa de Transportes Colectivos, la Empresa Nacional de Minería, la Corporación de la Vivienda.» Durante la administración de Alessandri aparecen nuevas entidades autónomas, como «la Empresa de Comercio Agrícola, Astilleros y Maestranzas de la Armada, la Empresa Portuaria de Chile, la Corporación de Reforma Agraria, la Caja Central de Ahorros y Préstamos». Los principales organismos autónomos de la administración de Frei fueron «el Instituto de Desarrollo Agropecuario, Instituto de Hidráulica, el Servicio Nacional del Empleo, la Corporación del Cobre, la Corporación de Servicios Habitacionales, la Corporación de Obras Urbanas, la Corporación de Mejoramiento Urbano, la Oficina de Planificación Nacional». Véase URZÚA: *Op. cit.*, pp. 179-218.

Administración. Este hecho podría parcialmente explicarse por la circunstancia de que el Partido Demócratacristiano gobernó sólo o como «partido único de gobierno» (así gustaba llamarlo la oposición), y atrajo con particular intensidad la animosidad de una prensa en gran medida controlada por los partidos. Las críticas de la prensa no hubieran sido tan copiosas de haber compartido la Democracia Cristiana las tareas de gobierno con otros partidos.

El juicio de Urzúa Valenzuela, importante analista de la Administración chilena, es bastante severo respecto de la acción clientelística de los partidos durante estas tres administraciones. En su opinión, después de cada reorganización administrativa, la burocracia ha crecido sin que se hayan corregido los defectos que la reforma trataba de atacar. Según este autor, tal ha sido el caso a raíz de todas las leyes especiales de reforma administrativa desde 1923 a 1959. La explicación hay que buscarla —sigue Urzúa— en las presiones de los partidos sobre la burocracia, utilizándola como un mecanismo para mantener sus clientelas electorales. Tal habría sido el caso de la Administración de Ibáñez, en que se recompensó a amigos y parientes «en una forma modernizada de nepotismo administrativo y político de otras épocas» (141). Un juicio semejante mereció al autor la intervención de diversos partidos en la expansión administrativa que tuvo lugar durante la Administración Alessandri. Respecto al gobierno de Frei, Urzúa dice textualmente que:

Pese a mantenerse una apariencia amplia de respeto al funcionario, la intervención del partido de gobierno fue excluyente para quien no profesaba su ideología o no contaba con el apoyo oficial del Partido Demócratacristiano (142).

Esta evaluación parece bastante neutral, ya que el autor suele ser moderado en sus juicios, sobre todo cuando se refieren a acontecimientos recientes y tiende a evadir las críticas personalizadas (143).

(141) URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*, p. 183.

(142) *Ibidem.*

(143) Véase sus afirmaciones específicas en URZÚA y GARCÍA: *Op. cit.*

RESUMEN DE LAS TENDENCIAS DEL CAMBIO
ADMINISTRATIVO EN CHILE

Lo que sigue es un resumen de las pautas de expansión y diferenciación de los servicios públicos y la percepción social de las mismas tal y como se refleja en la prensa diaria. Las tablas que siguen suministran alguna información empírica complementaria del material histórico presentado hasta ahora.

El primer período se extiende desde los días de la independencia hasta 1861, en que finalizan los treinta años de gobierno conservador; es decir, las administraciones de Prieto, Bulnes y Montt (144). Este es un período fundacional. La necesidad de estructuras gubernamentales básicas que hicieran viable la nueva república estimularon una serie de esfuerzos por republicanizar las viejas instituciones coloniales, crear otras nuevas e intentar que ambas funcionaran.

El segundo período abarca desde 1861 con el comienzo de la política de coalición (la coalición liberal-conservadora-nacional del presidente Pérez) hasta 1925, en que termina la llamada «República parlamentaria», que limitará los poderes del presidente. Este es el período—sobre todo, 1891-1925—en que cristaliza el sistema de partidos múltiples con el acceso al voto de la clase media durante el último cuarto de siglo. Desde el punto de vista de este trabajo, la expansión y el cambio administrativo de estos años obedecen en gran medida a la necesidad de satisfacer a los estratos recién movilizados políticamente con empleos públicos y prestaciones de bienestar social.

