

D. ... Flacso-Chile
15 julio 2004

FLACSO - CHILE

Chile 2003-2004

**Los nuevos escenarios
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983
C430
4da
10250

Chile 2003-2004

Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

ÍNDICE

Presentación 5

Chile en el 2004. La agenda nacional 9

I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak
Claudio Fuentes y Francisco Rojas 15

La democracia y la economía
Marta Lagos 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea
José Antonio Sanahuja 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad
Ricardo Ffrench-Davis 77

¿El fin de las dictaduras militares?
Andrés Villar Gertner 83

II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país
Manuel Antonio Garretón M. 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar
Elizabeth Lira y Brian Loveman 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos
David Álvarez Veloso 145

III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos
Luciano Tomassini 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad
Patricio Navia 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de financiamiento electoral en Chile
Claudio Fuentes 195

IV. Economía

El eslabón perdido de la economía chilena
Alexis Guardia B. 215

V. Reflexión e investigaciones en FLACSO

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades
José Olavarría 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en mujeres adolescentes
M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P. 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?
Lorena Nuñez y Carolina Stefoni 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a) Valparaíso
Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la interpretación
Sebastián Madrid P. 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico
Detlef Nolte y Francisco Sánchez 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social
María Pía Martín 345

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA: UNA CRISIS QUE SE TRANSFORMÓ EN OPORTUNIDAD

Patricio Navia¹

La reforma para la modernización del Estado y la reforma para el financiamiento de la política constituyen dos de los avances más importantes en diseño institucional logrados durante el sexenio del presidente Ricardo Lagos. Pese a haber representado aspiraciones y metas de los dos gobiernos anteriores de la Concertación, su realización fue posible durante el año 2002 gracias a la combinación de dos variables. Por un lado, la existencia de una enorme cantidad de trabajos y estudios anteriores que permitieron tener dichos proyectos listos para ser despachados cuando se presentó la oportunidad propicia. Segundo, la existencia de una coyuntura política favorable para lograr avances en la materia. Ambas condiciones fueron necesarias para el éxito de las iniciativas, pero ninguna habría sido suficiente sin la existencia de la otra. Se puede extraer una gran lección de esta crisis que se convirtió en una oportunidad bien aprovechada: las iniciativas legislativas del gobierno tienen que estar listas para ser enviadas y discutidas en el parlamento aún si parecieran no existir las condiciones apropiadas para que éstas logren aprobación legislativa². Las crisis ocurren esporádica y circunstancialmente, no pueden ser fácilmente anticipadas. Por eso las iniciativas de ley para lograr reformas deben estar listas para poder aprovechar adecuadamente las oportunidades que presentan las crisis.

En lo que sigue discuto el contexto político que se dio en Chile a partir de último trimestre de 2002 que permitió que se generara un espacio propicio para la discusión de las iniciativas legislativas que buscaban la modernización del Estado y el financiamiento de la política. Las acusaciones sobre corrupción contra legisladores de la Concertación y contra funcionarios del Ministerio de Obras Públicas eventualmente permitieron que se crearan las condiciones para poder lograr voluntad mayoritaria para legislar sobre estas materias. Luego planteo cómo la crisis se pudo

¹ Profesor de Ciencia Política e investigador en el Center for Latin American and Caribbean Studies, New York University.

² Esta lección la planteamos como sugerencia para los gobiernos interesados en avanzar reformas de Segunda Generación destinadas a fortalecer las instituciones y consolidar la democracia (Navia y Velasco 2003).

convertir en una oportunidad debido a la existencia de numerosos estudios, trabajos e incluso proyectos de ley sobre la Modernización del Estado y el Financiamiento de la Política que fueron producidos con anterioridad a la crisis y que pudieron ser utilizados para aprovechar el impulso político obtenido por el rechazo generalizado a los posibles casos de corrupción. Ante la ausencia de esos estudios y proyectos de ley, esta crisis no habría producido resultados tan loables. Ya sea porque la preparación de proyectos de ley apropiados hubiera tomado demasiado tiempo como para poder aprovechar adecuadamente la crisis política generada por los casos de corrupción, o porque la legislación adoptada con premura hubiera sido incapaz de lidiar apropiadamente con los desafíos involucrados en la reforma, los avances realizados por el gobierno, centro de estudios e incluso la oposición sobre estos temas permitió que la crisis que generaron los casos de corrupción detonaran una reforma que a juicio de todos los involucrados fue un avance significativo en la modernización del estado y la consolidación de la democracia chilena. Finalmente terminó con una reflexión sobre las condiciones que facilitan que una crisis política, como la experimentada en Chile producto de los casos Coimas y GATE, logre generar una reforma que sea percibida ampliamente como positiva para el mejor funcionamiento de las instituciones y la consolidación democrática.

