


# **Desafíos para el Chile que viene**

Diálogos entre académicos, el mundo político y el movimiento social.

INAP – ANEF 2013

---





Este documento, y el total de actividades del Ciclo de Seminarios INAP-ANEF 2013, fueron organizados por un equipo coordinador conjunto compuesto por ambas instituciones. Dicho equipo fue liderado por Cipriano Aldea Gacitúa, Vicepresidente de Formación y Capacitación de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), y Rodrigo Egaña Baraona por parte del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (INAP). Además contó con la participación de André Ensignia Erices, Mariana Ardiles Thonet y Katherine Ross Silva.



# Índice

|   |            |
|---|------------|
| Presentación .....  | 7          |
| Introducción .....  | 9          |
| <b>Capítulo 1: “Rol del Estado en fase de equidad social” .....</b>   | <b>17</b>  |
| Ponencia de Eduardo Dockendorff .....   | 19         |
| Ponencia de Ricardo Núñez .....   | 31         |
| Ponencia de Giorgio Jackson .....   | 37         |
| <b>Capítulo 2: “El trabajo decente y sus ámbitos fundamentales:<br/>La estabilidad y remuneración justa, la protección social (previsión y salud),<br/>los derechos fundamentales (huelga y negociación) y libertad sindical” .....</b> | <b>43</b>  |
| Ponencia de Guillermo Miranda .....   | 45         |
| Ponencia de Yerko Ljubetic .....  | 53         |
| Ponencia de Bárbara Figueroa .....  | 57         |
| <b>Capítulo 3: “El desarrollo nacional y agenda estratégica del Estado” .....</b>   | <b>61</b>  |
| Ponencia de Óscar Landerretche Gacitúa .....  | 63         |
| Ponencia de Carlos Montes .....   | 73         |
| Ponencia de Nolberto Díaz .....   | 81         |
| <b>Capítulo 4: “Sistemas de mejoramiento de gestión, su<br/>des-virtualización y la pérdida de integralidad” .....</b>  | <b>87</b>  |
| Ponencia de Rafael Pizarro .....  | 89         |
| Ponencia de Marigen Hornkohl .....  | 105        |
| Ponencia de Bernardo Jorquera .....   | 119        |
| <b>Capítulo 5: “Reestructuración y diseño de la<br/>institucionalidad pública-política” .....</b>   | <b>123</b> |
| Ponencia de Sergio Micco .....  | 125        |
| Ponencia de Ricardo Solari .....  | 141        |
| Ponencia de Bernardo Jorquera .....   | 145        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Capítulo 6: “Empleo y relaciones laborales en el Estado”</b> .....               | <b>149</b> |
| Ponencia de Cristián Pliscoff .....   | 151        |
| Ponencia de María Ester Feres .....   | 157        |
| Ponencia de Raúl de la Puente .....   | 163        |
| <b>Capítulo 7: “Descentralización y desafíos pendientes”</b> .....                  | <b>167</b> |
| Ponencia de Sergio Galilea .....  | 169        |
| Ponencia de Juan Cavada .....   | 183        |
| Ponencia de Luis Vásquez .....  | 191        |
| <b>Capítulo 8: “Interrelación institucional política y movimiento social”</b> ..... | <b>195</b> |
| Ponencia de Manuel Antonio Garretón .....   | 197        |
| Ponencia de Sebastián Depolo .....  | 203        |
| Ponencia de Nury Benítez .....  | 209        |







# Presentación

**E**l Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (INAP) en asociación con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) desarrollaron una serie de seminarios denominada “Ciclo de Seminarios INAP-ANEF 2013”, cuyo objetivo fue construir un espacio de reflexión conjunta sobre temáticas del Estado y de las políticas públicas, que sirviese a ambas instituciones y sus organizaciones afiliadas para el enriquecimiento de sus líneas de estudio y acción, además de generar una red conversacional que incorporase sinérgicamente actores sociales, sindicales-gremiales, políticos y académicos.

Esta instancia ocurre en un momento crucial, en donde no sólo se define la elección de un nuevo gobierno sino un cambio político mayor, ya que sin dejar de reconocer importantes logros macroeconómicos y sociales de nuestro país, existe un “malestar social” que presenta una raíz común: la pérdida de confianza en las instituciones, la pérdida del sentido de pertenencia social, y el debilitamiento de los vínculos políticos y del sentido de comunidad. La acelerada modernización del país ha tenido efectos paradójicas en la vida de los chilenos. Por un lado es indudable que el crecimiento económico ha permitido mejorar considerablemente nuestra calidad de vida, no obstante, se han debilitado los lazos entre la gente y la riqueza de la vida política vivida en tiempos pasados, dando paso al individualismo.

Esta situación presenta el gran desafío de buscar nuevas formas de construir política y sociedad, en especial en el ámbito del Estado y desde sus protagonistas –los dirigentes y trabajadores públicos–, quienes tienen la responsabilidad de recoger las demandas de la ciudadanía, sean estas articuladas desde el movimiento social o formuladas a partir de necesidades colectivas, para así dar respuestas desde el Estado que sean eficientes, equitativas y de calidad. Como organizaciones inmersas en lo público, no debemos olvidar el rol que nos compete para alcanzar el Bien Común.

Considerando lo anterior, hemos propuesto este ciclo de conversaciones sobre el rol y funcionamiento del Estado con el propósito de enriquecer el conocimiento de nuestras organizaciones, pero además planteando la presente publicación como un relevante insumo y propuesta para la ciudadanía y las autoridades que compongan el nuevo gobierno. Presentamos hoy a la opinión pública los antecedentes, problemáticas y desafíos a futuro discutidos en cada seminario, divulgando las ponencias presentadas por nuestros participantes en cada una de estas actividades.

**Raúl de la Puente Peña**  
*Presidente ANEF*

**Eduardo Dockendorff Vallejos**  
*INAP Universidad de Chile (2008-2014)*



## Introducción

**E**l ciclo de seminarios que organizó el INAP y la ANEF durante el año 2013 tuvo por finalidad generar una discusión en torno a un conjunto de temas que para ambas entidades aparecían como relevantes de ser tratados en profundidad, en vista del cambio político que se avecinaba con la elección presidencial y del congreso.

En este contexto se concordó tratar los siguientes temas:

- El rol del Estado en fase de equidad social.
- El trabajo decente y sus ámbitos fundamentales.
- El desarrollo nacional y agenda estratégica del Estado.
- Sistemas de mejoramiento de gestión, su des-virtualización y la pérdida de integralidad.
- Restructuración y diseño de la institucionalidad pública - política.
- Empleo y relaciones laborales en el Estado.
- Descentralización y desafíos pendientes.
- Interrelación institucional política y movimiento social.

Con esta agenda temática se intentó cubrir un conjunto de asuntos que, siendo de interés para la agrupación de funcionarios públicos, tuviera también un claro interés académico. Para el análisis de cada tema se concordó en invitar a un expositor del mundo académico, quien haría una presentación general del tema, para después ser comentado en sendas presentaciones que hicieran un dirigente proveniente del mundo político y otro del mundo social. Después de las presentaciones se abrió en cada seminario un debate entre los asistentes, para cerrar con una ronda de intervenciones de cada uno de los ponentes.

Los temas tratados reflejan una gran amplitud de intereses; esto señala que a la ANEF no sólo le interesan los temas que están directamente vinculados a las condiciones en las que se desempeñan los funcionarios públicos, sino que asume una responsabilidad sobre el conjunto del desarrollo del país, entendiendo que lo que se deba hacer desde el Estado debe ser reflejo de la forma en que la sociedad concuerde cómo tratar diversas problemáticas.

Por su parte, al INAP le pareció relevante el temario propuesto, pues éste está directamente vinculado con la agenda de trabajo de un instituto multidisciplinario como es el INAP, que asume una interpretación amplia de los asuntos públicos como todos aquellos temas que tratan del rol de Estado y su vinculación con los otros actores privados y de la ciudadanía.

El conjunto de ocho seminarios, cuyo contenido se presenta en este libro, se ordenó desde los temas de carácter más general hasta los más específicos que tienen que ver con cómo se gestiona el Estado y el régimen laboral de sus funcionarios. A continuación, un breve resumen por cada una de las discusiones planteadas, mencionando las perspectivas propuestas por cada expositor.

El primer capítulo, basado en el Seminario “Rol del Estado en fase de equidad social” inicia con la pregunta ¿Qué es gobernar bien y cómo hacer para enfrentar el desafío de equidad en el Estado? Esta interrogante supone y admite que el desafío de equidad en el país es una prioridad política que traspasa coaliciones, programas y sectores políticos. En el desarrollo de este encuentro, tres enfoques fueron utilizados. En primera instancia, Eduardo Dockendorff abordó la equidad a partir de la relación entre el Estado y los servidores públicos, considerando a su vez cómo esta relación se conecta con las metas de desarrollo de nuestro país. Teniendo en mente la alta prevalencia de puestos de contrata y honorarios en la Administración Pública, nuestro primer expositor se pregunta cuál es el desafío del Estado en términos de equidad dentro de sus propias plantas, y asimismo, cuál es el rol de los empleados públicos en las tareas a realizar para alcanzar el bien común, sobre todo cuando ingresa un nuevo actor al espectro público –la ciudadanía– quien demanda con fuerza espacios de equidad desde un punto de vista político, económico, social y territorial.

En la segunda exposición, Ricardo Núñez nos presenta un debate sobre el concepto de equidad, emparentado en primera instancia con el socialismo de los Siglos XIX y XX, y sintetizado en Chile a inicios de la década del 2000 como “crecer con igualdad”. Considerando que las medidas tendientes a la equidad solo han logrado morigerar algunos aspectos del modelo imperante, sin resultados desde el punto de vista de la concentración del ingreso y la desigualdad social, el expositor declara que esto es resultado de asignar al Mercado propiedades determinantes para el desarrollo humano y hacer primar el individualismo. En este sentido, propone avanzar hacia un Estado social y democrático de Derecho, una sociedad de oportunidades en donde se desarrollen políticas públicas que apunten a mayor equidad y superación de toda forma de discriminación. En la tercera ponencia, Giorgio Jackson centra su presentación en los desafíos para lograr una mayor equidad en la sociedad, considerando el rol subsidiario legado al Estado desde la dictadura. Desde esta perspectiva, el expositor pregunta: ¿En qué puede influir el Estado para lograr equidad social? Planteando como necesarios una regulación justa de la sociedad, la protección de derechos de las personas –particularmente el acceso a la educación y al trabajo–, el equilibrio en la entrega de recursos a nivel regional, pero también dando mayor equidad política dentro del sistema.

La segunda actividad del ciclo, denominada “El trabajo decente y sus ámbitos fundamentales: La estabilidad y remuneración justa, la protección social, los derechos fundamentales y libertad sindical”, abordó ciertos aspectos básicos que implican condiciones laborales dignas, además de un análisis de la realidad nacional. En este sentido, Guillermo Miranda aseveró que Chile es un país que ha logrado un alto crecimiento económico en las últimas décadas, aumento en las remuneraciones y disminución de la pobreza y el desempleo, sin embargo, pese a tener una mirada macroeconómica positiva mantiene un serio problema redistributivo consolidado en el mercado laboral. Por su parte, Yerko Ljubetic recalca la necesidad de fortalecer el mercado laboral como un generador de oportunidades y equidad social, teniendo presente que el modelo de desarrollo neoliberal ve al trabajo como un costo de producción a reducir, lo que ha derivado en una precarización de sus condiciones estimulada por la demanda de flexibilidad de los empresarios y relaciones profundamente autoritarias en su interior. Para Bárbara Figueroa el trabajo decente implica justa remuneración, estabilidad laboral, posibilidades de desarrollo y perfeccionamiento, protección social, y el legítimo derecho a sindicalización y organización colectiva; no obstante, en nuestro país estamos en deuda en todos estos planos, existiendo una importante asimetría de poder entre trabajadores y empleador. Al respecto, la expositora propone tres grandes reformas que se deben promover desde el Estado. En primer lugar, una gran reforma tributaria que financie los déficits del mundo laboral. En segundo lugar, una nueva institucionalidad laboral que termine con la asimetría de poder empresario-trabajador y un modelo de relaciones laborales colectivas empoderadas. Finalmente, un nuevo sistema de pensiones que reemplace la capitalización individual por un sistema solidario. Estas reformas promoverán condiciones dignas en cada una de las etapas del ciclo del trabajo.

El tercer seminario, titulado “El desarrollo nacional y agenda estratégica del Estado” analizó el rol del Estado respecto al desarrollo y las características del crecimiento económico en Chile. Oscar Landerretche inició su intervención planteando que el progreso de una nación se ha medido en todo el mundo y hace décadas como crecimiento económico, aun cuando este es un indicador con imperfecciones al no integrar aspectos centrales de la vida en sociedad, como pueden ser el valor del trabajo doméstico, ciertas ineficiencias medioambientales y el costo de empleos dignos. En este sentido propone usar el concepto de desarrollo para estimar el progreso del país, noción que considera aspectos cualitativos más profundos en el desarrollo de capacidades sociales, políticas y tecnológicas para el avance de la sociedad, además de promover la libertad, la importancia de la educación, el conocimiento, la democracia efectiva y la protección de los derechos humanos. Carlos Montes propone, por su parte, que el enfoque de las políticas públicas en Chile durante las últimas décadas estuvo centrado en crecer, lo que ha impedido posibles reformas laborales, tributarias o medioambientales, con el argumento de que obstaculizarían el crecimiento. Como resultado de esto, hoy tenemos una sociedad muy desigual, niveles de concentración en casi todas las ramas productivas,

daños medioambientales en proceso y una despolitización preocupante, frente a lo cual el expositor propone un Estado más proactivo que se anticipe a los procesos de mercado y genere iniciativas para el bienestar de la sociedad. Nolberto Díaz pasó revista a ciertos desafíos de la agenda estratégica del Estado, particularmente en materia laboral y respecto a la producción de bienes y servicios públicos, en donde el Estado asumió un rol subsidiario con el objeto de garantizar la iniciativa privada y consolidar el modelo económico imperante. Como resultado de este rol subsidiario, se han transgredido parte de los derechos básicos de la ciudadanía, además de existir un acceso precario a determinados bienes y servicios, derivando en una crisis de representatividad y malestar ciudadano que reclama el resurgimiento de un Estado más fuerte, moderno y profesional, capaz de involucrarse en la agenda de desarrollo nacional como impulsor o ejecutor.