Como muestra la tabla 8, el número de servicios de nueva creación no es particularmente alto en este período. Sin embargo, las numerosas reorganizaciones de las plantillas de la administración apoyan la hipótesis del empleo público basado en estrategias clientelísticas de los partidos. En otros términos, la información de la tabla es congruente con la información histórica, que ya se ha presentado anteriormente.

Una tercera fase cubre el breve e inestable período que va de 1925 a 1931, en su mayor parte correspondiente a la dictadura

(144) Una breve descripción de este período puede encontrarse en Gil: *Op. cit.*, pp. 37-83.

de Ibáñez (1927-1931). El sorprendente alcance de las reformas administrativas de esta época de gobierno autocrático no sólo obedece a la búsqueda de una mayor eficiencia técnica guiada por intereses no-partidistas, sino también al intento de acomodar en la burocracia a ciertos sectores de la clase media que habían sido movilizados durante el período anterior. También es plausible creer que, sobre todo durante la dictadura de Ibáñez, se hizo un esfuerzo por establecer en la burocracia a elementos conservadores que contrarrestaran de alguna forma el «radicalismo» de clase media de la «República parlamentaria».

TABLA 8

TENDENCIAS DE CAMBIO ADMINISTRATIVO (1812-1967): NUMERO DE NUEVOS SERVICIOS, DE SERVICIOS CUYAS PLANTILLAS FUERON REORGANIZADAS Y DE GRANDES REORGANIZACIONES DE SERVICIOS Y DE FUSIONES PARA LOS DIVERSOS PERIODOS

| Período | Número de nuevos servicios | Servicios cuyas plantillas fueron reorganizadas (a) | Reorganizaciones de servicios |
|---|----------------------------|---|-------------------------------|
| Post-Independencia y Gobiernos Conservadores: | | | |
| 1818-1821 | 15 | 4 | (—) |
| 1822-1861 | 18 | 13 | (—) |
| Institucionalización de la Política de Coalición: | | | |
| 1862-1890 | 8 | 28 | (—) |
| 1891-1924 | 11 | Toda la Administración | (—) |
| Gobierno Autocrático: 1925-1931 | 46 | 45 | 4 |
| Período Radical de la Política de Coalición: 1932-1951 | 17 | Toda la Administración | 16 |
| Crisis de la Política de Coaliciones Formales: 1952-1967 | 31 | 55 | 30 |

(a) Estas reorganizaciones de las plantillas no incluyen la creación de nuevos puestos o empleos correspondientes a los servicios que se crean en cada período.

FUENTE: La tabla está organizada con material disperso a lo largo de la obra de GERMÁN URZÚA VALENZUELA: *Evolución de la Administración pública chilena (1818-1968)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970).

TABLA 9

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO EN CHILE COMO
UN PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA POBLACION AC-
TIVA DESDE 1875 HASTA 1962

(En porcentaje)

| Años | Administración centralizada, civil y militar | Administración centralizada y descentralizada conjuntamente |
|------------|--|--|
| 1875 | 1,6 | — |
| 1907 | — | 5,3 |
| 1920 | 2,3 | 4,2 |
| 1930 | — | 7,6 |
| 1940 | 4,1 | — |
| 1952 | 5,4 | — |
| 1962 | 6,8 | 13,9 |

FUENTE: La información bruta para 1875 ha sido recogida de MIGUEL CRUCHAGA: *Estudio sobre la organización económica y la Hacienda pública de Chile* (Madrid: Editorial Reus, S. A., 1929), tomo I, pp. 519-25. Los porcentajes para toda la Administración en 1907, 1920 y 1930, en MARTOS A. BALLESTEROS y TOM E. DAVIS: «The Growth of Output and Employment in Basic Sectors of the Chilean Economy, 1908-1957», *Economic Development and Cultural Change*, vol. II (enero 1963). Véase también para 1920 *Censo de población de la República de Chile* (Santiago: Dirección General de Estadística, 1925), p. 408. Los porcentajes para la Administración centralizada, excepto para 1962, proceden del Instituto de Economía, *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956* (Santiago, Editorial Universitaria, 1956). Para 1962, véase RICHARD FEHNL: «Chile», en John Honey (ed.), *Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America* (Syracuse: Syracuse University Press, 1968).