SEPTIEMBRE DE 2002: EL PEOR MES DE LA CONCERTACIÓN

Cuando la revista *Qué Pasa* tituló su edición del 18 de octubre del 2002 como “El escándalo mejor guardado de la Concertación”, pocos anticiparon que ese escándalo se convertiría en la peor crisis del gobierno de Ricardo Lagos. Después que el juez Carlos Aránguiz, asignado como ministro en visita para investigar las acusaciones, solicitara el desafuero de 6 diputados, y obtuviera el de 5 de ellos, los hilos de la investigación rápidamente llegaron a involucrar a altos funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de Obras Públicas. Pronto, el escándalo desatado por el reportaje de *Que Pasa* se dividió en dos investigaciones independientes, aunque relacionadas en su origen. La primera, denominada ‘Caso Coimas’ siguió a cargo del juez Carlos Aránguiz, quien en el transcurso de la investigación, que continuaba a mediados del 2003, llegó a procesar por diferentes delitos a un ex subsecretario y a 5 diputados. La segunda investigación, denominada ‘Caso GATE’ quedó en manos de la jueza Gloria Chevesich y se centró en un complejo sistema creado al interior del Ministerio de Obras Públicas destinado a desviar fondos para suplementar los sueldos y salarios de algunos funcionarios y asesores de confianza de ese ministerio.

La respuesta inicial del gobierno de La Moneda al escándalo desatado por la publicación periodística buscaba separar a la administración Lagos de las

personas que pudieran resultar involucradas en delitos de cohecho y soborno. Consecuente con esa postura, el gobierno pidió que se realizaran todas las investigaciones pertinentes y se llegara a la verdad del asunto, *caiga quien caiga*. Pese a que la acusación original involucraba un soborno sólo por una cantidad aproximadamente de 20 millones de pesos, la sensación de desconfianza y desencanto con el liderazgo político fue generalizada. El rechazo del que fueron víctimas todas las personas acusadas y eventualmente procesadas en el escándalo Coimas –incluida la expulsión y/o suspensión de la militancia política de varios de ellos– reflejaba tanto la molestia de la sociedad con los escándalos de corrupción como un excesivo celo por establecer culpabilidades incluso antes de que la justicia determinara la responsabilidad de cada cual. Por esta razón, y ante el comprensible esfuerzo de la oposición de los partidos de derecha por relacionar a toda la Concertación con los casos de corrupción, el gobierno buscó limitar los efectos negativos que este escándalo pudiera tener tanto en la coalición de gobierno como en la capacidad de liderazgo del propio presidente Lagos.

Pronto, las dos investigaciones comenzaron a seguir sus dinámicas individuales. Por un lado, el juez Aránguiz concentraba su atención en la posible participación en los delitos de cohecho y/o soborno de seis parlamentarios³, del ex subsecretario de Transportes y Telecomunicaciones Patricio Tombolini, del ex jefe de gabinete del ministro de Transportes Alejandro Chaparro y de otras cuatro personas, Aránguiz sometió a proceso a Tombolini y Chaparro el 8 de noviembre, el mismo día que solicitó el desafuero de los seis parlamentarios. La Corte de Apelaciones de Rancagua desaforó a cinco de los seis diputados –sólo se libró Aníbal Pérez– el 26 de noviembre del 2002. La decisión de la Corte de Apelaciones fue confirmada por la Corte Suprema el 14 de enero del 2003.

Una vez confirmados los desafueros, el Juez Aránguiz procedió a procesar a los diputados Pareto y Jiménez el 16 de enero del 2003. Ambos diputados habían sido expulsados del Partido Demócrata Cristiano en noviembre del 2002, cuando se hizo público que ambos habían recibido coimas por un total de 20 millones de pesos para interceder a favor de un empresario que buscaba denunciar aparentes irregularidades ocurridas en algunas plantas de revisión técnica de la Sexta Región. El 8 de febrero, Pareto y Jiménez fueron detenidos al ser procesados por los delitos de cohecho y soborno. Diez días después, fueron puestos en libertad bajo fianza, aunque se mantenían procesados a fines de septiembre del 2003.

³ Víctor Manuel Rebolledo González (PPD), Juan Pablo Letelier Morel (PS), Aníbal Patricio Pérez Lobos (PPD), Cristián Pablo Pareto Vergara (DC), Jaime Jiménez Villavicencio (DC) y Carlos Eduardo Lagos Herrera (PRSD).

El diputado Rebolledo fue procesado por soborno y malversación de fondos en las mismas fechas que los diputados Jiménez y Pareto. Rebolledo también estuvo detenido entre los días 8 y 18 de febrero. Pero en junio, el Juez Aránguiz lo sobreseyó temporalmente por el delito de malversación de fondos. El diputado Eduardo Lagos también fue procesado y su situación legal se complicó aún más cuando surgieron cuestionamientos a los grados académicos que el diputado argumentaba poseer. El diputado Juan Pablo Letelier fue también procesado y permaneció una semana detenido durante el mes de mayo. Pero en junio, la Corte Suprema revocó el auto de procesamiento que pendía sobre Letelier y en agosto el Juez Aránguiz sobreseyó temporalmente la causa sobre el diputado por lo que este se convirtió en el primer, y hasta fines de septiembre, único diputado desafortunado que había podido volver a ocupar su escaño en la Cámara.