Siguiendo con el ciclo, el cuarto seminario se denominó “Sistemas de mejoramiento de gestión, su des-virtualización y la pérdida de integralidad”, y fue realizado en Rancagua con el propósito de potenciar el debate desde regiones. En esta instancia, el primer expositor fue Rafael Pizarro, quien abrió el seminario con una revisión sobre la historia y funcionamiento de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que se han implementado desde el año 1998 como mecanismos de control sobre los procesos internos y en los cuales se asocia el cumplimiento de objetivos a un incentivo monetario para los trabajadores del Estado. Mientras este mecanismo ha servido para la modernización de la gestión y el control de políticas institucionales, se habla de una des-virtualización y pérdida de integralidad del instrumento al decidir durante la administración del Presidente Piñera volver a poner énfasis en el cumplimiento de indicadores, perdiendo de vista otros sistemas transversales como puede ser la mejora de los puntos de atención, el desarrollo de sistemas de calidad o nuevos paradigmas como la excelencia, entre otros. Marigen Hornkohl abordó esta temática revisando los factores humanos que inciden en la gestión de las organizaciones. Desde su perspectiva, el Estado ha hecho un gran esfuerzo técnico para mejorar la gestión, pero le ha faltado valorar la importancia de las relaciones humanas en el logro de objetivos institucionales. Al respecto, Hornkohl propone el surgimiento de un nuevo paradigma, el desarrollo de habilidades relacionales que promuevan la participación, el respeto, la confianza y el amor; uno que se adapte a las demandas de horizontalidad que surgen en este nuevo siglo y que apunten a la integralidad. En última instancia, Bernardo Jorquera analizó los Programas de Mejoramiento de Gestión desde una perspectiva gremial-sindical, haciendo un relato sobre las experiencias de los funcionarios públicos en relación a este instrumento. En este sentido, aun cuando reconoce que los PMG han dado resultados positivos en la reformulación de procesos, automatización de la información, eficiencia, eficacia y cobertura de los servicios, repara en que no se consideró la opinión y experiencia de los funcionarios públicos en las diferentes etapas de modernización del Estado, lo cual se repite al momento de simplificar el instrumento durante el último gobierno, afectando importantes mejoras en términos de capacitación, higiene y seguridad laboral, entre otros.

Para el quinto seminario “Reestructuración y diseño de la institucionalidad pública-política”, Sergio Micco hace un diagnóstico de nuestra democracia, paradójicamente una de las democracias más estables de América Latina pero en donde se observa un creciente y profundo deterioro en la legitimidad y valoración que tienen los ciudadanos sobre instituciones y actores clave para la democracia representativa. Considerando la crisis de insatisfacción y legitimidad, de representación política, redistribución y civismo, el expositor plantea ciertas tareas a asumir: la formación de ciudadanos, reformas político-institucionales que hagan más representativo al sistema, reformas para un Estado social y democrático de Derecho adecuado a la realidad chilena, y la integración de la vía institucional con la extra institucional –ya que ambas son necesarias para realizar los cambios deseados-. Siguiendo el planteamiento de Micco, Ricardo Solari se concentra en cuatro cuestiones para analizar la reestructuración y diseño de la institucionalidad pública-política. En primer lugar, la evaluación del estado de nuestra democracia. Segundo, una reflexión sobre la relación entre ciudadanía e instituciones, en donde hay dos caras: una ciudadanía que se moviliza y sale a la calle, pero también un pueblo que no concurre a las urnas a votar. Un tercer elemento, son las estrategias de cambio para mejorar nuestra democracia; y cuarto, reitera la necesidad de integrar la vía institucional con la extra-institucional en estas estrategias de cambio. Por último, Bernardo Jorquera plantea su crítica a la institucionalidad, estableciendo que la Constitución de 1980 –ilegítima en sus orígenes– es la matriz que define la crisis de representación y la desafección política que existe hoy día. Bajo ese supuesto, los trabajadores públicos abogan por una nueva carta fundamental nacida de una asamblea constituyente, que democratice la sociedad y exprese el carácter pluricultural de Chile, llevando a la palestra demandas y anhelos sobre trabajo decente, justicia social y desarrollo equitativo, entre otros.

La sexta sesión del Ciclo de Seminarios se tituló: “Empleo y relaciones laborales en el Estado” y trató sobre la situación actual del empleo público y cómo pueden hacerse cambios en las relaciones de trabajo al interior del Estado para mejorar su gestión. Cristián Pliscoff, primer ponente del encuentro, desarrolla sus ideas en torno al tema planteando tres preguntas: ¿Cómo se dan las relaciones laborales en el Estado?; ¿para qué se dan las relaciones laborales en el Estado?; y, ¿de qué manera se intervienen las relaciones laborales para mejorar la gestión en el Estado? Para responder a estas interrogantes, Pliscoff reflexiona desde los modelos teóricos Burocrático y Nueva Gestión Pública, analizando cómo cada modelo circunscribe un tipo de relación laboral particular en base a sus énfasis. María Ester Feres expresó que no se pueden entender las relaciones laborales en el Estado si no se comprenden desde una perspectiva sistémica, afirmando que estas deben suponer la acción de sujetos colectivos que se insertan en un concepto más global de sociedad. Además, Feres analizó la configuración de las relaciones laborales dentro del aparato público en vista de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, el uso de indicadores y el rol protagónico de Hacienda, lo cual sacrifica parte del bienestar del trabajador y los

usuarios en pos de la eficiencia. Por último, Raúl de la Puente se aproximó al tema en discusión desde el enfoque de los funcionarios públicos. Para nuestro tercer expositor, las relaciones laborales dentro del Estado deben tender hacia el trabajo decente, lo cual implica estabilidad laboral, remuneración digna, desarrollo de carrera, protección social y respeto por los convenios fundamentales. Como consecuencia de condiciones de trabajo decente, podremos proveer servicios públicos de calidad ya que así se promueve el mérito y la excelencia, el conocimiento y la experticia, y la probidad. Según constata De la Puente, un funcionario empoderado trabaja mejor al tener certezas en el desarrollo de sus funciones.

El séptimo seminario “Descentralización y desafíos pendientes”, fue realizado en la Ciudad de Valparaíso como una manera de desconcentrar en la práctica el debate sobre un tema fundamental para las regiones. Sergio Galilea, quien inició el debate, planteó que un enfoque moderno de construcción de los asuntos públicos es necesariamente un enfoque descentralizado, el cual debe dar cuenta de variadas y complementarias dimensiones, además de desafíos políticos superiores. Dentro de las dimensiones a considerar para un proceso de descentralización eficaz, Galilea rescata la dimensión institucional, del desarrollo, de la inclusión social y equidad, y la dimensión de gestión y participación ciudadana. Además, en su exposición abordó las virtudes descentralizadoras en conjunto con las trabas institucionales, de recursos, competencias y potestades que entranpan a la descentralización, y los desafíos que esta presenta a futuro. Por su parte, Juan Cavada establece que si queremos un perfeccionamiento del sistema democrático y tener un desarrollo sustentable que contribuya a reducir las desigualdades, se requiere descentralización. Desde su perspectiva, para que haya descentralización efectiva se requiere un impulso desde la capital que sea coherente y sostenido, conjuntamente con una demanda regional y local por mayores competencias y recursos, expresada en proyectos consistentes y con apoyo político-social de actores territoriales relevantes. Haciendo una síntesis de lo propuesto, Luis Vásquez expuso sobre las dificultades que se observan para la descentralización desde el mundo sindical, en donde sectores político-sociales tienen miedo al cambio, falta voluntad para dar autonomía a los gobiernos locales, e incluso existen fuerzas regionales que tienden a la concentración y a la centralización. En este sentido, manifestó el interés de los funcionarios públicos por la descentralización como un instrumento útil para generar una fuerza equilibrada entre trabajadores y ciudadanos, Estado y gobiernos locales.



La última actividad del ciclo, fue denominada “Interrelación institucional política y movimiento social”, y tuvo como expositores a Manuel Antonio Garretón, Sebastián Depolo y Nury Benítez. Para comenzar el debate, el profesor Garretón realizó una detallada descripción respecto a la configuración histórica de los movimientos sociales en Chile, iniciando en los años treinta hasta 1973, el periodo post golpe militar y la dictadura, el plebiscito, la transición democrática y la década del 2000. Posteriormente, teniendo en mente la actual ruptura entre el sistema político y movimientos sociales, y las demandas sociales por una transformación de orden estructural, el expositor plantea la necesidad de surgimiento de un nuevo sujeto político-social cuya tarea sea romper con el modelo socioeconómico y político institucional legados de la dictadura. Según Sebastián Depolo, si en verdad creemos la tesis de un nuevo ciclo en la sociedad, hay que reestructurar una nueva alianza entre lo social y lo político que permita realizar las transformaciones institucionales y culturales que el país necesita. Para esto se debe producir una vinculación más política y no sólo reivindicativa de los movimientos sociales, que asuma el desafío de construir lo colectivo a pesar de las dinámicas neoliberales individualizantes presentes en la sociedad, lo cual también implica reconstituir legitimidad y confianza en el sistema político que se ha desvinculado de la sociedad y sus expectativas. Para terminar, Nury Benítez concuerda respecto al rol del movimiento social para develar la ilegitimidad del modelo económico y el sistema democrático presentes en nuestro país. Haciendo un mapeo histórico, Benítez observa el papel jugado por los movimientos sindicales dentro del movimiento social, entre los que cuenta la represión sufrida en dictadura, el proceso de atomización experimentado en la década del noventa y el sindicalismo sociopolítico de los 2000. Respecto a su rol en las recientes movilizaciones sociales, asume que el movimiento sindical fue acompañante pero no protagonista, razón por la cual propone ir construyendo plataformas programáticas ampliadas a futuro.

Presentada, a modo de introducción, esta breve descripción de las actividades del Ciclo de Seminarios ANEF-INAP, le invitamos ahora a revisar el resultado ampliado de este esfuerzo conjunto.



# Capítulo I

“ROL DEL ESTADO EN FASE DE EQUIDAD SOCIAL”

Eduardo Dockendorff. Director del Instituto de la Universidad de Chile 2008 - 2014.

Ricardo Núñez. Académico, político y ex Senador.

Giorgio Jackson: Ex Presidente FEUC 2010 - 2011, Diputado por el distrito 22 (2014 - 2018).



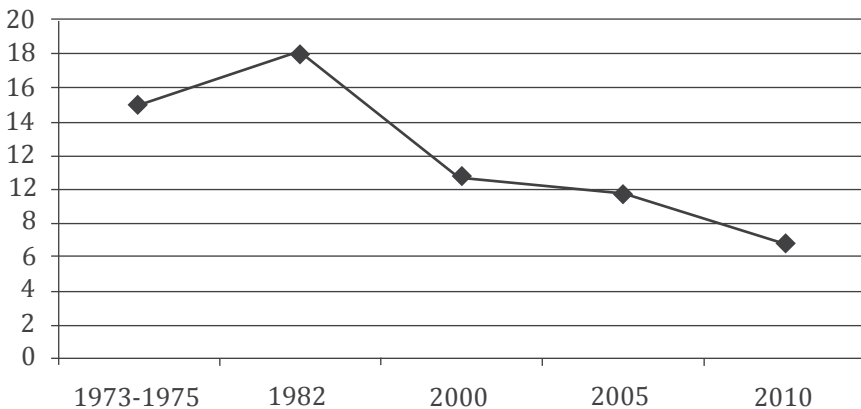
## Ponencia de Eduardo Dockendorff

**A**ntes de empezar, quisiera expresar la satisfacción del Instituto de Asuntos Públicos por haber convocado, conjuntamente con la ANEF, a este ciclo de seminarios. Desde la propia Universidad de Chile, ha sido una necesidad largamente sentida poder vincularse más con las cuestiones no sólo estructurales, sino también concretas que afectan la marcha del Estado, y en particular, cuando afectan al activo más importante que tiene éste, su recurso humano. En esta oportunidad, se me ha pedido dar una mirada al papel del Estado en una fase de equidad social, suponiendo y admitiendo que el desafío de equidad en el país es una prioridad política que traspasa coaliciones, programas y sectores políticos. Quisiera entonces plantear esta relación desde del Estado con sus servidores públicos y cómo dicha relación debe conjugarse con los desafíos del desarrollo del país, particularmente ante su urgente tarea de reducir la desigualdad.

El Estado de Chile emplea actualmente no más del 7% de la fuerza laboral del país, sin considerar el empleo de la FFAA. y los municipios. Al analizar las características cuantitativas del empleo en el Estado observamos una disminución relativa muy significativa del recurso humano en él en las últimas décadas (Gráfico 1).

Cuando se crea en 1954 la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Chile –que depende de este Instituto–, cerca de un 90% de la fuerza laboral nacional era empleada por el Estado. Más de medio siglo después, el año 2010, el Estado sólo ocupa el 7% señalado. Si bien es cierto que se espera un importante aumento del empleo en municipios, no se avizora un desplazamiento relevante del empleo estatal hacia las administraciones comunales. Es probable que la tendencia entre empleo privado y estatal siga priorizando al que genera la economía privada.

**Gráfico 1: Evolución del número de funcionarios públicos en razón del total de la fuerza laboral nacional**



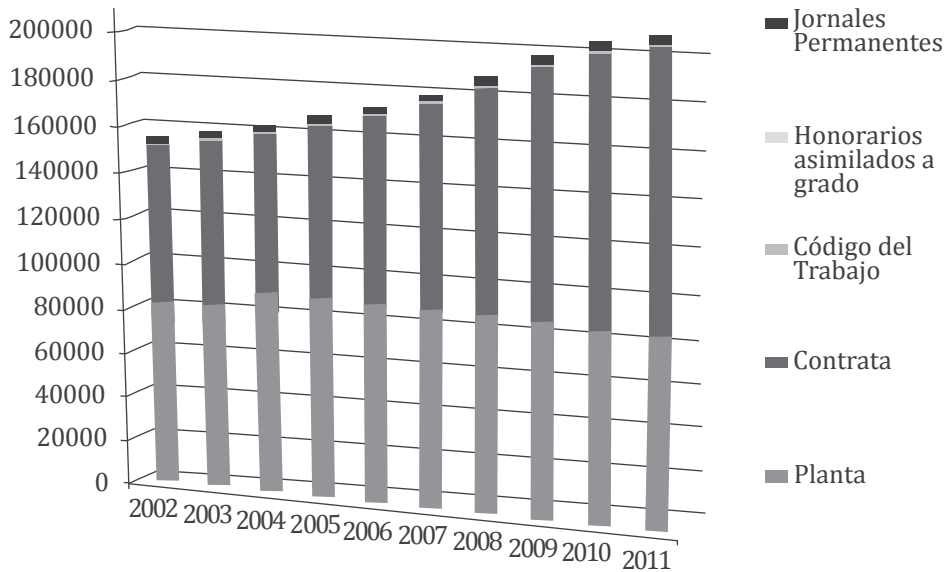
Fuente: Elaboración del autor en base a De la Fuente (2011), Leiva (2010), Figueiredo (1985).

Asimismo, esta evolución no solo ha sido cuantitativa, sino que también cualitativa. El Estado cuenta actualmente con una dotación de algo más de 200 mil personas, excluido el personal de las FFAA. y municipal, como se indicó. Un volumen importante del desempeño fiscal recae hoy en empleados a honorarios o vía subcontrataciones (no considerados en el 7%), lo cual ha derivado un sostenido deterioro de las condiciones laborales del funcionariado, tal como lo describe Raúl de la Puente –Presidente de la ANEF– en un artículo en una publicación de la Friedrich Ebert del año 2011 (“Empleo Público y Derechos Laborales”, capítulo incluido en la publicación Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy).