El aumento sin precedentes del empleo público se puede deducir en gran medida de la tasa de crecimiento entre 1920 y 1930.

Un cuarto período va desde el principio de la segunda administración de Arturo Alessandri en 1932 hasta el final del período Radical en 1952. Esta es una época de política de coalición, pero la dinámica administrativa no responde esencialmente a un proceso de redistribución de beneficios entre los diferentes partidos de la coalición gubernamental. Sin duda, el patronazgo de los partidos jugó un papel importante en la evolución de las estructuras y prácticas administrativas del período; sin embargo, éstos son los años en que el Estado se hace cargo (y con

gran éxito) de dirigir el proceso de industrialización con una política de sustitución de importaciones. Sería un año después de que los radicales salieran del gobierno cuando se inicia el estancamiento económico en que Chile ha vivido hasta hoy. Por primera vez en muchos años, en 1953 la tasa de crecimiento económico era más baja que la tasa de crecimiento de la población (145).

TABLA 10

DISTRIBUCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION PARA DIVERSOS AÑOS DESDE 1925 HASTA 1967 COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE FUNCIONARIOS, SIN INCLUIR LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

| Años | Administración general: Interior, Relaciones Exteriores, Justicia | Administración Económica: Hacienda, Agricultura, Colonización, Obras Públicas, Economía, Minería | Administración Social: Educación, Salud, Trabajo, Vivienda |
|------------|--|--|---|
| 1925 | 78 | 17 | 5 |
| 1931 | 64 | 6 | 30 |
| 1951 | 49 | 12 | 39 |
| 1967 | 39 | 16 | 45 |

FUENTE: Información tomada de un gráfico en GERMÁN URZÚA y ANA MARÍA GARCÍA: *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 89.

Aun limitándonos a la administración centralizada, es obvio que las prioridades del Estado han ido cambiando a lo largo del siglo en el sentido de prestar una atención creciente a la política de desarrollo económico y social. La tabla precedente y la que sigue ilustran bien este punto.

El quinto período abarca desde 1952, con la segunda administración de Ibáñez, hasta 1967, hacia la mitad de la administración democristiana. El padrón clásico de política de coalición formal se rompe en estos años: primero, a causa de las pretensiones nacionalistas de Ibáñez y Alessandri de gobernar sobre los partidos o a pesar de ellos; después, por la administración mo-

TABLA 11

EL GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PNB, Y PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO DEDICADO A SUELDOS, SALARIOS Y SEGURIDAD SOCIAL PARA DIVERSOS AÑOS DESDE 1930 HASTA 1967 (a)

| Años | Gasto público como porcentaje del PNB | Gasto en sueldos y salarios | Gastos de seguridad social |
|-------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1930 ^b | 6,0 | 26,8 | 11,8 |
| 1931 | 6,6 | 27,5 | 12,8 |
| 1951 | 14,4 | 23,0 | 14,0 |
| 1967 | 19,4 | 16,7 | 36,7 |

(a) La información de esta tabla sólo se refiere a los gastos de la Administración centralizada y que es la única que consta completa en los documentos presupuestarios anuales.

(b) El año 1930 se ha incluido en la tabla por ser el primero para el que hay información disponible.

FUENTE: STEVE SINDING: «Political Development and Economic Growth in Chile» (Tesis doctoral sin publicar en la Universidad de North Carolina, Chapel Hill, 1970), Apéndice.

nocolor de Eduardo Frei. Puede llamarse a este período de «crisis de la política de coalición formal». En lo que concierne al cambio administrativo hay, sin duda, patronazgo a favor de los partidos o facciones en el gobierno. Por otra parte, y como en el período anterior, la preocupación por el desarrollo económico condiciona determinados cambios en la Administración pública.