Por su parte, la jueza Chevesich centró su investigación en ciertos procedimientos establecidos por el Ministerio de Obras Públicas para pagar sueldos y complementar salarios de sus funcionarios. Aunque el caso todavía está siendo investigado y la jueza no ha dictado sentencias, el caso GATE parece involucrar a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas que utilizaban empresas privadas –una de ellas era la empresa GATE⁴– para pagar sobresueldos a funcionarios públicos y personeros de confianza que realizaban trabajos (asunto que en algunos casos está en cuestionamiento) para el Ministerio. La utilización de ese mecanismo para suplementar sueldos además de la alegada existencia de un complicado mecanismo de pagos y retribuciones diseñadas para sortear y burlar las leyes y los reglamentos existentes se convirtió en el centro de la investigación de la ministra Chevesich. El principal involucrado en esta investigación es el ex ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones Carlos Cruz. Colaborador del presidente Lagos desde los años en que Lagos fue ministro de Obras Públicas (1984-1998) durante el sexenio de Frei. Cruz fue nombrado Ministro de Obras Públicas por el propio presidente Lagos en marzo del 2000. Como ministro, Cruz fue el responsable de firmar los contratos a través de los cuales la empresa GATE recibía los fondos que luego utilizaba para realizar los pagos de sueldos complementarios o adicionales a personeros de confianza del ministerio.

La jueza Chevesich procesó al ex ministro Cruz por fraude al fisco y por pagos irregulares a aproximadamente 75 funcionarios durante el periodo que ejerció como ministro entre marzo del 2000 y enero del 2002. Cruz adquirió especial notoriedad debido al cargo que ejercía cuando se produjeron estas irregularidades,

⁴ GATE es el acrónimo de Gestión Ambiental y Territorial S.A., empresa de propiedad de Héctor Peña Véliz, un militante socialista que había sido Secretario Regional Ministerial de Transportes entre 1990 y 1993.

pero también debido a las revelaciones que realizó en una entrevista concedida al diario *El Mercurio* el 16 de noviembre del 2002 donde reconoció haber recibido sobresueldos durante su gestión como Ministro de Obras Públicas. La revelación de Cruz fue particularmente controversial porque pese a reconocer públicamente un hecho ampliamente conocido (que los ministros recibían un suplemento adicional al sueldo oficial como miembros del gabinete), la forma en que el ex ministro reconoció recibir el dinero (en dinero en efectivo, dentro de un sobre) provocó que líderes de la oposición y analistas hablaran de prácticas gangsteriles y criticaran la falta de transparencia en las remuneraciones de los ministros. Aunque Cruz aparentemente había hecho las declaraciones para evitar que los depósitos de esos dineros adicionales a su salario fueran considerados como evidencia de soborno por parte de privados, su involucramiento en el aspecto mediático del proceso fue marcadamente poco feliz.

Carlos Cruz fue procesado por el delito de fraude al fisco y estuvo detenido durante 65 días. Aunque pudo salir en libertad el 12 de marzo, continuaba procesado en septiembre del 2003. Su alejamiento de la política ha sido completo. Después de renunciar al Partido Socialista, donde militaba desde la legalización de éste en 1990, Cruz se concentró en demostrar que su participación buscó exclusivamente mejorar la capacidad de gestión del ministerio y que los dineros por los cuales está siendo procesado no fueron a parar a su bolsillo. Aunque es ampliamente reconocido que es improbable que Cruz se haya enriquecido ilícitamente con esta práctica, su situación legal a septiembre del 2003 no dejaba de ser complicada pues su participación en la mayoría de los delitos que se investigan está demostrada en tanto rubricó con su firma casi todos los contratos cuya legalidad está actualmente siendo cuestionada.

Si bien es cierto, ambos casos fueron objeto de la atención pública cuando recién se destaparon y especialmente cuando los parlamentarios y ex funcionarios de gobierno fueron detenidos y permanecieron arrestados, la dinámica natural de los procesos judiciales, compleja y lenta, ha coadyuvado a que la opinión pública pierda el interés por los avances de los procesos judiciales. Pero fueron estos los que gatillaron el proceso político que este capítulo busca describir y explicar.

Como anticipó acertadamente *The Economist* en su primer artículo cubriendo el escándalo el 14 de noviembre, "El escándalo puede tener el efecto de dañar la imagen pública de todos los políticos. Como respuesta, el gobierno ha prometido medidas para disminuir el número de nombramientos políticos en la administración pública - una medida que el gobierno considera el primer paso hacia la creación de un servicio civil profesional. Personeros de gobierno esperan que la preocupación pública sobre la corrupción permita generar suficiente apoyo para que la legislación sobre el financiamiento de las campañas

sea aprobada por el parlamento. Eso pudiera ser demasiado optimista. Requeriría una demostración de energía política y unidad que la Concertación, ahora más que nunca parece no poseer”.

En un segundo artículo sobre los escándalos, el 6 de febrero del 2003, *The Economist* nuevamente enfatizó los resultados en materia de instituciones políticas y avances legislativos que éstos habían logrado facilitar: “El caso GATE parece no haber afectado negativamente la popularidad presidencial. Pero ha golpeado al gobierno. La soñolienta prensa ha desarrollado un nuevo apetito por el periodismo investigativo. Los empresarios, preocupados de que el escándalo dañe la recuperación económica después de dos años de mediocre crecimiento, quieren una nueva ley para regular el financiamiento político. La presión ejercida por ellos ha ayudado a que el gobierno y el principal partido de oposición lleguen a un acuerdo. Esto debería ayudar que una ley de financiamiento de campaña (bloqueada por la oposición desde el año 2000) y una ley que reforme el servicio civil logren convertirse en realidad. Si esto se logra, se cerrará la puerta a futuros abusos”.