Al analizar esta situación, podemos observar en el gráfico 2 la evolución porcentual por tipo de contrato al interior del Estado en la última década, en donde se aprecia el crecimiento de los puestos bajo el régimen a contrata, en el extremo superior se observan los contratos por código del trabajo y jornales que son de escasa incidencia en estadística general y que corresponde a trabajadores mayoritariamente de empresas públicas y aquellos bajo régimen de subcontratación. La barra que ilustra la participación del personal en planta es elocuente. Ésta ha permanecido prácticamente igual en el período. Se puede advertir que a partir del año 2005 – 2006 se quiebra ya definitivamente la relación e incluso, empieza a disminuir proporcionalmente el número de trabajadores de planta. Esto ha sido lo que hemos observado hasta hoy respecto a lo que ocurre en el mundo del trabajo dentro del Estado, pero surge entonces la primera pregunta: ¿Cuáles son los desafíos laborales del Estado respecto de sí mismo? Luego, surge la segunda pregunta: Si las relaciones en el empleo público versus privado no han de sufrir cambios significativos en los próximos años, ¿cuáles deberían ser las funciones y desafíos de los servidores públicos en un Estado que emplea relativamente cada vez menos recurso humano? Si el país emprendiera una sostenida reforma al Estado, ¿cuál es el papel que les cabe en ella a sus trabajadores?

Cualquiera sea la premisa ideológica detrás de la empleabilidad del Estado, cabe dilucidar antes un asunto de la mayor importancia. Si el país requiere urgentemente mejorar las relaciones laborales, partiendo por terminar con el trabajo precario, el Estado debería erigirse en modelo de la calidad del empleo. De otro modo, no sólo éste carece de legitimidad para exigir al sector privado mejorar las relaciones laborales al interior de la empresa, sino que éste disminuye su propia capacidad de liderar reformas para mejorar la equidad social en el país.

**Gráfico 2: Evolución de condiciones laborales (tipo de contrato) al interior del Estado entre los años 2002-2011**



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES (2012).

Para cumplir la misión de alcanzar el Bien Común, el Estado tiene ciertas tareas que cumplir, definidas por el ordenamiento jurídico. Éstas pueden sintetizarse básicamente en dos grandes tipos: Unas, de carácter permanente, tales como la provisión de bienes públicos, los servicios generales, seguridad, orden público, transferencias y atención preferente a sectores carenciados, y otras de carácter transitorio. Éstas se refieren al conjunto de políticas públicas que un gobierno determinado busca llevar a cabo prioritariamente, y que normalmente aparecen consignadas en su programa de gobierno y que podemos denominar con propiedad “la agenda del Presidente”.

Esta distinción es importante pues el funcionariado del Estado, en un régimen presidencial, se ve normalmente tensionado, por esta suerte de dualidad entre las prioridades político-programáticas y aquellas de bien público permanente. El sistema democrático reconoce en el Ejecutivo su derecho a llevar adelante sus prioridades, pues para ello fue elegido por la ciudadanía, sin perjuicio de las tareas permanentes, como se indicó.

Para asegurar el cumplimiento de su agenda de prioridades, el gobierno contaba hasta el 2004 con el expediente –de dudosa efectividad– de designar directamente un alto número de funcionarios públicos, bajo la denominación de cargos de confianza, lo cual llegó a varios miles. Ello generó no pocas dificultades políticas y administrativas. En efecto, cada gobierno distraía parte importante de sus energías

políticas en complejas negociaciones al interior de la coalición respectiva para alcanzar equilibrios, demorando innecesariamente su instalación.

En mi experiencia en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia llegué a la conclusión que aquellos cargos que sí son esenciales para el cumplimiento de la “agenda del Presidente”, no exceden los 600, incluyendo ministros, subsecretarios, intendentes, directivos de empresas públicas estratégicas, un pequeño grupo de embajadores y algunos directivos públicos. Un buen gobierno es posible con un grupo indispensable de funcionarios de confianza, que deben coexistir con aquel funcionariado de carácter permanente. Es más, es posible articular mecanismos de coordinación que permitan entre éstos una debida función pública que compatibilice las tareas permanentes con las transitorias. Hay abundante experiencia comparada a la cual echar mano para hacer esto posible.

Con todo, subsiste el desafío para el grueso de los servidores públicos, que tienen tareas permanentes, de establecer un *modus vivendi* productivo y cooperativo hacia la administración temporal que ejerce las prioridades de política pública, esto es, la agenda del Presidente. Ello nos lleva a la imprescindible necesidad de corregir las anomías que subsisten en el empleo estatal, como lo es la brecha en ingresos pero sobre todo la calidad general del empleo público, como se afirmó más arriba. ¿Cómo compatibilizar la relación entre servidores públicos que tienen una función más permanente, mucho más profesional, con aquellos que tienen una tarea transitoria –y por tanto– que tiene rédito y responsabilidad política acotada al período presidencial? Hay países que han logrado compatibilizar esta relación relativamente bien, en la medida en que la autoridad política tiene un interés en acometer determinadas políticas públicas por una parte y aquellos profesionales que tienen una responsabilidad permanente provistos en la Alta Dirección Pública (ADP), por otra. En casos exitosos, recae por ejemplo en el funcionario designado bajo la ADP proponer alternativas técnicas a la autoridad política que tiene en sus manos la agenda del Presidente.

Volvamos a la cuestión de las competencias del servidor público que pueda articular las tareas permanentes del Estado con aquellas de la agenda del Presidente. No debemos perder de vista que el Estado no es una empresa sino una estructura política, que se rige por decisiones que, en último, término serán siempre políticas. Permítanme graficar esto con un ejemplo sencillo. Supongamos que un gobierno prevé construir un puente para unir dos riberas de un río, como por ejemplo puede ser la discutida obra del puente sobre el Canal de Chacao u otra de importancia estratégica para conectar el país en una zona de alta sensibilidad fronteriza. Existe la voluntad política del Ejecutivo –radicada en alguna cartera ministerial relacionada– de llevar adelante dicho proyecto de interconexión. Bajo la jurisdicción ministerial hay un funcionario, sea bajo el régimen de la ADP o sea bajo dependencia tradicional. Dicho funcionario –luego de formular las alternativas técnicas y financieras de la obra– debería acoger las opiniones de la comunidad involucrada por proximidad.

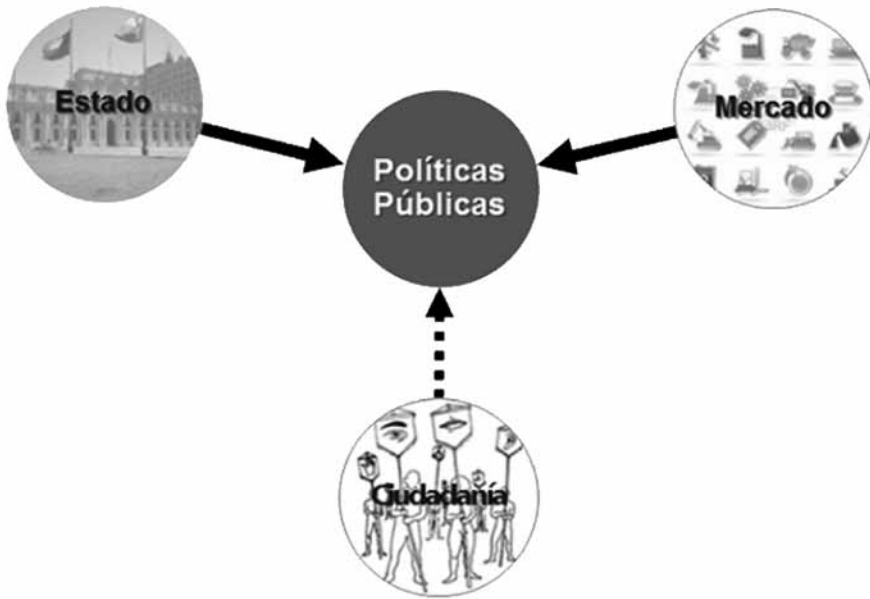


Supongamos que una comunidad local directamente afectada, rechaza el trazado de la obra por razones ambientales. El funcionario debería explorar un nuevo trazado, digamos kilómetros aguas arriba. Supongamos que éste afecta negativamente a otra comunidad, pero esta vez por consideraciones patrimoniales. El servidor público reformula el proyecto y luego de una negociación con todos los actores, concluye que la mejor solución es la provisión de un transbordador en un punto no sujeto a impugnación. Por último, le propone a la autoridad ministerial la alternativa. Pues bien, este derrotero no es hoy fácil. Primero, los funcionarios del Estado no están hoy preparados ni cuentan con las competencias ni facultades para ello. Pero, peor aún, no existe un Estado que posibilite este ejercicio de buen gobierno, un método viable y verdaderamente democrático.

En el mundo de hoy las políticas públicas no son sólo un resorte del Estado. Muchas de ellas se deben implementar con concurso del sector privado. Las concesiones, la seguridad social, parte de la administración educacional y de salud, se ejecutan por privados por mandato del Estado. Descansa entonces, parte importante de esta articulación indispensable en el funcionario público que debe además de fiscalizar, coordinar, negociar, evaluar alternativas y asegurar que dicha cooperación sea fructífera. ¿Hemos preparado al recurso humano del Estado para esta función compleja e indispensable? Pienso que no. Tenemos aquí una enorme tarea de formación y capacitación.

Pero la cooperación entre el Estado y los privados para llevar adelante políticas públicas no se agota en el entendimiento entre ambos. Hay otro actor emergente que, hasta ahora, ni el Estado, menos el sector privado, han sabido incorporar orgánica y políticamente al ejercicio del buen gobierno, sobre todo cuando hay imperativo democrático de por medio. Son los ciudadanos. Con el surgimiento de internet y los cambios tecnológicos se ha producido un fenómeno social de profundas implicancias políticas. La ciudadanía dejó de ser sujeto pasivo, un mero receptor de beneficios públicos. Es indispensable hoy abrirle a aquella un espacio en el sistema de decisiones de política pública. No basta entonces modernizar la gestión pública. Debemos asumir que la función mediadora de los partidos políticos, instancias esenciales en el ordenamiento político institucional vigente por siglos, debe sufrir cambios estructurales. El Estado debe emprender reformas políticas que –además de alcanzar a los partidos políticos– integren más eficazmente la voz y la opinión de la ciudadanía, aun cuando los partidos políticos mantengan su función mediadora en la discusión política general. La relación dinámica entre el Estado y Mercado es un asunto de permanente debate político, en la cual el papel de los partidos seguirá siendo determinante. En efecto en las políticas tributarias, en las políticas sociales y económicas, en suma en la del modelo de desarrollo seguirán demandando un espacio político donde los partidos son los llamados a representar los grandes intereses nacionales. Una vez más nos enfrentamos aquí a la pregunta sobre las competencias de quienes sirven en el Estado para ser los ejecutores de un sistema de decisiones cada vez más complejo.

Figura 1: (Re)configuración del poder



Fuente: Elaboración propia.

Me asiste la convicción de que, para ampliar los espacios democráticos y posibilitar a la ciudadanía en el sistema decisorial, la estrategia modernizadora del Estado, debería ser la descentralización. En efecto, se trata de acercar el Estado lo más posible al ciudadano y sus necesidades reales y concretas. Estas necesidades están, la mayoría de las veces, radicadas en ámbitos intermedios del Estado, sus gobiernos regionales, sus administraciones comunales, sus ciudades.

Detengámonos un momento en un ámbito en el cual crecientemente se está jugando todos los días la política pública, la calidad de vida de las personas, las demandas ciudadanas y los intereses privados. La ciudad. En dicho espacio, que es político y no técnico, ni siquiera urbanístico solamente, se define todos los días la suerte de nuestra calidad de vida cotidiana y la de nuestra experiencia familiar, nada menos. Allí el Estado, representado por la institucionalidad comunal, debe articularse con el mercado, representado por propietarios, agentes inmobiliarios, proveedores de servicios municipales. A este espacio político arribó hace un par de años este “invitado de piedra”, el ciudadano, a exigir formar parte de los acuerdos y decisiones. El ciudadano es un actor informado, alerta y movilizado que se instala en medio de este arreglo tácito del aparato del poder. Ni las administraciones municipales, menos los agentes inmobiliarios, ni hablar de las empresas constructoras, han sabido cómo acoger a este nuevo actor. Es cuestión de recordar cómo recientemente, en una comuna próspera de la zona oriente de Santiago, debió posponerse indefinidamente la aprobación de un plano regulador, el instrumento central de la gestión urbana

local, porque la inconsulta ciudadanía se opuso radicalmente al acuerdo entre el Estado (el Municipio) y el Mercado (inmobiliarias y constructoras).

En la Constitución Política no se menciona la expresión. El ciudadano vive y padece la ciudad todos los días, la recorre desde todas sus dimensiones existenciales. Como miembro de una familia, como residente de su barrio, como trabajador, como empleador, como académico, como militante de un partido o como miembro de su organización vecinal, los ciudadanos comparten con otros el espacio político, económico y cultural de la ciudad. No hay ninguna entidad territorial que afecte más el estado de ánimo y el sentido de pertenencia a una comunidad local que la ciudad. Sin embargo la ciudad no es considerada por el Estado chileno moderno como sujeto de gobierno. Pese a esto, no es de extrañar que las políticas públicas orientadas a resolver cuestiones de equidad, medioambientales, de seguridad pública, de disminución de la pobreza o del empleo, se hayan visto cada vez más compelidas a ser verificadas en el espacio territorial que es la ciudad.

Veamos esto con más detención. Imaginemos un proyecto político que provea un horizonte programático sustentable a la ciudad de Santiago. Hoy sabemos que Santiago no es social ni económicamente un espacio urbano homogéneo. Por el contrario, coexisten comunas ricas, con altos estándares ambientales, con una mayoría de comunas más pobres, con muy malos estándares ambientales. Los costos y beneficios del deterioro ambiental, que afecta muy sensiblemente la contribución de Santiago al calentamiento global, están muy desigualmente distribuidos en el territorio.

Ello conduce a que el desafío de cualquier proyecto político de la ciudad, es también una política de equidad en el territorio. No hay otra forma de alcanzar mejores estándares ambientales generales en la ciudad si éstos no van acompañados de una distribución equitativa de los costos y beneficios en el territorio. De otro modo, cualquier esfuerzo, por encomiable que aparezca ambientalmente, no será jamás sustentable.