Es notable en este período la creciente preocupación de la prensa por los temas burocráticos, y en particular después del triunfo de Frei en 1964, por los excesos administrativos y la interferencia política en la Administración. La tabla siguiente debe ser interpretada con cautela, ya que la prensa, en gran medida controlada por los partidos, hubiera criticado menos a la administración democristiana si Frei hubiera gobernado con un gabinete de coalición.

Después del triunfo electoral de la Unidad Popular en 1970, la política de coaliciones formales fue restaurada en términos puros. Se inaugura un nuevo período de la historia administrativa chilena. En efecto, el sector público se sigue expandiendo como consecuencia de la política de nacionalizaciones. Se crean nuevas estructuras administrativas que, junto con las antiguas,

TABLA 12

PRINCIPALES TEMAS ADMINISTRATIVOS EN LA PRENSA DIARIA CHILENA DESDE 1925 HASTA 1966: NUMERO DE ARTICULOS SOBRE TRAMITES, EXCESO DE FUNCIONARIOS, INTERFERENCIA POLITICA Y OTROS TEMAS

| Período (a) | Trámites | Exceso de funcionarios | Interferencia política | Otros temas | Totales |
|-----------------------|-----------|------------------------|------------------------|-------------|------------|
| 1925-1935 | 2 | 23 | 8 | 193 | 226 |
| 1935-1940 | 1 | 7 | 5 | 29 | 42 |
| 1940-1950 | — | — | — | — | — |
| 1950-1955 | 2 | 11 | 1 | 17 | 31 |
| 1955-octubre 1964 ... | 14 | 35 | 7 | 43 | 99 |
| 1964-1966 | 5 | 14 | 27 | 22 | 63 |
| TOTALES | 24 | 90 | 43 | 304 | 461 |

(a) A los efectos de esta tabla, la periodización no sigue el mismo criterio de la tabla 8 por dos razones fundamentales: primero, la información anterior a 1940 abarca sólo a tres periódicos (después están incluidos todos los periódicos importantes del país). Segundo, la distribución temporal de la información se ha hecho de forma que resaltan aquellos periodos en que la prensa ha estado particularmente preocupada por temas burocráticos (el año 1964 se parte precisamente en el momento en que la Democracia Cristiana se hace cargo del poder).

FUENTE: La tabla está organizada en base a información bruta recogida en GERMÁN URZÚA y ANA MARÍA GARCÍA: *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago, Editorial Jurídica, 1971), pp. 233-254.

tienen que hacer frente a dos tipos básicos de necesidades: el desarrollo económico a través de un nuevo modelo de industrialización, y la gratificación de las nuevas oleadas de participantes en el juego político. No dispone este autor de información suficiente para evaluar el impacto administrativo de los tres años de gobierno de la Unidad Popular ni tampoco las posibilidades de cambio que puedan engendrarse desde la situación actual.

6. Conclusión

En este trabajo se han tratado cinco temas fundamentales desde un punto de vista histórico y descriptivo: características estructurales de la burocracia chilena, peso del sector público en la sociedad (como empresario, empleador y promotor de programas de bienestar), pautas de cambio económico, movilización política e institucionalización del sistema de partidos como principales parámetros dentro de los que analizar el cambio admi-

nistrativo, equilibrio entre lealtades políticas de partido y capacidad técnico-administrativa como un prerequisite macroestructural del rendimiento y la eficiencia, y, finalmente, las líneas de evolución histórica de la burocracia chilena.

Resumiendo podría decirse que bajo el sistema presidencial chileno la burocracia ha evolucionado como una estructura dual más que como una sola estructura estrictamente jerárquica. Por una parte está la administración centralizada de los ministerios bajo estrecho control ejecutivo y en gran medida parlamentario; por otra parte están los organismos autónomos o descentralizados (que abarcan a más del 40 por 100 de los empleados públicos), sin coordinar entre sí y bajo una influencia y control relativos del ejecutivo y del parlamento. No hay un sistema central de administración personal, y sólo parcialmente presupuestario. Todos los servicios, centralizados y descentralizados, están sometidos a una variedad de controles por parte de la Contraloría, un organismo que carece de los recursos y el poder suficientes para hacer efectivas todas sus atribuciones formales.