Aunque la nota de *The Economist* de noviembre expresaba dudas de la capacidad del gobierno y de la Concertación para convertir esta crisis en una oportunidad de avanzar en la regulación del financiamiento de la política y en la creación de un servicio civil, como veremos en la siguiente sección, el gobierno si fue capaz de convertir este escándalo y crisis política en un triunfo legislativo y en un celebrado, aunque claramente limitado, avance en la modernización del gobierno y en la transparencia en el financiamiento de la política. En ese sentido, el escándalo que indudablemente dañó al gobierno del presidente Lagos y a la Concertación a fines del 2002 y comienzos del 2003 terminó por convertirse en un detonador de una reforma política que ya se ha convertido en uno de los principales logros de la administración del presidente Lagos.

ENERO DEL 2003: UNA CRISIS SE CONVIERTE EN OPORTUNIDAD

A medida que las investigaciones progresaban y el costo político del gobierno aumentaba, en la medida que personas cercanas al presidente estaban siendo procesados por en el Caso GATE, el presidente Lagos optó por buscar una solución radical al escándalo que había tenido al gobierno en una posición defensiva desde comienzos de octubre del 2002. Cuando algunos analistas incluso discutían la posibilidad de que el presidente fuera citado a declarar ante la jueza que instruía el caso GATE, y otros discutían la posibilidad de que el presidente Lagos no llegara a terminar su mandato, el primer mandatario

optó por buscar una solución radical y definitiva al escándalo al promover un paquete legislativo que avanzara en la modernización del estado, evitando así que se volvieran a producir situaciones como las que desencadenaron en los casos Coimas y GATE, y que transparentara y regularizara, al menos parcialmente, el oscuro mundo del financiamiento de la política en Chile.

El 16 de enero, ante la sorpresa de muchos, el presidente Lagos recibió al presidente de la UDI, diputado Pablo Longueira, en su despacho de La Moneda. Ambos concordaron en los lineamientos de una agenda legislativa, que debía completarse antes del informe anual del presidente ante la nación el 21 de mayo, que incorporara tanto la modernización del Estado como el financiamiento de las campañas políticas. De esta forma, el presidente Lagos retomó la iniciativa al buscar convertir una crisis en una oportunidad para avanzar en la concreción de una agenda legislativa que formaba parte de la plataforma política de la Concertación pero que no había avanzado por diferentes motivos. Mientras la legislación pertinente al financiamiento de las campañas políticas y de la política en general no había avanzado debido a la oposición de los partidos de derecha, la agenda de modernización del Estado no había sido considerada como una de las prioridades más urgentes durante el gobierno del presidente Lagos. Un cambio de gabinete el 3 de marzo del 2003 complementó la estrategia presidencial de responder a las crisis políticas desatadas por estos escándalos con acciones que mejoraran la calidad y transparencia de la política y las instituciones de gobierno en Chile.

El acuerdo entre el presidente Lagos y el líder de la UDI Pablo Longueira permitió dar un impulso sustantivo a estos dos temas que, como veremos a continuación, ya habían generado suficiente preocupación en centros de pensamiento independientes, de la Concertación y de la oposición de tal forma que ya existía bastante material en materia de estudios y propuestas que facilitaron el rápido avance legislativo de las iniciativas concordadas entre el presidente Lagos y Pablo Longueira.

Más que nadie, el propio gobierno había realizado avances significativos en ambas materias, produciendo conocimiento, estudios y propuestas que facilitaron el accionar de las autoridades cuando se puso, literalmente, el acelerador a comienzos de enero para lograr que el parlamento aprobara estas iniciativas legislativas antes del 21 de mayo del 2003. Como hemos señalado en otro lugar, la existencia de trabajo previo que permita tener iniciativas legales listas para poder ser presentadas en el parlamento a la hora que se produce una oportunidad para legislar –ocasionada, como en este caso, por una crisis que produce una reacción y un reclamo ciudadano por avances concretos y rápidos– facilita tanto la adopción de estas reformas de segunda generación como también ayuda

a mejorar la calidad de dichas reformas (Navia y Velasco 2003). Sin este trabajo previo realizado a través de los años por diversas instancias y organismos de gobierno que permitieron la acumulación de conocimiento y el diseño de propuestas acabadas y detalladas para enfrentar los problemas que el acuerdo del 16 de enero buscaba abordar, el importante acuerdo logrado por el presidente Lagos con el principal líder político de la oposición no hubiera sido sino una declaración de intención que sólo hubiera evidenciado improvisación en el diseño de las políticas públicas y las instituciones de gobierno.