Es una evidencia que para asegurar mejores condiciones de vida a los santiaguinos y de paso contribuir eficazmente a luchar contra los efectos del calentamiento global, es preciso establecer un conjunto de políticas públicas que permitan disminuir –pero siempre con criterio de equidad– las emisiones totales en un 30% de aquí al año 2050, nada más... nada menos. Es fácil de comprender el impacto de dicha medida en todas las políticas públicas de la ciudad. La Unión Europea, que muestra relaciones mucho más equilibradas de equidad territorial que las que predominan en Chile, estableció hace un par de años una directriz consistente en que todas las ciudades europeas de más de diez mil habitantes, deberán reducir a cero el tránsito de automóviles movidos con combustibles fósiles a partir de 2050. Todas las empresas europeas –automotrices, industrias, servicios y las instituciones de los diferentes Estados, especialmente los municipios– están trabajando con ahínco y gran determinación para lograr esta meta implacable. Todas las políticas públicas, como aquellas de transporte, de inversión en infraestructura y tecnologías, de localización industrial,

de nuevos asentamientos humanos, están abocadas a articular sus intereses con estas directrices. Muchos gobiernos europeos, no obstante la crisis económica actual, se han abocado a la reorganización de sus territorios, sus macro y microrregiones, sus cuencas y desde luego, sus ciudades para hacer posible este enorme desafío.

Llevemos este ejercicio a nuestra realidad nacional. ¿Cuál es el papel del servidor público en este nuevo escenario? Un objetivo programático, convenido en un régimen democrático, inevitablemente será un espacio de negociación, entre el Estado y los privados, pero especialmente entre los mismos municipios. En Chile está largamente instalada la convicción de que no es posible alcanzar mayores progresos si no se resuelve la inequidad en la distribución de los bienes y servicios, así como la desigualdad en el acceso a los frutos del desarrollo. Si hemos de convenir políticamente un proyecto de la ciudad como el descrito, la metodología de articulación debe contener inherente la cuestión de la distribución equitativa de los bienes y servicios como el acceso a las oportunidades. En nuestro ejercicio, para alcanzar la meta de reducción de las emisiones totales en un 30% al año 2050 es preciso un enorme esfuerzo de coordinación y negociación. Imaginemos que, establecida la meta de reducción de emisiones, será necesario articular políticas públicas entre una comuna "A" cuyo mayor desafío es la eliminación de residuos, con la comuna "B" que, por su parte, tiene un alto nivel de desempleo intra-comunal, y la comuna "C" con graves problemas de seguridad ciudadana. Se deberá entonces conciliar la contribución de cada una a la disminución de emisiones, con las políticas públicas específicas que cada una requerirá para superar sus respectivos déficits prevalecientes.

La ciudad de Santiago tendrá que arreglarse con vecinos y alcaldes para efectos de que los proyectos prioritarios de las comunas tengan cierta coherencia con los objetivos propuestos. En consecuencia, en nuestra simulación la seguridad ciudadana apuntará a aumentar el total de luminarias, pero como la producción de electricidad puede generar polución, se deberá recurrir a la provisión de energías no convencionales. Porque además, cuando se analiza la provisión de servicios tenemos una gradiente ininterrumpida entre el Estado y el Mercado en donde observamos equilibrios cambiantes en la participación pública o privada, ya sea en rellenos sanitarios, la instalación de una empresa que generará empleos, o la prestación de seguridad ciudadana a nivel local. Con la inclusión del ciudadano en el espacio público se generan nuevos arreglos en el ámbito de lo político, algo que a quienes se acostumbraron al benéfico Estado de Bienestar, proveedor de soluciones universales, les costará mucho aceptar y entender: la construcción de la ciudad y el país no va a ser el resultado de una decisión faraónica estatal sino la resultante de un juego de preferencias políticas democráticas, un nuevo armado en donde el sector privado va a seguir jugando un rol vital al proveer bienes y servicios, y el servidor público será el representante del Estado que coexistirá con privados y ciudadanos al mismo tiempo, siendo parte proactiva y deliberativa de este proceso. Nunca más ciudades, regiones o países serán resultado de aquello que imaginó algún sabio iluminado desde el confort de su despacho, sino fruto de un proceso que tiene que ver más con la política –quizás una nueva política– que con la tecnología.

¿Está preparado el Estado chileno para emprender este proceso? Claramente, digamos que no. Si bien se han realizado importantes reformas al Estado durante los gobiernos de la Concertación, partiendo por las reformas a las Leyes Orgánicas Constitucionales de Gobierno Regional y Administración Municipal, es urgente ahora suministrarles el contenido democrático. En efecto, las reformas proporcionan el marco institucional, su contenido lo debe suministrar la política, en particular las políticas públicas. La reforma del Estado debe considerar un espacio institucionalizado para las ciudades, para que sean sujetos políticos y en consecuencia se posibiliten administrativa y jurídicamente elecciones, y todo lo que sigue a continuación.

Sumariamente, diría que en el mediano plazo, a nivel macro deben ponerse en marcha reformas al Estado, privilegiando estratégicamente la descentralización, con aquellas destinadas a la institucionalización de la ciudad como entidad política, no sólo territorial. Se deberán acompañar estas reformas de nuevos instrumentos –o bien reformar existentes– como las LOC de Gobiernos Regionales y de Administración Municipal, el banco de tierra urbana, el FNDR y el FCM, el FONDEVE, por nombrar algunos.

Si hemos de democratizar el Estado en su institucionalidad, centrando la modernización prioritariamente en la descentralización, es imprescindible proveer a éste del personal competente para poder ejecutar debidamente las políticas públicas necesarias.

Ahora, hay muchas otras cosas que deben analizarse y no me voy a detener mucho en esto, pero si puedo afirmar que desde el punto de vista de conformación de servicios públicos la descentralización es un tema fundamental para avanzar hacia la equidad, sobre todo cuando el gobierno sólo ha desconcentrado tareas tediosas al Estado Central y no ha pretendido ceder cuotas de poder. Se debe descentralizar de manera biunívoca, es decir, mientras el Estado transfiere facultades a órganos subnacionales también se genera un proceso desde las regiones o comunas en donde la comunidad organizada le exige al Estado Central una cuota de poder, que puede que la comunidad organizada de seis comunas o seis regiones más al sur no requiere o lo administra centralmente. Eso implica que el arreglo político entre el Estado y los órganos subnacionales no tenga por qué ser igual para todos ni tener la misma estructura en un país, y por cierto, incita a preguntarnos sobre la naturaleza y estructura jurídica y administrativa de nuestro Estado Unitario, de nuestro régimen político, etc.

Y como las dificultades son grandes, las marchas son cada vez más grandes, y los conflictos políticos son cada vez más grandes, vamos a tener que empezar a imaginarnos cómo modificar las respuestas que hemos propuesto hasta ahora para resolver estos incordios. Respecto a los mecanismos de representación, yo sigo creyendo que la organización que sirve a la democracia es aquella que persiste en el tiempo y que es multipropósito como ANEF, las organizaciones de trabajadores, los partidos políticos o

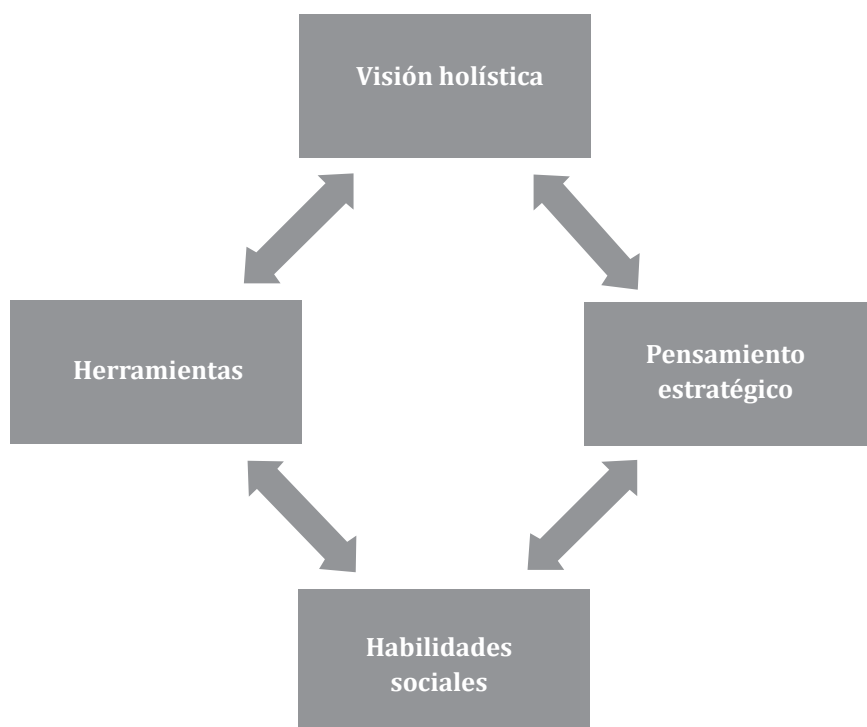
las juntas de vecinos, a diferencia de las organizaciones unipropósito que se constituyen a pretexto de ciertos intereses específicos en común y no son órganos de participación ciudadana propiamente, como lo eran los viejos araucanos que se unían para la pelea y luego se desarticulaban. Fíjense ustedes en el caso chileno, en donde llama profundamente la atención que se haya reducido la edad de responsabilidad penal a 16 años, pero los jóvenes no tienen posibilidad de votar en sus juntas de vecinos para sacar a los viejos que les impiden usar las sedes sociales para sus actividades. Hay una crisis de representación y bastante que hacer por delante.

Constatamos al inicio de esta presentación que no disponemos de un recurso humano público debidamente calificado para darle viabilidad a un Estado más democrático, más moderno y más descentralizado. Permítanme aquí esbozar los rasgos de un perfil del servidor público que garantice la administración de los bienes públicos, pero más aún, que sea agente de cambio al interior del Estado. El Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile tiene una Escuela de Gobierno, fundada en 1954. Se creó entonces para proveer de un recurso humano más profesional para atender las necesidades del Estado de entonces. Era un Estado muy centralizado, muy burocrático, muy vertical y jerárquico, proveedor de gran parte de los bienes que producía la economía del país, en suma, el motor del desarrollo nacional. Absorbía nada menos que entre un 80 y un 90% del empleo del país y representaba más de un 80% de la inversión total. Hoy esa realidad es exactamente inversa.

Entonces se requería funcionarios que le diesen viabilidad profesional a un Estado todopoderoso y esencialmente proveedor de beneficios. Es así que los administradores públicos tuvieron por años una formación de alta calificación y competencias en instrumentos para una mejor gestión pública. Hoy, la organización y tamaño del Estado ha sido modificada de manera importante y requiere de profesionales con nuevas competencias y habilidades. Es por esto que nuestro Instituto de Asuntos Públicos está empeñado en actualizar muy profundamente la malla de contenidos y las competencias de los nuevos servidores públicos. Es la Universidad de Chile, como ninguna otra, quien tiene aquí un papel insoslayable.

Por todas las razones enumeradas más arriba es necesario que la profesionalización del trabajador público disponga de competencias al menos en otros tres ámbitos, a saber: la mirada holística de los procesos políticos que condicionan su quehacer público; una visión estratégica del desarrollo nacional y local de largo plazo; y por último, lo que se denomina hoy, habilidades blandas, que no son sino capacidades de negociación, de manejo de conflictos y una mejor disposición al riesgo ante escenarios cambiantes.

**Figura 2: Propuesta del autor sobre competencias requeridas para la profesionalización de servidores públicos**



Fuente: Elaboración propia.

Este convenio entre el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales tiene por todo lo anterior especial interés para nosotros, y es esta la perspectiva que deseamos promover en la formación de recursos humanos a la par del cambio cultural producido en la sociedad chilena. Esta es la tarea en la cual estamos empeñados desde ya un par de años. Estoy convencido de que las próximas jornadas que prevé esta serie de seminarios nos permitirán responder mejor la acuciante pregunta: ¿Qué es gobernar bien y cómo hacer para enfrentar el desafío de equidad que tiene el Estado?

## Referencias

De la Puente, R. (2011). “Empleo Público y Derechos Laborales”, en Ed. J. Ensignia y A. Führer. Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.

DIPRES (2012). Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2002 – 2011. Santiago: Dirección de Presupuestos.

Figueiredo, J. Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (1985). Empleo y salarios en América Latina: resultados de un estudio ECIEL. Rio de Janeiro: Programa ECIEL.

Leiva, A. (2010). “Aportes para la Construcción de una Base de Datos del Sector Público SISPALC. Componente: Indicadores de Planificación del Desarrollo y Empleo Público”, Serie Gestión Pública. Santiago: CEPAL.



## Ponencia de Ricardo Núñez

**B**ueno, desde luego quisiera agradecer tanto a Eduardo Dockendorff como a Raúl de la Puente el que me hayan invitado a reflexionar respecto a un tema particularmente trascendente. Se me había pedido en la nota que comentase sobre lo presentado por Eduardo pero también traigo preparadas algunas reflexiones, las cuales son totalmente complementarias con lo que acabamos de escuchar.

En principio, cabe mencionar que mi presentación parte de un análisis de conceptos, y creo ningún concepto ha tenido tanta relevancia como el de equidad. La equidad no fue un invento de Ricardo Lagos sino un tema que surge hace mucho rato, el cual fue utilizado de alguna manera por la izquierda para mejorar el concepto de revolución desde el punto de vista de la filosofía contemporánea. La izquierda mundial durante prácticamente dos siglos ha trabajado el concepto de revolución, que era una noción previa que apuntaba a terminar con un sistema determinado; sin embargo, después del drama de la Segunda Guerra Mundial cuando las revoluciones no eran la posibilidad cierta de emancipación de los pueblos, se empezó a utilizar el concepto de equidad –entendido etimológicamente como igualdad– sin pasar por la revolución y tener que enfrentar el drama de los cambios bruscos, tan estructurales como lo son las revoluciones conocidas en el siglo XX, por ejemplo, lo ocurrido durante la revolución cubana.

Y se me ocurrió hablar de conceptos, pues si hay un concepto que realmente interesa al mundo socialista –del cual vengo– es la equidad, punto por el cual cabe mencionar que en esta oportunidad oficiaré como representante del mundo político y también profesor de esta universidad, pues yo pertenezco al mundo político. Pero volviendo a la equidad, este es un concepto totalmente emparentado con lo que movió a los socialistas del siglo XIX y XX, y según el cual el socialismo era un sistema que daba a cada cual según sus necesidades y cualidades. Ese era el concepto fundamental, y si se observa la definición de equidad, concepto que acuñó Marx por cierto pero fue desarrollado incluso más por Weber, la idea del socialismo era a cada cual según sus necesidades y de cada cual según sus cualidades; un concepto espectacularmente bonito, en la fase comunista más bonito todavía porque ya habían desaparecido las clases, el Estado estaba prácticamente en un proceso de definición, y mientras algunos dicen que el neoliberalismo ha tratado de extinguir el Estado, el comunismo en una etapa más avanzada trataba de hacer desaparecer el Estado como sistema de opresión.