El sector público chileno empleaba a principios de 1960 a más del 13 por 100 de la población activa del país, proporción que debe haber aumentado con las nacionalizaciones de la Unidad Popular. Paralelamente, el Estado ha jugado un papel central como empresario y promotor del bienestar social en un país donde el 70 por 100 de la población está de alguna manera protegido por la seguridad social en todas sus formas básicas.

Este aparato gubernamental es el producto de una evolución de más de ciento cincuenta años, en los que se ha desarrollado como una respuesta a necesidades de servicios básicos y a demandas de tipo económico y político. Sin embargo, el esquema burocrático de la última década—ajerárquico, descentralizado, involucrado en los procesos económicos y dependiente de la influencia de los partidos—tiene sus orígenes en el período de la «República Parlamentaria».

Respondiendo a diferentes necesidades, presiones y demandas, la burocracia chilena ha jugado un papel central en el logro de las grandes metas nacionales y de gobierno y también ha

jugado un papel de agente acomodador de intereses políticos en conflicto.

Poniendo el problema en términos comparativos, se puede decir que en los sistemas políticos pluralistas de las sociedades industriales—Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia, por ejemplo— el patronazgo de los partidos sobre la burocracia ha funcionado como uno de los principales mecanismos integradores del sistema político en los estadios de integración nacional y movilización política (146). Como está a la vista, este hecho no ha impedido a estos países llegar a un nivel de afluencia económica o desarrollar una burocracia eficiente para no mencionar su impacto en el desarrollo de las instituciones democráticas. Cabe preguntarse por qué el caso de Chile o el de otros países en desarrollo tendría que haber sido diferente.

En cuanto al efecto de estos factores políticos sobre el rendimiento administrativo, parece que la presencia (cada vez más frecuente) de políticos no parlamentarios y de expertos en los altos escalones de la Administración ha debido reducir el coste económico de la actividad administrativa sin afectar básicamente al nivel de capacidad de respuesta política de la Administración. Si, como dice Riggs, el equilibrio entre capacidad de respuesta y capacidad técnica en los altos niveles de la burocracia es un prerrequisito de eficiencia, las deficiencias de la burocracia chilena contemporánea habrían de explicarse desde otras perspectivas y en base a otras causas. En cuanto al efecto de las condiciones macropolíticas sobre la eficiencia administrativa, se puede mantener el punto de vista de que no podían ser viables en el Chile democrático las grandes reformas administrativas, capaces de permitir el control efectivo de la burocracia por parte del presidente y el Congreso. Tales reformas no son susceptibles de éxito dentro de un sistema político de reconciliación, a menos que o hasta que se produzca un nivel de consenso suficiente respecto de los grandes objetivos socioeconómicos que debe perseguir el Estado, lo que no era del caso en la situación chilena.

(146) Hay un buen resumen de la evolución administrativa en Canadá, Francia, Inglaterra y Alemania en el libro de LEONARD D. WHITE: *Civil Service Abroad. Great Britain, Canada, France, Germany* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1935).

Mientras tanto, sólo las reformas parciales son susceptibles de éxito real.

Chile ha atravesado en los últimos años una profunda crisis de polarización política. A pesar de una larga tradición de absorción de tensiones y de acomodación por parte de su sistema político, es obvio que la capacidad de tal sistema ha tocado fondo en la década del setenta. Se trata de una crisis sin precedentes en la historia nacional y que rompe tan intensamente los supuestos anteriores de la convivencia social y política, que con ella se inicia un nuevo período en la historia socioeconómica y política del país; dentro del cual la estructura, funciones y dinámica de la Administración Pública podrán estar siendo sustancialmente modificadas. Pero el estudio de este nuevo período tendrá que abordarse con referencia al pasado. Y es este pasado de la Administración chilena en su contexto socioeconómico y político lo que de forma sistemática, aunque desde luego incompleta y reclamando nuevos estudios sobre el tema, se recoge en el presente trabajo.