TRABAJO PREVIO EN MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

En 1994, el presidente Eduardo Frei creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya tarea era “coordinar los esfuerzos modernizadores de ministerios y servicios, y diseñar y proponer políticas sobre la materia” (Comité Interministerial 2000: 7). El objetivo de este Comité era de largo plazo. La intención era poner en marcha un proceso de modernización del Estado que lograra convertir al aparato público en un ente moderno capaz de enfrentar los desafíos que se anticipaban para el país en el nuevo siglo. Bajo el liderazgo de Claudio Orrego⁵, el Comité Interministerial diseñó un plan que cubriera todo el periodo del presidente Frei. En palabras del propio informe del Comité el año 2000:

“Entre 1994 y 1996 se promovió un programa y una estrategia de modernización gradual. Se llevó a cabo una serie de iniciativas para sensibilizar a los altos directivos del sector público y a sus funcionarios y se optó por un sistema de gestión estratégica basado en resultados. Se impulsó un sistema de gestión para todo el gobierno. Previo a ello, se ejecutó un plan piloto con 11 servicios públicos que operó sobre la base de compromisos contraídos con la Dirección de Presupuestos. Se definieron seis módulos metodológicos, cada uno de los cuales correspondió a objetivos específicos a alcanzar en el proceso de modernización de la gestión. Ellos son la planificación estratégica, el escrutinio interno, el desarrollo de proyectos de modernización, el diseño de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. La existencia

⁵ Joven líder demócratacristiano nacido en 1967, abogado, posgraduado en la Universidad de Harvard y entusiasta promotor de la modernización del estado, Orrego desempeñó ese cargo hasta marzo del 2000, cuando fue nombrado Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales por el recién asumido presidente Ricardo Lagos.

de una creciente atención en los resultados y en el desempeño puso en el tapete el tema de las remuneraciones. Al mismo tiempo que se mantuvo el crecimiento de las remuneraciones del sector público –que en 1996 registraron un alza acumulada promedio de 50% en comparación con 1990– éstas se vincularon progresivamente con el desempeño funcionario (Comité Interministerial 2000: 17).

Los objetivos del Comité de Modernización del Estado fueron ajustados a los desafíos y crecientes necesidades de la gestión pública. Resumidos en el mismo informe citado anteriormente, dichos objetivos buscaban mezclar tanto la mejora en los servicios ofrecidos por el estado a los ciudadanos como avanzar hacia la transparencia y la mejor utilización de los recursos públicos. Uno de los objetivos más ambiciosos del Comité era la creación de una institucionalidad que permitiera el desarrollo de un servicio civil en el sector público para cargos gerenciales y puestos que no requieren de exclusiva confianza política de aquellos en el gobierno. Los objetivos del Comité fueron reproducidos en el Informe sexenal del año 2000:

- *Constituir una red estable de servidores públicos que lidere y se comprometa con un Estado al servicio de la gente.*
- *Mejorar continuamente la accesibilidad y calidad de las atenciones que deben prestar los servicios a la ciudadanía.*
- *Garantizar la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.*
- *Establecer una institucionalidad del Estado que permita mejorar la eficiencia, flexibilidad y coordinación de las actividades del sector público.*
- *Priorizar el logro de los resultados, estimular el uso eficiente de los recursos humanos, financieros y tecnológicos incorporando una cultura de evaluación.*
- *Posicionar en la agenda pública y al interior de los servicios del Estado, el sentido y las proyecciones del proyecto de modernización y generar el compromiso y la participación de todos los sectores involucrados (Comité Interministerial, 2000:18).*

El Comité asumió la creación de una institucionalidad de Gerencia Pública y Dirección Pública como una de sus prioridades⁶. Incluso, hacia fines de 1999

⁶ Muchos de estos documentos están disponibles en la página web del Comité de Modernización del Estado www.modernizacion.cl. Ver por ejemplo, “La Gerencia Pública, Elementos para un debate”, http://www.modernizacion.cl/doc_info/gpublica_elementos_debate.pdf; “Estatuto de Dirección Pública, Documento de Política”,

existía ya un Proyecto de Ley para un Sistema de Gerencia Pública producido por el Comité. De esta forma, cuando el presidente Lagos selló el acuerdo para legislar sobre estas reformas con el líder del opositor partido UDI, el gobierno simplemente lograba cerrar un acuerdo con la oposición para un proyecto que desde varios años antes estaba siendo elaborado desde el propio ejecutivo. En ese sentido, podríamos caracterizar el acuerdo como una decisión de legislar sobre una materia en la que el gobierno ya había hecho los estudios y la planificación necesaria para legislar con conocimiento de causa y con ideas concretas sobre la mesa⁷.

Pero el gobierno no había sido el único actor que había contribuido a generar conocimiento y propuestas sobre la modernización del Estado y la creación de un Servicio Civil. El Centro de Estudios Públicos (CEP), un organismo de producción intelectual y políticas públicas independiente financiado por empresarios y tradicionalmente asociado a la derecha moderada⁸, también se abocó al tema de la modernización del Estado. Para dicho efecto, formó una Comisión de Reforma del Estado en 1997⁹. Dicha comisión se concentró en dos grandes temas: el financiamiento de la política y la modernización del aparato público. Dos abultados volúmenes recogen los estudios, las conclusiones y recomendaciones del CEP (Valdés 2000, 2002). Aunque las recomendaciones del CEP y las propuestas iniciales del Comité de Modernización del Estado variaban en asuntos puntuales importantes, ambas entidades concordaban en la necesidad de proveer una solución que llevara a la creación de un “nuevo régimen laboral para los altos directivos a cargo de los Servicios públicos” (Valdés 2000: 12). Las diferencias que existían entre las propuestas del CEP y las producidas por la propia Comisión de Modernización se centraban, especialmente, en el grado de autonomía que habrían de tener las autoridades del nuevo servicio civil, los procesos bajo los cuales se produciría la contratación de los nuevos funcionarios de carrera de este servicio civil y la cantidad de

http://www.modernizacion.cl/doc_info/presentacion_2001.pdf; “Estatuto de Dirección Pública, Gestión del Desempeño, Guía de Implementación” http://www.modernizacion.cl/doc_info/gestion_desempeno.pdf

⁷ En ese sentido se podría incluso argumentar que estos escándalos convencieron al gobierno de legislar sobre una materia que ya había sido estudiada, donde existían propuestas concretas producidas por el mismo gobierno y donde la oposición de derecha había expresado su intención de apoyar las reformas.