En este contexto, me pregunté a mí mismo ¿en qué momento nosotros introdujimos el concepto de equidad a la discusión? Quizás cuando lo pusimos en un slogan para ganar una elección, “crecer con equidad”, y yo creo que el grave problema que tuvo ese lema –que no lo pensamos en su momento, como dice Eduardo, a veces el mundo de las ideas no está presente para definir conceptos con tanta claridad– fue que asociamos equidad

con crecimiento económico, disminuyendo la importancia, significado y profundidad del concepto de equidad en el debate académico y político: al equiparar el mejorar la distribución de la renta al concepto de equidad, devaluamos una noción más rica y omnicompreensiva. Por tanto, aun cuando fue una buena aproximación, no fue una ruptura sino una reafirmación del modelo, una mera morigeración del modelo, y por cierto la equidad no fue lograda y se concentró más la riqueza y las desigualdades sociales se acentuaron. No obstante es cierto son desigualdades distintas, cuando uno dice que es “la mayor desigualdad del último siglo” y observas las desigualdades de los años cincuenta, puedes darte cuenta que es muy distinta al concepto de desigualdad del Chile de hoy, son absolutamente diferentes, y por lo tanto tratar de teorizar a partir de fenómenos sociales tan distintos no es posible. A modo de ejemplo, recuerdo que en el gobierno de Eduardo Frei Montalva cuando se incorpora el concepto de pobladores, desde la izquierda criticamos este concepto y dijimos “mire señor, ustedes están equivocados pues los pobladores no son sino la clase trabajadora en los suburbios de la ciudad”; la idea de pobladores era un concepto estrictamente urbano y, claro, clase trabajadora era un concepto interesante pero no era capaz de omnicomprender el fenómeno de los pobladores tampoco. Tal vez la palabra no fue la más adecuada, pero fue eso lo que nosotros comprendemos incluso actualmente, en donde se reconoce a un poblador con determinados rasgos sociales, ciertas características y ubicación en un lugar determinado de la ciudad, no están en La Dehesa aun cuando un señor en La Dehesa también es un poblador.

Desde otra perspectiva, cabe preguntarse en qué hemos fallado como clase política, con un concepto ambiental vago y tan poco apropiado sobre la equidad. Hemos fallado pues, entre otras cosas, no hemos sabido optimizar y recuperar el debate en torno a conceptos, profundizando en torno a ideas, y el gran problema es que avanzar hacia un Estado con virtudes equitativas –ni siquiera voy a decir un Estado equitativo– en Chile y en gran parte de América Latina está muy seriamente limitado pues se ha perdido una profunda batalla ideológica y política. No es casual el constatar la existencia de una sociedad política profundamente fraccionada y debilitada, y no hay nada más difícil que una sociedad política desprestigiada y marginada quiera construir alternativas para dar mayor equidad a su entorno social, político y cultural. Se ha perdido el sentido de la comunidad. Esto que dice Eduardo, de plantear “yo soy parte de...”, se ha perdido la capacidad de pertenencia, el hecho de decir “yo soy ciudadano de un Estado Nacional, no soy ciudadano de Pudahuel” es extraordinariamente preocupante, pues la ciudadanía yo la desarrollo mucho más en Pudahuel que en el Estado abstracto, que es un conjunto de instituciones muy interesantes que están creadas para viabilizar el Estado pero no dan espacios de desarrollo de ciudadanía como la ciudad, el barrio, en donde realizo mis proyectos. Se ha perdido el sentido de pertenencia al entorno más inmediato a pesar de la importancia que ha ido adquiriendo la labor municipal en Chile. Se han roto los lazos sociales, esta idea de la conciencia de clases que fue clave para el mundo del trabajo y que formaba parte de una manera de sentir igual para aquel que laboraba

en una empresa, industria o un sector de servicios. Eso también ha desaparecido, y hace más difícil que vayamos caminando a una Sociedad o Estado con virtudes equitativas, sobre todo considerando el triunfo ideológico del individualismo, y esto no se trata como algunos criticaban de defender el individualismo dentro del Estado sino el pertenecer a una comunidad.

Entonces ¿cómo avanzamos a un Estado que sea capaz de terminar con las profundas discriminaciones que tenemos en Chile y América Latina? Estas pueden ser por razones de origen, género, opciones sexuales, de etnia, como mencionaba Eduardo, y por cierto, discriminación por apariencia o religión. Por ejemplo, curiosamente ya no se discrimina a los evangélicos como durante más de un siglo y medio ocurrió, sino a los ateos como yo, pues si yo me digo ateo y no agnóstico me miran como bicho raro, entonces yo planteo: “mira, es que leí a Richard Dawkins, y esto me ubica de una manera particular frente, no a la espiritualidad, sino respecto al ser trascendente”. ¿Y adónde están las raíces de todo esto y cómo lo asociamos con la desigualdad? Yo diría que durante cierto tiempo Chile vivió bajo la influencia religiosa y el concepto de pobreza se configuró en torno a esta influencia, porque ser pobre era un mandamiento de Dios, el concepto de “Dios manda” fue internalizado por generaciones y por cierto que –me pasa a mí que tengo más años que muchos de ustedes– no me preocupaba de la pobreza cuando iba al campo pues “Dios mandaba”. Lo más preocupante de esto es que existían escuelas filosóficas que promovían estos preceptos, justificando la división y diferencias de clases y roles, y no solamente desde el Estado, sino respecto al desarrollo de la sociedad completa.

Pero además, para el mundo occidental, desde la instauración del capitalismo, el único modo para entender la evolución de la naturaleza y enfrentar las transformaciones de la misma, se fue incorporando la idea de que la propiedad privada es igual a la libertad y la libertad es igual a la propiedad privada; yo tengo un problema con este criterio porque más allá de las ideas marxistas, la propiedad privada es definitivamente un factor de ubicación distinta de los seres humanos frente a la actividad productiva y social. La propiedad privada no son solamente los medios de producción, que es la definición más clásica, sino la apropiación de medios materiales y espirituales. Y si se plantea la libertad fundamentada en el concepto de propiedad privada se genera una dinámica compleja, pues si usted quiere intervenir sobre la propiedad privada en una sociedad en donde al Mercado le hemos asignado propiedades determinantes para el desarrollo de las condiciones humanas, usted está atentando contra la libertad, que es un bien muy superior. Asimismo, gracias a la revolución norteamericana y francesa, la libertad se transformó en un bien invaluable y ninguno de nosotros, sobre todo después de una dictadura, pretende condicionar la libertad. Sería un gravísimo error conceptual y político. El que se plantee limitar la propiedad privada al propugnar más Estado, condiciona de alguna manera la iniciativa privada, los ciclos financieros, en fin, estoy coartando la libertad de emprender, y porque hay además escuelas económicas –no solamente el neoliberalismo sino también

tradiciones más fundadas en Smith- que han argumentado que la desigualdad es una condición necesaria para la relación armónica en la sociedad, y eso es muy potente pues explica el hecho de que los obreros son funcionales a la existencia de los empresarios o los campesinos funcionales a la existencia de terratenientes; no es que sean condicionales pero sí funcionales, como base de trabajo. Finalmente, esta predominancia de la libertad asociada a la propiedad ha dejado de lado el concepto de equidad, creándose una suerte de camisa de fuerza desde el punto de vista del debate que permita avanzar hacia una Sociedad y Estado más igualitario. Por eso que es muy difícil cuando pensamos en cómo elaborar políticas públicas, ya ni siquiera visiones más macro, sobre el tema de la equidad y una sociedad mejor y más justa, pensando en un espacio más equitativo en donde las personas se desarrollan más plenamente. Y por eso las políticas públicas deben apuntar al desarrollo de un Estado virtuoso que aspire hacia una mayor equidad, construyendo un conjunto de prácticas tendientes a la superación de toda forma social, cultural, económica y política que sea causa de inequidad y discriminación.

En este sentido, quisiera también destacar un concepto usado por Michelle Bachelet desde su periodo como Presidenta y que ha vuelto a utilizar durante estas breves semanas de campaña, que es el avanzar hacia un Estado social y democrático de Derecho. Este es un concepto extraordinariamente interesante y me gustaría que lo pudiésemos elaborar mejor, yo no sé si soy capaz de hacerlo, pero quisiera comprenderlo como un Estado social y democrático no fundado en los conceptos de la social democracia europea, que actualmente presenta un Estado que se desmorona día a día, sino una sociedad de oportunidades en donde la educación es central, sin duda.

Cuando hablamos de educación pública en diversas circunstancias, como cuando fui Presidente de la Comisión de Educación y terminamos elaborando la Ley General de Educación, quise desarrollar una reflexión respecto a la naturaleza de la educación pública y mi principal conclusión fue que esta no es solamente la que está en manos del Estado cualquiera sea la forma en que se administre, y tampoco es un bien cualquiera sino un bien de la humanidad, en donde una generación le entrega conocimientos a otra, construyendo la manera en que el ser humano entiende el crecimiento y el desarrollo, pero fundamentalmente el progreso. Bajo dicho supuesto, uno puede otorgar a la educación una visión que vaya más allá de los intereses personales o particulares, nos guste o no la manera orgánico-jurídica que tengamos para organizarnos y tender al bien común y que está asociada no a la Universidad de Chile sino al Estado al que pertenece la Universidad de Chile. Cómo se organiza el Estado es un cuento distinto, el tema si se administra o no municipalmente es hojarasca, lo importante es cómo establecer una educación para una sociedad de oportunidades, y este es un tema de derechos. Como observamos, hemos avanzado en derechos de primera, segunda y estamos viviendo

los derechos de tercera generación, y vivimos bien, hemos avanzado notablemente en este gobierno más que en los anteriores en muchas cosas: los derechos de los homosexuales que no fue tema de la Concertación, tal vez fue un tema surgido del pluralismo de la Concertación, pero no avanzamos mayormente, e incluso con la ley de divorcio tuvimos una batalla ideológica al interior de la Concertación siendo que era una cosa obvia y necesaria para terminar con la irregularidad de la situación anterior. En última instancia, desde la perspectiva de derechos debe plantearse la necesidad de distribuir justamente la riqueza en la sociedad mediante una reforma tributaria, no obstante vemos grandes dificultades para abordar una reforma de este tipo que nos permita decir que estamos recogiendo bien los frutos de la sociedad.

Ahora por cierto, si seguimos elaborando el concepto de equidad, observamos que siempre será interpretado de manera muy distinta por unos y otros, y así como fue interpretada como el concepto de revolución también ha sido equiparada con el concepto de progreso. En definitiva, es un concepto inasible casi, interpretado según los valores, las tradiciones, la ética social que haya en un momento determinado en el desarrollo de una sociedad. En este sentido, yo espero que los valores, las tradiciones y la ética social se vayan imponiendo para que al fin terminemos con todas las trabas que hacen imposible avanzar a un Estado con virtudes equitativas.

Finalmente, pretendo dejar algunas reflexiones ya avanzadas. Yo estoy absolutamente convencido de que para progresar a un Estado con virtudes equitativas es necesario descentralizar la estructura política y administrativa del Estado, y cuando hablo de descentralización me refiero a equidad plural. Cuando en mis clases me refiero a un Estado de regiones autónomas estoy pensando en una mejor distribución del poder; cuando hablo de instituciones que hay que cuidar mejor, me refiero a encontrar un mejor equilibrio de poder entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial: hoy el Presidente de Chile no es presidente sino dueño de Chile. Y cuando hablamos de equidad, por cierto nos referimos a la falta de equidad en las relaciones laborales, no puede ser que en Chile no se haya avanzado más y que hablar de igualdad en las relaciones laborales y proponer negociación colectiva por todas las ramas de la producción sea esa una verdadera revolución, cuando no hay cosa más obvia que así sea. Respecto a lo planteado por Eduardo, por cierto concuerdo en realizar una reforma urbana, ya que no puede ser que las ciudades en Chile hayan sido construidas desde la época de los españoles como espacios que discriminan: los indios por allá, los criollos por acá, los de origen español por el otro lado. Ese fue el origen de Santiago y Concepción, y la verdad es que nosotros no hicimos nada en cambiarlo. Para qué decir el tema de los temas indígenas, para qué hablar de la equidad de género; hemos avanzado claro respecto a los tiempos de mi abuelita y mi mamá, pero no hemos avanzado mucho y es cosa de ver el parlamento. Y todo esto, es algo que me parece fundamental para la equidad en nuestro país. Cuando no todo el mundo tiene acceso a los bienes culturales, se está incitando una sociedad

discriminatoria, los bienes culturales son una expresión del mundo cultural y de las ideas, y es nocivo cuando un país ignora, cuando nuestra universidad mantiene esa impronta de discutir ideas, principios, valores, o la función de la nueva realidad del mundo contemporáneo, estamos contribuyendo, pero son pocos los espacios y la mayor parte de las universidades se han dedicado a la mantención del statu quo. Por eso, el tema cultural es básico para poder avanzar un poco más en esto que llamo la construcción de un Estado con virtud equitativa o un Estado Social Democrático de Derecho con un grado de garantías tales que ojalá pudiésemos mejorar conceptualmente, y hacerlos aterrizar en la realidad política de este país.

## Ponencia de Giorgio Jackson

**E**s particularmente interesante la discusión que se plantea hoy, puesto que en los tiempos actuales se está discutiendo cuál es el rol del Estado y particularmente la equidad social como materia, y comparto con Ricardo el que tienes muchas interpretaciones aun cuando es un término que genera convocatoria transversal: todos hablan de equidad por lo ambiguo que es al mismo tiempo. Porque no todas las interpretaciones tienden a equipararla con revolución, como una analogía u homólogo a la revolución como lo era la igualdad, sino muchas veces se tiene a la equidad como algo menos consistente o quizás con una raíz menos concreta. La igualdad tiene una simbología por ejemplo, que son dos rayas paralelas que reflejan matemáticamente dos elementos iguales; sin embargo, la equidad es algo que se expresa más en una balanza en donde de lejos no logramos diferenciar si dos cosas están en igual pie o se asemejan.

En este sentido, cuál pueda ser el rol del Estado o los objetivos que se plantea el Estado en relación a la equidad es algo a analizar, aun cuando tengo dudas respecto a si el Estado chileno se plantea la equidad como un objetivo. Y sobre el rol del Estado, yo creo ustedes como académicos que trabajan en esto saben mejor, y lo pueden analizar más desde la Ciencia Política, desde la experiencia de las relaciones de trabajo en el Estado, pero desde mi perspectiva, el rol que se le ha otorgado al Estado desde la Constitución de la dictadura ha sido un rol subsidiario y ni siquiera secundario sino terciario al orden social de las cosas: ahí donde el Mercado fracase, el Estado debiese poder hacer algo. Yo creo que ni siquiera en eso hemos cumplido, ni siquiera en ser subsidiario sino más atrás que eso. Estamos en eso que Jaime Guzmán mencionaba en sus discursos invocando los principios de la UDI, en donde se cuestionaba el rol del Estado en la educación y salud, cuestionamientos que construyeron las bases del orden político y social que tenemos hoy.