⁸ Para mayor información sobre el CEP, ver “Nosotros” en <http://www.cepchile.cl/>

⁹ Los miembros de dicha comisión fueron Fernando Allende, José Pablo Arellano, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Jorge Cauas, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine T., David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Máximo Pacheco M., Carlos Peña, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Salvador Valdés Prieto, Eugenio Valenzuela, Rodrigo Vergara y Wolf Von Appen.

puestos, actualmente de exclusiva confianza del presidente de la república, que habrían de ser traspasados al nuevo servicio civil.

TRABAJO PREVIO EN FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Tanto el gobierno como el Centro de Estudios Públicos también habían avanzando bastante en la discusión de propuestas y proyectos para regular y transparentar el financiamiento de la política y de las campañas electorales en Chile. Además, otros institutos y centros de pensamiento también habían elaborado propuestas sobre la materia. La Fundación Chile 21, asociado al sector progresista de la Concertación y el Instituto Libertad y Desarrollo, asociado con el partido UDI, habían entrado al debate con documentos, propuestas y opiniones editoriales.

Aunque a diferencia de lo que había ocurrido con los proyectos de modernización del Estado, en materia de financiamiento electoral el gobierno del presidente Lagos ya había intentado infructuosamente legislar al respecto el año 2000. En esa ocasión, la idea de legislar no recibió suficiente apoyo en la Cámara de Diputados debido a la inesperada oposición de la bancada de Renovación Nacional que inicialmente había expresado su voluntad de legislar al respecto. El frustrado intento del gobierno del presidente Lagos dejó en claro, no obstante, que su administración estaba más interesada en legislar primero sobre el financiamiento de las campañas políticas que en introducir la legislación que crearía un nuevo servicio civil en el país.

Los motivos para esta incapacidad de legislar respondían a visiones diametralmente opuestas sobre el tipo de legislación que debiera existir para regular y transparentar el financiamiento de las campañas y de la política en general. Mientras en la Concertación el principal objetivo tenía que ver con limitar lo que se consideraban como gastos excesivos en las campañas electorales y con fomentar la transparencia respecto al origen de los fondos de campaña, desde los partidos de derecha y los centros de estudios asociados a ese sector se insistía en la necesidad de evitar que los recursos del fisco fueran destinados a financiar campañas políticas de candidatos afines al gobierno. Así, las marcadas diferencias en los objetivos perseguidos por el gobierno de la Concertación y los partidos de derecha en materia de regulación del financiamiento de la política constituían barreras infranqueables para poder lograr avances legislativos en esta materia.

Pero el acuerdo alcanzado por el presidente Lagos y el presidente de la UDI en enero del 2003 fue posible en buena medida porque incluía dos grandes

temas: la modernización del estado a través de la creación de un servicio civil, tema que interesaba en forma especial a los partidos de derecha, y la regulación del financiamiento de la política y de las campañas electorales, tema que había sido una de las preocupaciones más importantes de los partidos de la Concertación durante la década de los 90.

MAYO DEL 2003: DOS ESPERADAS REFORMAS VEN LA LUZ

El acuerdo logrado en enero del 2003¹⁰ incluía una tabla de 49 iniciativas legislativas¹¹. Estas iniciativas se dividían en 5 grandes áreas: gestión pública (7 iniciativas), gestión de recursos humanos (4), gestión financiera (7), descentralización (5), financiamiento de la política (6), transparencia (13) y agenda de promoción del crecimiento (7). Las principales iniciativas guardaban relación con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, regulación de las compras públicas, Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, y regulación del lobby. Pero los acuerdos alcanzaban también temas de regionalización, descentralización y modernización de los aparatos públicos.

Considerando que el objetivo era lograr que una buena parte de este acuerdo fuera aprobado antes de que el presidente entregara su informe anual al congreso nacional el 21 de mayo del 2003, las propuestas más importantes y simbólicas fueron incluidas en lo que se denominó una *agenda corta*, cuyo trámite recibiría urgencia parlamentaria para acelerar así su aprobación. Pero también había otras reformas que fueron acordadas dentro de este grupo de 49 que no fueron incluidas en la *agenda corta*. Esas incluían, por ejemplo, la creación del Defensor Ciudadano. Se informó que la agenda completa debía ser aprobada antes de terminar el año 2003. Aunque pocos creían que eso pudiera ocurrir, el compromiso del gobierno era al menos introducir todas las iniciativas legislativas acordadas al parlamento antes de finalizado el año. Como señalé en la sección anterior, debido a que el gobierno ya había avanzado considerablemente en muchas de estas materias, los proyectos de ley estaban ya listos o a punto de ser terminados para poder luego ser despachados al legislativo.

Pese al breve plazo que mediaba entre la adopción del acuerdo y la fecha límite autoimpuesta del 21 de mayo, gobierno y oposición lograron que el congreso aprobara los principales elementos de la llamada agenda corta dentro

¹⁰ El texto del acuerdo está disponible en <http://www.camara.cl/aindex/acuerd/acuerdos.pdf>

¹¹ Los contenidos de dicho acuerdo están disponibles en <http://www.camara.cl/aindex/acuerd/acuerdo.pdf>

del plazo estipulado. Las principales iniciativas aprobadas corresponden a las leyes 19.882 (sobre Nuevo Trato y Dirección Pública)¹², 19.884 (sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral)¹³ y 19.885 (sobre Donaciones, incluso a entidades de carácter político)¹⁴.

La Ley sobre Nuevo Trato y Dirección Pública crea un Consejo autónomo de Alta Dirección Pública (CADP) compuesto por 5 miembros. Uno será de exclusiva confianza del presidente y los otros cuatro serán inamovibles durante sus periodos de 6 años. Cada tres años, dos nuevos Consejeros serán nombrados por el presidente con ratificación del Senado. El miembro de exclusiva confianza presidencial será a la vez el jefe de un nuevo servicio público denominado Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y dependerá del Ministerio de Hacienda. Esta nueva estructura estará encargada de la creación y mantenimiento del servicio civil del aparato público. Mientras el CADP presentará temas con nombres de personas calificadas al presidente para llenar vacantes en la dirección de 98 servicios públicos que deben estar cubiertos por esta nueva ley antes del 2009. Para el 2004, 48 de esos jefes de servicio serán nombrados de esta forma. Luego se irán incorporando 10 nuevos servicios cada año hasta llegar a los 98 servicios¹⁵. Aunque el presidente mantendrá el derecho de remover de su cargo a cualquiera de estos jefes de servicio y sus subalternos de la plana ejecutiva, el reemplazo de dichas personas sólo podrá ser realizado a través del procedimiento de temas propuestas por el CADP.

Las dos leyes sobre control de gasto electoral permiten a los privados, incluidas las empresas, a realizar donaciones a candidatos y partidos políticos en periodos de campaña electoral y durante periodos en que no existan campañas electorales. Existirán tres tipos de donaciones, aquellas que sean públicas, donde se conocerá tanto al donante como la cantidad de dinero donada. Habrá un segundo tipo de donaciones, de carácter reservado, en que la identidad del donante será mantenida en reserva por el Servicio Electoral pero la cantidad total donada por todos los donantes para un candidato o partido será de conocimiento público. Un tercer tipo de donaciones serán aquellas entregadas directamente al candidato o al partido, pero estas no podrán superar, en conjunto el 20% del límite total del gasto autorizado para cada campaña ni podrán ser superiores a 20 Unidades de Fomento¹⁶ por donante.

¹² Promulgada el 11 de junio del 2003.

¹³ Promulgada el 7 de julio del 2003.

¹⁴ Promulgada el 7 de julio del 2003.

¹⁵ Cabe destacar que 29 de estos servicios corresponden al sector salud; y que hay 28 servicios adicionales que fueron excluidos de esta modalidad, manteniéndose para ellos la modalidad anterior, que consiste en que los puestos son de exclusiva confianza del presidente, quien puede nombrar a cualquier persona a dichos puestos (Valdés Prieto 2003).

¹⁶ Aproximadamente \$550 dólares en septiembre del 2003.

La ley de gasto también establece mecanismos de donación para periodos en que no hay campañas electorales y regula también en detalle las tres formas de donación descritas brevemente en el párrafo anterior. Adicionalmente, la nueva ley establece topes máximos de gasto electoral por campaña, considerando tanto el tipo de elección (presidencial, senatorial, cámara de diputados y municipal) como el tamaño de cada distrito. Aunque hay visiones profundamente divergentes sobre los verdaderos efectos que tendrá esta nueva ley en transparentar el financiamiento de la política y en reducir los reconocidamente excesivos gastos en que incurren las campañas políticas en Chile¹⁷, la mayoría de los analistas considera que es un paso importante para comenzar a regular y transparentar una actividad que históricamente estuvo caracterizada por la falta de transparencia y el desconocimiento sobre las fuentes de financiamiento de los diferentes partidos y candidatos en las elecciones.

Una de las principales complicaciones que se anticipa tendrá la aplicación de la nueva ley de financiamiento de la política guarda relación con la marcada debilidad de los mecanismos de control que han sido introducidos en dicha legislación. Una situación que debilitó aún más los frágiles mecanismos de control que inicialmente incluía la legislación aprobada por el Congreso fue la decisión del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional los procedimientos para aplicar multas en razón de que la legislación no otorgaba mecanismos a los afectados para defenderse adecuadamente en un tribunal. Así dadas las cosas, “haciendo un símil con la ley de tránsito, la nueva ley impuso luces rojas para el financiamiento, pero si alguien sobrepasa una luz roja, no habrá multas. Adicionalmente, existirán muy pocos mecanismos de control del gasto efectivo realizado en cada campaña” (Fuentes 2003a: 1).