Y cuando desde el movimiento estudiantil y la experiencia –más que desde la academia y la Ciencia Política– tratamos de comprender un modelo que trata de funcionar con estas características, nos rebelamos al saber que a compañeros nuestros y a sus padres se les prometió falsamente que la educación era el camino a una mejor calidad de vida, se les prometió la meritocracia como vía al éxito, el acceso a la educación universitaria como un trampolín para conseguir más recursos, y entendido esto como una forma de obtener más propiedad privada. En este sentido, quiero tratar de hacer un diagnóstico, respecto a lo que decía Ricardo de “crecer con igualdad” que puede sonar a un reduccionismo y lamentablemente es incluso más pesimista que sólo ese reduccionismo que tiene que ver con el crecimiento.

Cuando analizamos los datos en términos estrictos, podemos proponer un ejemplo que puede parecer burdo pero sirve para dimensionar cómo analizamos el tema de la equidad hoy en día, el tema de la igualdad cuando se trata de crecimiento. Imaginemos que Don Eduardo gana \$100 y que Don Ricardo gana \$10. Si en términos de equidad, como se entiende hoy, dijésemos “vamos a crecer con equidad, y le vamos a dar un aumento de sueldo de 10% a cada uno”. Don Eduardo recibiría \$10 pesos más, y Don Ricardo \$1 peso más. Ahí estaríamos hablando del reajuste, todos reciben 10% más, es equitativo el aumento. Sin embargo, esta supuesta equidad ni siquiera es tal, se está agrandando la brecha porque pasó de ser de \$90 a \$99 pesos. Pero si fuéramos más revolucionarios incluso, si fuésemos transgresores diríamos “no, aquí vamos a ser redistributivos y vamos a aumentar el 20% a Don Ricardo y sólo 5% a Don Eduardo”, al respecto probablemente la derecha diría que es una medida marxista, probablemente diríamos que esto ya no es un Estado de Derecho y que se están violando las libertades personales; no obstante, Don Eduardo recibiría un aumento de \$5 pesos y Don Ricardo sólo uno de \$2 pesos.

Esto lo hago para ilustrar cómo hoy día el término equidad ya no es suficiente para lo agresivo que ha sido el sistema neoliberal, planteando la hegemonía del emprendimiento privado, promoviendo el individualismo y una destrucción de lo que se puede llamar tradicionalmente como conciencia de clase. Quizás, lo que hoy día podríamos determinar –con términos más amables– es que existe la solidaridad entre los distintos, una sociedad solidaria, pero al final tiene que ver más con el concepto que está detrás de la equidad que es la igualdad. Actualmente, la discusión se centra en el rechazo al concepto de desigualdad más que generar apoyos hacia la igualdad, parece ser lo mismo pero probablemente genera más respaldos y aceptación política, y por eso en los carteles vemos “NO A LA DESIGUALDAD” en vez de decir “MÁS IGUALDAD”, es un tema de marketing pero en mi opinión detrás de eso se esconde el miedo a afrontar una decisión política por la igualdad y la pérdida, como dijo Ricardo, la derrota en la disputa política por un concepto que ya no es hegemónico como puede serlo la igualdad.

Y este individualismo y libertad que ha generado una apertura social, también ha creado nuevas desigualdades no solamente en términos económicos sino también sociales. Por ejemplo, al hablar de los *new rich* se evidencia cierto clasismo escondido, en donde el *new rich* puede tener los mismos recursos que otros y no por eso va a tener el mismo status social, sigue siendo discriminado y marginado porque no tiene la sangre, la herencia, los lazos culturales que tiene una persona que quizás tiene menos recursos económicos pero tiene mayor status. En definitiva, no hay equidad social ni siquiera cuando existe equidad económica.

Por tanto, ¿qué podemos hacer como Estado, si es que creemos que esto es malo?, y esto hay que decirlo, porque así como pensadores neoliberales o de vertientes más libertarias proclaman que toda desigualdad es deseable o normal en un



orden social, ahí mismo se transforma nuestro objetivo. También podemos decir “queremos contraatacar la desigualdad y vamos a focalizar”, pero es igualmente otra vertiente de pensamiento. En mi opinión, en el corto plazo nunca vamos a recriminar la focalización pues nos apura lo más urgente y quienes tienen menos recursos, pero si miramos la experiencia, la focalización ha traído resultados no deseados que es la segregación: los servicios para los pobres y los servicios para los ricos. Esta situación, de alguna manera ha traído una revolución de la inequidad, por ejemplo en cuanto invertimos más recursos en la educación pública pero permitimos la libertad de elegir para los padres, permitimos el copago, y esto sin que me asalte siquiera una duda académica, ha generado una segregación brutal, porque no anticipamos que la aspiración de toda persona y familia es entregar una mejor educación a sus hijos, y la creencia –dados los indicadores estandarizados del SIMCE, dada la configuración social que permite un copago y un proceso de selección de los colegios– de que aquellos colegios con mayor capital cultural de los padres exhiban mejores resultados, y es un círculo vicioso en donde todos creen que los colegios particulares subvencionados tienen mejores resultados aun cuando la corrección por nivel socioeconómico determina que son prácticamente iguales a pesar de no tener estatuto docente, a pesar de tener copago.

El poder establecer espacios de igualdad desde las escuelas, los centros de formación técnica, los espacios de formación universitaria, en mi opinión tiene mucha relevancia en el debate de la educación, y sobre todo cuando se habla de que la educación universal es injusta pues los pobres estarían pagando la educación a los más ricos. Nuevamente, esto en el corto plazo tiene una justificación y cualquier economista podría darnos una lección de por qué, independiente de la reforma tributaria que se efectúe, destinar estos recursos en los más ricos sería un absurdo. Pero si lo analizamos desde una perspectiva social - cultural, de cómo se van dando las relaciones entre las personas, cómo la apertura social va mucho más allá que lo económico, podríamos entender que una educación pública en donde accedan ricos y pobres genera mucho más bienestar para los sectores más populares que un beneficio explícito para los sectores más acomodados.

Entonces, ¿cómo damos paso a un quiebre cultural en el cual podemos hablar derechamente de universalización sin cohibir la libertad?, esa creo es una pregunta interesante; cómo hablar de servicios, de derechos, de temas que sean básicos y universales para garantizar la equidad sin que eso quiebre o determine algo que hoy día parece ser un tesoro preciado como es la libertad –sin embargo mi postura al respecto es que debemos seguir luchando por la libertad pero desde la igualdad, una discusión filosófica que podría darse sobre los fundamentos de la libertad–. En este sentido me pregunto: ¿Acaso los alemanes, acaso los finlandeses u otras sociedades que garantizan educación provista por el Estado, prácticamente sin derecho a elegir otras alternativas educacionales, son menos libres?, ¿son menos libres esas sociedades? Yo creo que no.

Por tanto, ahí se da el quiebre de la discusión, que incluso en sectores de la oposición política no está zanjado ni claro y hoy hay una diferencia abismante. ¿En qué puede influir el Estado para lograr equidad social?, en el equilibrio de la distribución de recursos a nivel regional, en las normas y la regulación de todas las cosas, desde el derecho de las personas que tienen distinta orientación sexual para poder contraer matrimonio en adelante. Eso tiene que ver con la equidad y la igualdad. Si observamos la naturaleza de las relaciones laborales, respecto a las normas para sindicalizarse y el derecho efectivo a huelga, para equilibrar el poder entre el capital y la producción de la riqueza dada por el trabajo, sin duda el Estado tiene mucho que decir a través de su legislatura. Y ahí me cuadro 100% con las palabras de Eduardo, pues el Estado debiese ser un ejemplo, debiese predicar con la palabra en cuanto a la normativa laboral y por ende no tener personal subcontratado en funciones permanentes o de su giro, como se mencionaban en principio. Si es que el Estado tiene rubros que debe mantener de formar permanente y no transitoria, debiese dar el ejemplo si no queremos que las empresas subcontraten el 50% o el 70% de tareas que son de su mismo giro. Yo creo que ahí debe haber una señal potente de coherencia.

¿Cómo resolver esto que parece tan imposible, tan contra-hegemónico? ¿De dónde partimos? Si a mí me dieran una posibilidad de poder aportar a cómo generar mayor equidad social, diría que es dando más equidad política. Yo creo que la equidad política es la forma en que una sociedad puede disminuir los riesgos, como lo diría Rawls, de este velo de ignorancia en donde nuestros hijos –porque nosotros ya no– tendrán mayores garantías de acceso al bienestar independiente de sus talentos y virtudes; si es que todos tenemos igualdad de poder para tomar esa decisión de cómo queremos que sea nuestra sociedad, vamos a poder dar un paso a una sociedad sin duda más igualitaria. Para eso el poder tiene que distribuirse de una manera distinta y por eso en Revolución Democrática nos planteamos esta idea de revolución y democracia, que apunta a alterar desde la revolución el orden social establecido, rebelarse frente a este orden social, y democrática pues nosotros creemos que entregándole más poder igualitario a las personas, radicalmente igualitario mediante prácticas democráticas, podemos establecer este objetivo de mayor equidad.

Adicionalmente, el concepto de soberanía es un tema que hoy no se habla y yo creo que deberíamos analizar dónde reside la soberanía de las decisiones, dónde reside la soberanía para establecer y configurar un orden de Estado. Creo que es importante, y ahí comparto lo que dice Eduardo, es muy relevante no subordinarse –no estoy diciendo que esto tenga que ser mediante métodos violentos– a una Constitución que fue instituida en dictadura, recordemos que fue impuesta por un régimen dictatorial y por lo tanto siempre debe existir un interés incluso académico e intelectual en poder encontrar la forma de cómo transgredir la norma que no fue democrática, de transgredir esa legislatura no sólo para las generaciones que vienen. Como lo decían incluso los founding fathers en Estados Unidos, las constituciones no debiesen durar tanto tiempo, debiesen ir renovándose porque las generaciones van

autodeterminándose; sin duda, no tiene que cambiarse drásticamente pero tiene que proveer mecanismos para poder actualizarse.

Habiendo dicho esto, quisiera dejar un tema planteado y poder responder algunas preguntas antes de terminar. Quisiera analizar el concepto de la propiedad privada, para una discusión que se aventure en los próximos 20 o 30 años, e incluso hoy día, pero imaginemos que en 50 años a futuro la propiedad intelectual del conocimiento y la información va a tener mucho más relevancia, en cuanto quiénes controlan los destinos de la humanidad; la propiedad privada, quién es dueño de bienes materiales va a ser mucho menos relevante que quiénes ostentan la propiedad del intelecto, la cultura. Yo ahí me considero un talibán de los creative commons, de estar en contra de la propiedad intelectual entendida como se entiende hoy. No digo que no tengamos que fomentar la creación de nuevo conocimiento pero tenemos que encontrar la forma, lo que yo me rebelo es a la forma en que hoy día se crea conocimiento, como los incentivos están puestos en que la gente tenga que asumir riesgos en función de una retribución futura individual para poder generar un conocimiento hacia otras personas. Me refiero a la industria farmacéutica que opera de esa manera, y que hoy día nos tiene entrabados, que son monopolios, oligopolios tramposos que ostentan el secreto de la información que es valiosa para un bienestar común. Me estoy refiriendo a la genética, que probablemente en el futuro determine el cómo una familia, independiente de que exista igualdad en la sociedad, va a poder decir “yo quiero que mi hijo no salga enfermo, que mi hijo no tenga los rasgos hereditarios cancerígenos que tengo yo”, y esta cuestión es brutal y no es que venga en un libro de ciencia ficción, ya está publicado en papers y viene a la vuelta de la esquina, es cosa de años. Y viene también con la manipulación de la información en nuestras transacciones. Podríamos hablar de que Google hoy, independiente que sea la compañía que tenga más recursos o no, es en mi opinión la compañía más poderosa del mundo puesto que ellos ostentan todas nuestras conversaciones, y si ellos tuvieran una forma –y la tienen– de identificar los patrones comunes en nuestras conversaciones, nos vamos a dar cuenta de lo limitada de nuestra libertad en comparación a la información que maneja Google: tiene todas nuestras agendas, todas nuestras reuniones, todas nuestras conversaciones secretas, nuestros presupuestos, nuestros borradores de papers que es propiedad intelectual, o sea lo tiene todo. Por lo tanto yo llamaría a cuestionarnos la forma como hoy día estamos creando conocimiento y respecto al rol de los Estados en una sociedad globalizada, el concebir el espacio territorial como la única forma que ordena las cosas me parece reduccionista, así como es reduccionista relacionar crecimiento con equidad.

Por lo tanto, yo pensaría cómo nos vamos a asociar con otros Estados en establecer mecanismos para la construcción de conocimiento que no ponga en riesgo la preservación de la humanidad, de la cultura, el control injusto y hegemónico de unos sobre otros y la sumisión que ya no va a ser mediante la esclavitud sino a través del control genético de las personas, de las semillas, de los distintos bienes que van

configurando nuestras necesidades básicas. De esta forma, apuntar a esta discusión que puede ser quizás ya no de vanguardia pero que está despertando dudas respecto a una nueva hegemonía, y yo creo que por ahí va desde el cuestionamiento a la desigualdad política y la desigualdad en la distribución de conocimiento, las formas como el Estado puede proveer de mayor equidad social.





## Capítulo II

“EL TRABAJO DECENTE Y SUS ÁMBITOS FUNDAMENTALES: LA ESTABILIDAD Y REMUNERACIÓN JUSTA, LA PROTECCIÓN SOCIAL (PREVISIÓN Y SALUD), LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (HUELGA Y NEGOCIACIÓN) Y LIBERTAD SINDICAL”

Guillermo Miranda. Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Yerko Ljubetic. Abogado y político, ex Ministro del Trabajo y Previsión Social.

Bárbara Figueroa: Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT).

Fecha de realización: 31 de mayo de 2013.





## Ponencia de Guillermo Miranda

**B**uenos días, en primer lugar quisiera agradecer la invitación hecha por el Director del Instituto de Asuntos Públicos, Eduardo Dockendorff, y el Presidente de la ANEF, Raúl de la Puente. Además, quisiera mencionar que para mí es un honor participar en este panel con Bárbara Figueroa, Presidenta de la Central Unitaria de Trabajadores, y nuestro ex ministro de Trabajo y Previsión Social, Yerko Ljubetic.

Mi presentación es una introducción al tema hoy planteado, que es el trabajo decente, y la centralidad de que éste sea puesto como eje central de las políticas de desarrollo de toda sociedad.

Durante mucho tiempo ha habido una gran discusión sobre el rol del trabajo en las políticas económicas y sociales de los países, hoy muy presente en Europa, siendo considerado como factor esencial en políticas de ajuste económico, pero también como eje central de las políticas de desarrollo nacional.

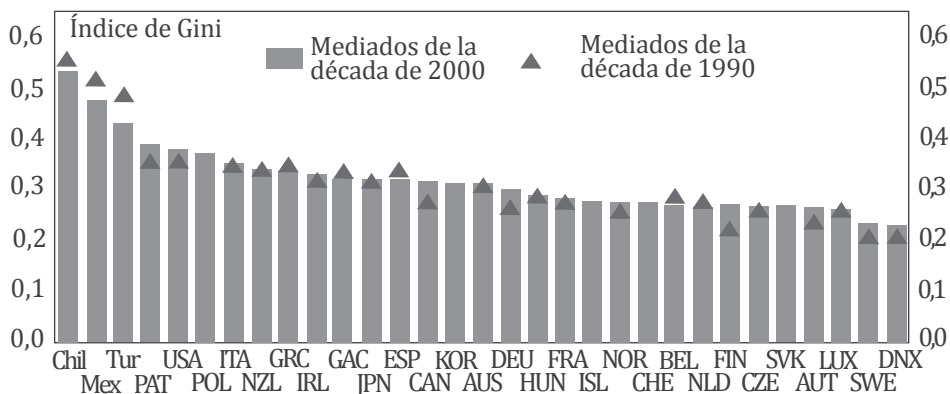
El orden laboral está en la base de las potencialidades de la sociedad para alcanzar metas de desarrollo material y moral que generen progreso, estabilidad y paz social, y es la evidencia histórica la que demuestra que aquellos países en donde el crecimiento, la productividad y la competitividad alcanzan mejores condiciones de solidez, permanencia y sostenibilidad, son aquellos en que el trabajo y el emprendimiento trabajan sinérgicamente para producir esas metas. Asimismo, la globalización, sus avances, limitaciones y los aprendizajes de las crisis económicas que se han experimentado –en particular en 2009–, han fortalecido la exigencia de reflexionar en torno a la centralidad de una relación virtuosa entre trabajo decente y desarrollo.

Si planteamos esta discusión desde la perspectiva nacional, Chile es un país que puede proponerse avanzar hacia un desarrollo con más y mejor igualdad basado en un orden laboral integrador que sea la fuerza central de un progreso con crecimiento y equidad. ¿Por qué decimos esto?, pues porque si se compara Chile con la región y recientemente a nivel internacional, vemos que se ha logrado un alto y persistente crecimiento económico durante las últimas tres décadas. Asimismo, se ha reducido la pobreza desde 33% en el año noventa a un 14,4% en el 2011; se ha generado un aumento de las remuneraciones reales medias de 3% anual en el último quinquenio, acompañado de estabilidad macroeconómica perdurable durante las últimas dos décadas, y cifras de desempleo con una tendencia sistemática a la baja de 9,5% el 2000 a cerca del 6% el 2012.

En síntesis, tenemos cifras positivas en función de los cánones con los cuales normalmente se analiza la realidad socioeconómica de los países, no obstante, se ha perpetuado un problema redistributivo sustantivo durante las últimas décadas, tema transversal a las distintas propuestas en discusión en nuestro medio en la actualidad y que hace muy difícil hablar de trabajo decente.

Según observamos en el siguiente gráfico (Gráfico 1), al analizar la desigualdad en términos comparativos en países pertenecientes a la OCDE, Chile es uno de los países más desiguales del mundo y está en una situación muy parecida a Brasil en la región. Esto se relaciona con desigualdades distributivas en el acceso a los resultados del progreso, expresadas en múltiples asimetrías de ingresos, oportunidades de protección social, educación, salud y en general, garantías socioeconómicas fundamentales que el desarrollo debiese ofrecer a los ciudadanos. Según plantean diversos organismos internacionales, la desigualdad en Chile se ha consolidado en el mercado del trabajo siendo este una fuente más de desigualdad, situación notoria cuando las personas –incluso laborando en trabajos formales– no logran superar la pobreza y mejorar su calidad de vida. Este complejo problema lleva a preguntarnos respecto al rol del Estado para corregir esta situación.

**Gráfico 1: Desigualdad del ingreso en todos los países de la OCDE**



Después de impuestos y transferencias.

Fuente: OCDE (2008), *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, París, DOI: 10.1787/9789264044197-en. Larrañaga, O. (2009), "Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 85, DOI: 10.1787/224516554144.

Como lo plantea OIT, CEPAL, OCDE, y lo recogen la mayoría de las propuestas de los candidatos presidenciales con diversos énfasis y criterios, las desigualdades laborales y sociales encuentran entre sus orígenes la forma en que funciona

nuestra estructura productiva y nuestro mercado de trabajo. Hay coincidencia en que este fenómeno se relaciona con asimetrías estructurales tales como brechas de productividad, competitividad, acceso a tecnologías, mercados y nivel de capital humano muy desiguales, y como lo señala la OECD, “Chile ha experimentado un desempeño económico impresionante en las últimas décadas (pero) a pesar de ese significativo progreso, tiene un largo camino para alcanzar el estándar de vida de la OECD y para reducir las desigualdades”. Además plantea: “la segmentación persistente de los salarios en el mercado laboral es uno de los factores clave detrás de las marcadas desigualdades en salarios y sueldos en Chile”, concluyendo que si bien “el marco de política macroeconómica es sólida, y está sirviendo bien a la economía, persisten barreras estructurales a la creación de empleo”. De esto, se recomienda “promover la creación de empleos más productivos (lo que) requiere de una estrategia integradora” que aumente la creación de nuevas empresas, mejore el capital humano y que sea apoyado con programas sociales adecuados.

Por tanto, existe un consenso respecto al fallo del mercado laboral como mecanismo redistributivo de riquezas en la sociedad, y para mostrar este punto quisimos hacer un ejercicio: estableciendo 20 mil dólares como barrera de ingreso per cápita (superada por Chile al año 2015), los 4 quintiles más pobres necesitarían entre 34 y 17 años para llegar a este ingreso, si se toma como referencia el ritmo de crecimiento dado entre 2006-2011. Si se toma el período 2000-2011 los rangos para estos mismos quintiles irían entre 19 y 10 años. Esto demuestra la importancia de abordar esta problemática, y fortalecer el rol redistributivo del mercado de trabajo.

Este rol se torna relevante cuando, gracias a la evidencia sociológica y politológica, sabemos que la desigualdad estructural socava las bases de un desarrollo inclusivo y se torna un problema crucial para potenciar los avances conseguidos por el desarrollo chileno.

Los análisis afirman también, y cada vez con mayor convicción, que no sólo es un tema de pobreza y redistribución de riqueza, sino también un problema de paz social: si el mercado del trabajo no se consolida como un eje central de desarrollo no sólo afecta en materia de indicadores socioeconómicos, sino también en indicadores de gobernabilidad.

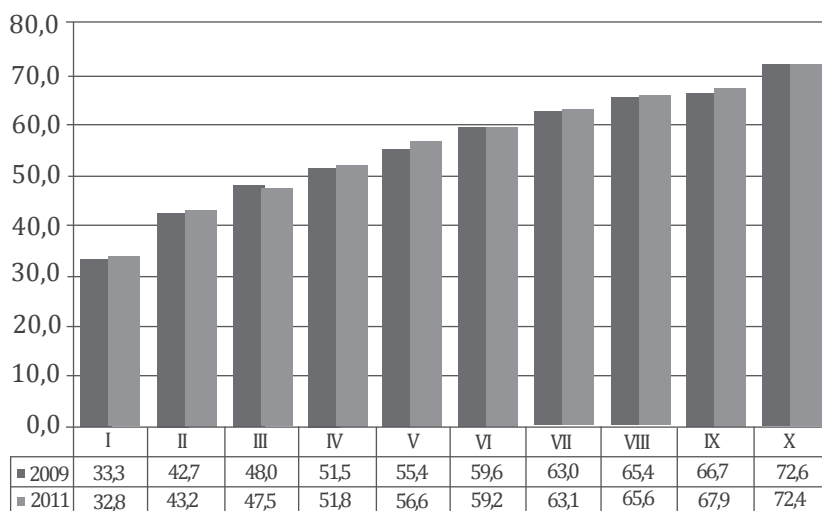
De la misma manera, si se analizan los planteamientos de actores sociales, políticos y académicos en el país, se evidencian a lo menos cinco fuentes de desigualdades en el campo laboral, que influyen en la desigualdad distributiva y en el acceso al progreso que ofrece el desarrollo. Tenemos en primer lugar la baja participación laboral de los más pobres, las mujeres y los jóvenes. En segundo término, el tipo de inserción laboral, que tiende a no mejorar para los más pobres una vez incorporados en el mercado de trabajo, es decir, no se logra contribuir a que las personas salgan de la pobreza aun cuando tengan una participación formal en el mercado laboral. En tercer lugar, la baja capacidad de negociación colectiva para fijar las condiciones de

trabajo y empleo, además de condiciones de trabajo de mala calidad y las limitaciones de acceso a la Protección Social. En esta presentación ahondaremos mayormente en los primeros tres factores.

## Análisis de la evidencia empírica

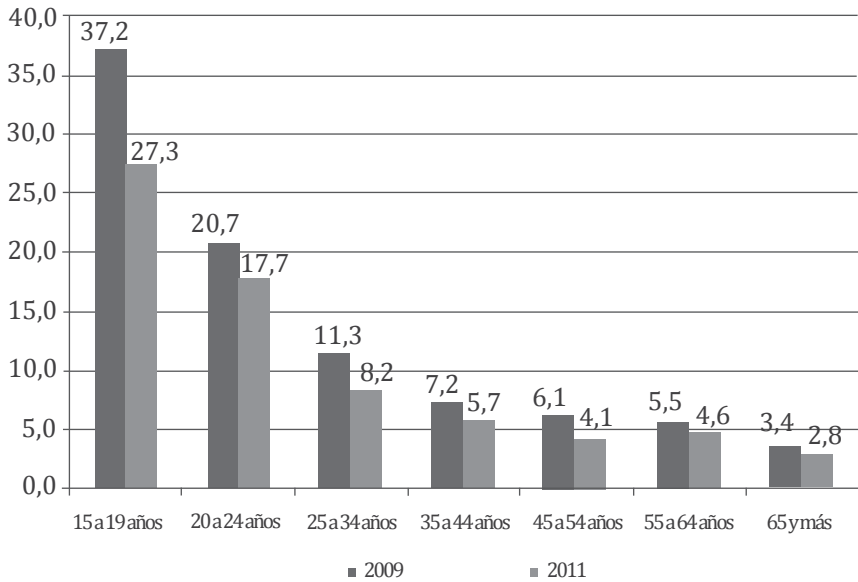
Observando empíricamente estas fuentes de desigualdad, vemos en primer lugar que la baja tasa de participación laboral de los más pobres, mujeres y jóvenes es una restricción para la generación de ingresos. En los siguientes gráficos podemos ver la evolución de la tasa de participación por decil de ingresos autónomos del hogar entre 2009 y 2011, en donde los deciles más pobres disminuyen su participación, situación similar a la advertida en la tasa de integración de mujeres y jóvenes.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de participación por decil de ingreso autónomo del hogar 2009 - 2011**



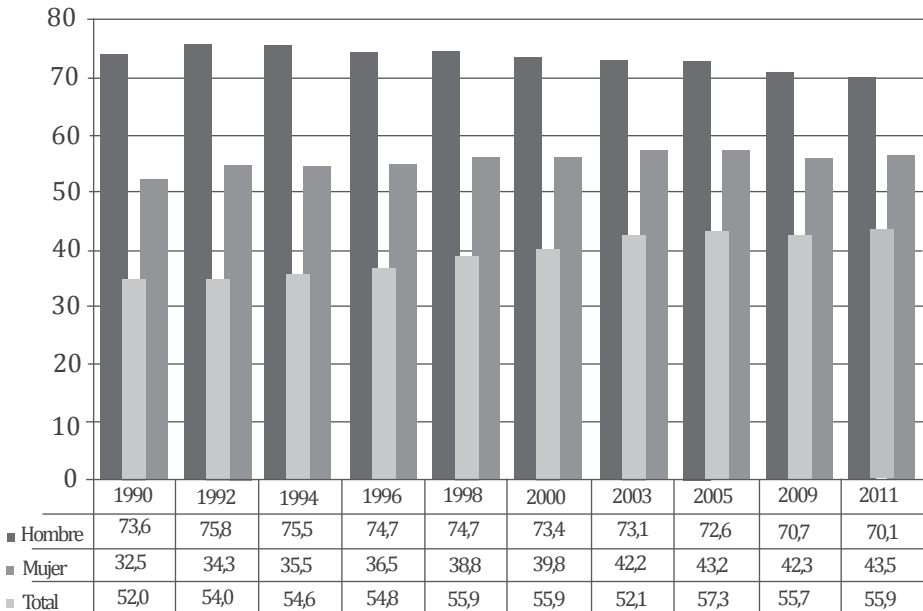
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2009 -2011.

**Gráfico 3. Evolución de la tasa de desocupación por grupo de edad. 2009 - 2011 (Porcentajes)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2009 - 2011.

**Gráfico 4: Evolución de la tasa de ocupación por sexo 1990 - 2011 (Porcentajes)**

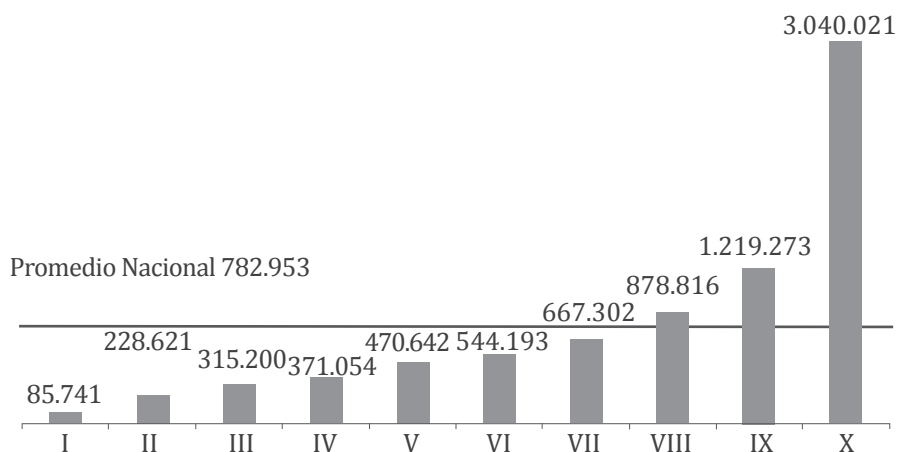


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN años respectivos.

Posteriormente, al examinar la distribución de ingresos por hogar advertimos que si se consideran los ingresos autónomos por decil, hasta el séptimo decil se encuentra por debajo del promedio nacional de ingresos autónomos de los hogares, es decir, los ingresos percibidos por el trabajo –excluyendo transferencias condicionadas o subsidios– para una familia entre 3,6 y 2,3 personas por hogar. En términos simples, 70% de los hogares chilenos recibe bajo setecientos mil pesos, que es el promedio nacional de ingresos, y sólo a partir del octavo decil se sobrepasa este promedio (gráfico 5). En definitiva, el mundo del trabajo no resuelve los problemas distributivos ni la pobreza, dada la mala distribución de utilidades entre el capital y el trabajo en un país con cifras macroeconómicas positivas.

La valoración del mundo del trabajo está a la baja, así, mientras más alta sea la proporción de trabajadores que se desempeñe en actividades de baja productividad, sus ingresos seguirán siendo bajos, y si no ocurre algún cambio significativo en sus calificaciones o habilidades, probablemente muchos de ellos permanecerán en esta situación durante toda su vida laboral.