OCTUBRE DEL 2003: AUNQUE NO SE PUEDE CANTAR VICTORIA, ESTAMOS MEJOR QUE ANTES

Un año después de desatado el escándalo Coimas, en octubre del 2003, el país parece haber dejado atrás los efectos de dicho escándalo. El gobierno además se precia de haber logrado la aprobación de dos grandes reformas político-administrativas que habían estado en la agenda de modernización del estado y consolidación democrática de la Concertación por un largo tiempo. No obstante, como han señalado algunos, en particular en lo que respecta al nuevo marco

¹⁷ Para una defensa de las fortalezas de esta ley, ver Valdés 2003; para una crítica de esta ley ver Fuentes, 2003a, 2003b. Fuentes (2003a) destaca, por ejemplo, que pese a existir límites a los gastos de campaña, no existen multas ni sanciones para aquellos candidatos que no respeten dichos límites.

legal para el financiamiento de la política, la reforma dista mucho de otorgar suficientes garantías de transparencia y oportunidad de participación para aquellos candidatos con menos recursos (Fuentes 2003^a). Pero así y todo, el solo hecho que los partidos de derecha hayan aceptado legislar sobre el financiamiento de las campañas electorales y de la política en periodos donde no hay campañas electorales representa un importante avance. Claramente, la nueva legislación presenta una serie de problemas y carencias puntuales que son, por cierto, similares, o al menos comparables, a las que existen en la mayoría de los países que han intentado legislar sobre el financiamiento de las campañas y de la política. Pero es un gran avance haber logrado legislar sobre un asunto que hasta hace unos meses representaba el más oscuro aspecto de la democracia chilena.

En lo que respecta a la nueva institucionalidad del servicio civil, las preocupaciones más importantes guardan relación con la capacidad que tendrán los nuevos organismos para demostrar su autonomía de los gobiernos de turno y para efectivamente facilitar la creación y consolidación de un servicio civil en el país. Diversos analistas han planteado dudas y no pocos han hecho sugerencias sobre qué medidas adicionales se debieran adoptar para asegurar la saludable formación de un servicio civil profesional y eficiente en el país. La decisión del legislativo y del ejecutivo de “adapt[ar] instituciones que sólo existen en sistemas parlamentarios a nuestro sistema presidencial” (Valdés 2003: 3) subraya una tradición latinoamericana cuyos resultados han sido altamente cuestionables. La adopción de instituciones y funciones propias de regímenes parlamentarios por regímenes presidenciales ha demostrado ser fuente de importantes tensiones y desestabilización en Latinoamérica. La obstinación de muchos países latinoamericanos en combinar, por ejemplo, regímenes presidenciales con sistemas electorales de representación proporcional (que sólo han tenido éxito en regímenes parlamentarios), es el más conocido, pero ciertamente no el único ejemplo (Navia y Velasco 2003). La decisión de combinar una institucionalidad propia de los regímenes parlamentarios como el Consejo de Alta Dirección Pública en un país con un sistema presidencialista fuerte –sino exacerbado– debiera ser más un motivo de preocupación que uno de orgullo.

Pero al final del día, todos los actores involucrados y los analistas consideran que el país ha avanzado significativamente en mejorar la calidad de su democracia y de sus instituciones. Aunque seguramente muchas de las características del diseño original de los dos grandes paquetes legislativos terminarán siendo modificados a medida que pase el tiempo y la implementación de ambos modelos sea sometida a la verificación empírica de su efectividad, el solo hecho de haber podido demostrar que fue capaz de transformar una crisis en una oportunidad para adoptar profundas reformas modernizadoras del estado y del financiamiento de la política hablan muy bien de la clase política gobernante en Chile. Resta por

ver si las reformas adoptadas contribuyen en la práctica a generar más transparencia en el financiamiento de la política y permiten la formación y consolidación de un verdadero servicio civil de servidores públicos profesionales y autónomos a los vaivenes de la política electoral. Es más, la conclusión final sobre el verdadero éxito de la respuesta que entregó el liderazgo político nacional a la crisis producida por el escándalo de octubre del 2002 sólo podrá ser conocida cuando estas reformas hayan sido implementadas y podamos evaluar su efecto real. Pero al haber avanzado en dos materias que habían estado estancadas y obstruidas desde el retorno de la democracia en Chile son una señal de satisfacción para analistas y observadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1999) “La Gerencia Pública, Elementos para un debate”, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. http://www.modernizacion.cl/doc_info/gpublica_elementos_debate.pdf
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000) *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994-2000*. http://www.modernizacion.cl/index_archivos.htm
- Fuentes, Claudio (2003a) “Debilidades en nueva ley de financiamiento electoral”. Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago, Chile.
- Fuentes S, Claudio (2003b) “Financiamiento electoral: La Necesaria Modernización de la Democracia Chilena”. *Colección Ideas*, Fundación Chile 21, 4.30 (Abril).
- “GATE-gate. Lessons from a murky scam” *The Economist*, febrero 6, 2003.
- Navia, Patricio y Andrés Velasco (2003) “The Politics of Second Generation Reforms in Latin America”. En: John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski (eds.) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.
- “Small bribe, big stink in Chile” (2003) *The Economist*, noviembre 14, 2002.
- Valdés Prieto, Salvador (2000) *Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento político*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Valdés Prieto, Salvador (2002) *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Valdés Prieto, Salvador (2003) “Reforma del Estado: Una reforma estructural del ‘mercado’ político” Ponencia presentada en el encuentro de la Sociedad de Economía de Chile, Punta de Tralca, 25-26 septiembre.