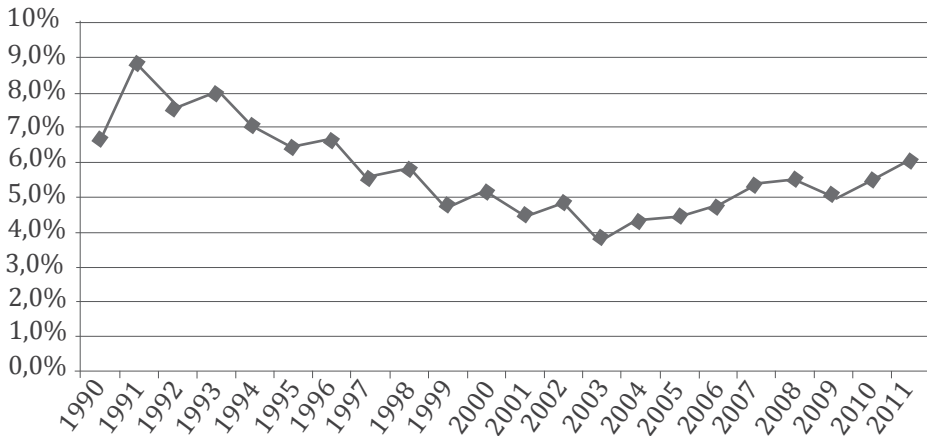
**Gráfico 5. Ingreso autónomo promedio hogares por decil**  
**Ingreso autónomo per cápita del hogar, 2011**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2011.

Por otra parte, y como vemos en el siguiente gráfico, entre 2000 y 2011 ha disminuido la cantidad de trabajadores involucrados en instrumentos de negociación colectiva, y al año 2011, sólo un 6% de la fuerza laboral tenía cobertura. ¿Qué implica esta situación? Que la capacidad y participación de los trabajadores en la gestión de la economía, vis a vis con los sectores productivos y sus utilidades, es muy baja. La tendencia a perpetuar las desigualdades sociales será más marcada si no existe un poder real de negociación de los trabajadores respecto a sus condiciones de trabajo, y mientras las regulaciones laborales existentes no establezcan condiciones adecuadas para contraponer el poder monopólico que pueden tener los empleadores en diversos ámbitos.

**Gráfico 6. Trabajadores involucrados en instrumentos colectivos.  
Chile 1990-2011 (en % del total de asalariados)**

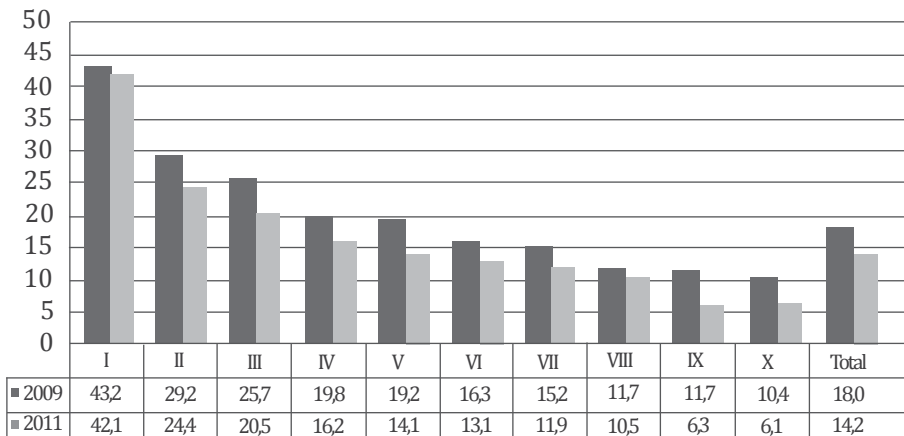


Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo INE 2000-2011 y datos de afiliación sindical de la Dirección del Trabajo 2000-2011.

Respecto a las condiciones contractuales de los trabajadores chilenos, tenemos un sector informal que es aproximadamente un 4% de la fuerza laboral total concentrándose en la población de más bajos ingresos, la que además tiende a ocuparse en trabajos sin contrato.

Consecuentemente, 70% de los trabajadores ocupados en sectores de baja productividad en Chile no tiene cobertura social, entre los que se cuentan trabajadores de microempresas, empleados domésticos, trabajadores independientes no calificados, entre otros.

**Gráfico 7. Asalariados sin contrato por decil de ingreso autónomo  
del hogar 2009 - 2011 (Porcentaje)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2009-2011.

¿Qué ideas globales pueden proponerse para una posible agenda de desarrollo orientado a fortalecer resultados de mayor igualdad?

Considerando los datos presentados, proponemos dos grandes transformaciones en el modelo de desarrollo chileno, en el cual el Estado cumpla un rol fundamental como promotor de dichas reformas.

En primer lugar, debe plantearse una discusión sobre la estructura productiva para el desarrollo del país en donde se promueva la creación de empleos más productivos, reduciendo las asimetrías de productividad, competitividad, acceso a mercados y tecnologías entre sectores, mejorando el capital humano asociado, y apoyando este modelo de desarrollo con programas sociales adecuados. Pero también debemos preguntarnos si existen las condiciones para pensar un nuevo tipo de desarrollo, ya sea desde una perspectiva nacional, regional o subregional, dado que parte del crecimiento de nuestra economía tiene que ver con el modo de inserción que tiene Chile y la región en la economía internacional. No debemos olvidar que Chile sigue siendo proveedor de materias primas, y la forma en que nos insertamos en la economía internacional refuerza esa condición, como es el caso del cobre y su manufacturación.

El segundo tema relevante es proyectar correcciones al modelo de crecimiento que son factibles de hacer en el mediano plazo y sin requerir un cambio estructural en el modelo de desarrollo. Las correcciones propuestas son: construir un mercado e instituciones de trabajo para el desarrollo, mediante una reforma al funcionamiento y regulación del mercado del trabajo y de sus instituciones, junto con reformas fiscales y tributarias que son altamente complementarias y contribuirán a superar la pobreza y la desigualdad.

Dejando estos temas planteados, quisiera dar paso a las presentaciones de mis colegas y así animar la discusión.



## Ponencia de Yerko Ljubetic

Quisiera seguir el hilo de lo planteado por Guillermo, especialmente cuando se sugiere una reflexión en torno al trabajo y su rol en la sociedad. Y si analizamos el tema respecto a cómo se ha entendido el mundo del trabajo y su función en la sociedad, nos damos cuenta de manera más patente de la necesidad de realizar cambios radicales para fortalecer el mercado del trabajo como un generador de oportunidades y equidad social.

Durante las últimas décadas, y eso no cambió con el retorno a la democracia, el mercado laboral se ha construido en torno a un modelo de desarrollo y crecimiento económico neoliberal, cuya pregunta fundamental es qué tipo de trabajo requerimos para la economía que tenemos. En ese modelo, el trabajo fue concebido básicamente como un costo de producción más, y el conjunto de los esfuerzos de los empresarios o dueños de empresas se han centrado normalmente en cómo reducir estos costos, apelando a modificar salarios y condiciones de trabajo. Es así que el rol legado al trabajo en nuestra sociedad ha traído algunos efectos indeseados, en la medida en que la baja de costos propuesta ha empeorado las condiciones de desarrollo de los trabajadores, planteando a futuro una mayor precarización de las circunstancias en que el trabajo se desenvuelve estimulado por la demanda de flexibilidad de los empresarios, en un contexto de relaciones profundamente autoritarias.

Para ilustrar este punto, quisiera destacar algunas cifras desarrolladas por la Fundación Sol en los últimos años, quienes analizan con un enfoque interesante e innovador las temáticas de trabajo. Al respecto, las últimas CASEN demuestran que hoy día el 50% de los trabajadores chilenos gana menos de \$250 mil pesos, y si se excluye a los trabajadores del sector público el 50% de los trabajadores reciben hasta \$218 mil pesos, demostrando el éxito de los empeños en la rebaja de costos a través de la mano de obra.

Eso ha provocado que en nuestra sociedad el trabajo, que ha sido históricamente el modo en que las personas se validan en sociedad y logran desafíos personales y colectivos, ya no cumple ese rol y de hecho en dos de cada tres hogares pobres en Chile, al menos una persona tiene ingresos autónomos, sin generar ello ningún cambio en la calidad de vida de ese hogar. El trabajo no está siendo un factor que permita a las personas salir de la pobreza, y por tanto desde un punto de vista social, no está constituyendo una herramienta eficaz para superar la desigualdad y por el contrario se ha establecido como un factor más de inequidad, cuando la enorme mayoría trabaja en malas condiciones, con bajos salarios y nulos efectos en términos de desarrollo y calidad de vida.

Y cuando analizamos los elementos que precarizan las condiciones de quienes tienen trabajo, podemos observar que entre 2010 y 2012 el trabajo subcontratado subió de 11,5% a 16,8% del total de asalariados, es decir casi un 46% de incremento en solo dos años para una modalidad de trabajo que implica salarios más bajos y menores garantías de estabilidad y protección social. Asimismo, mientras el discurso imperante manifiesta que incrementos salariales deben ir necesariamente de la mano con incrementos de productividad, esta promesa no se ha cumplido y la productividad durante los últimos 10 años ha crecido 4 o 5 veces más que los niveles salariales correspondientes. Esto quiere decir que las empresas y trabajadores chilenos son hoy día mucho más productivos y eso en ninguna de las series se ha reflejado en un incremento real de su salario. Por tanto, no es solo que durante estos años haya habido una reducción ostensible de los ingresos que genera el trabajo, sino también de los escenarios en que se desenvuelve el trabajo, que en algunos casos han empeorado sustancialmente con el correr del tiempo.

Y si se estudian los efectos del trabajo en la sociedad, cabe consignar que este no es solo un tema de los laboristas ni de la economía, pues si consideramos que dos tercios de la vida de las personas gira en torno al trabajo y después de esto en torno a las pensiones que son producto del trabajo, obviamente esto constituye un problema de la sociedad en su conjunto y no de un sector particular. Es aquí donde se construye el tipo de sociedad que queremos, y se hace patente la débil función del trabajo en la sociedad cuando 1% de la población en Chile tiene sobre un 30% de participación en el total de la riqueza generada, a diferencia de Suecia en donde el modelo de relaciones laborales es totalmente distinto y el 1% de la población accede solo al 9% del total de la riqueza que el país genera. Por ende, no podemos enfrentar el desafío de la desigualdad profunda de Chile sin hacernos primero cargo del tema del empleo.

Respecto a las soluciones disponibles para nuestra sociedad, he escuchado en diferentes oportunidades que países como el nuestro tienen básicamente dos elementos centrales para combatir la desigualdad desde el punto de vista de las políticas públicas –en específico, reformas al sistema tributario y cambios al sistema de relaciones laborales–, pero Chile durante todos estos años y particularmente durante los gobiernos de la Concertación no cambió mucho el eje de análisis del mundo del trabajo: las reformas laborales, salvo una o dos medidas entre las que destaco la justicia laboral, estuvieron orientadas a servir como parche y se apostó al modelo de la heteronomía, es decir, tanto el gobierno como el movimiento sindical establecieron las leyes como principal alternativa para resolver temas dramáticos que el modelo laboral mostraba. Y así nuestras reformas fueron parciales, orientadas normalmente a la solución de problemas específicos como rebajar la jornada laboral de 48 a 45 horas semanales, aun cuando Chile y en especial Santiago siguen ocupando hoy los primeros rankings del mundo de los países donde más horas se trabajan. Todos estos años hemos preferido adoptar parches legislativos específicos

que generan contentos pasajeros, pero que en la evaluación de largo plazo no han mostrado los resultados esperados.

Esa es una demostración de cómo el modelo de solución legislativa vía acuerdos políticos es insuficiente para hacerse cargo de estos problemas, especialmente cuando el proceso político elude la responsabilidad de abordar las relaciones colectivas de trabajo. Este tema ha sido por años motivo de tensión interna en las dos alas de la Concertación, y se ha preferido optar en la práctica por un modelo mucho más autónomo en el sistema de relaciones laborales. Eso explica que de cada 100 trabajadores menos de 8 negocian reglamentado y sólo dos negocian a través de convenios colectivos; además, es interesante destacar que respecto a los obstáculos para ejercer el derecho a huelga, durante el año 2011 existieron 5753 procesos de negociación colectiva, de los cuales en 1407 se votó huelga y sólo se hizo efectiva en 357 casos. Esto deja en evidencia la absoluta ineficacia de la huelga como elemento central para ejercer poder por parte de los trabajadores en un esquema de relaciones colectivas, y de alguna manera adelanta cuáles son los temas a que hay que abocarse a futuro. En ese mismo sentido, cabe mencionar la paradoja que se produce al existir una baja permanente en el número de trabajadores afiliados acompañado de un aumento en el número de sindicatos, es decir, existen sindicatos cada vez más fragmentados y pequeños que son una condición de debilidad en este escenario.

Las cuestiones que deben resolverse en esta materia no son novedosas: no resiste un modelo en el cual las relaciones colectivas estén atadas a la empresa, en un país en donde la mayor parte de las empresas son pequeñas y las posibilidades de negociar son nulas. A modo de ejemplo podemos ver que mientras en el año 1990 la negociación colectiva implicaba como promedio un 4% de incremento real de remuneraciones sobre el IPC, en los años presentes la negociación colectiva significa incrementos de remuneración más cercanos al 0% que al 1% de incremento real sobre el IPC. Por tanto, debe ampliarse la mirada y proponer una negociación inter-empresa como obligatoria y no voluntaria –pues existe, pero jamás he visto en mi experiencia–. Debe haber una negociación ramal que potencie a la negociación, y dicho sea de paso, produzca efectos económicos desde la perspectiva de redistribución del ingreso.

Por todo lo anterior, las reformas deben dirigirse en esa dirección, no mediante leyes sino a través de un proceso de negociación y conflicto regulado entre los trabajadores y empresarios que determinen justamente la distribución de utilidades de las empresas. El rol del Estado será promover eso, despejando los obstáculos presentes hoy como lo son los procesos de negociación a nivel de empresa, las restricciones para ejercer el derecho a huelga como instrumento de presión, la nociva existencia de trabajadores reemplazantes en caso de huelga –lo cual vulnera todos nuestros compromisos internacionales–, lo que implica también diseñar políticas públicas que estimulen la formación de organizaciones sindicales y políticas, además de

fortalecer y capacitar a los trabajadores, generando un actor potente que se haga cargo de lo que la política tradicional no ha tenido voluntad de resolver.

De esta manera, para alcanzar condiciones de trabajo decente que sirvan al crecimiento y desarrollo de los países se debe generar un punto de inflexión profundo, pues hay cosas que no resisten más parches específicos y requieren profundas reformas estructurales que cambien la lógica de trabajo en Chile. No hay modo de que el trabajo cumpla un rol en la dignificación de las personas y en el logro de mayores niveles de equidad, justicia social y redistribución del ingreso si no cambiamos el paradigma imperante hacia un modelo de relaciones laborales basado en negociación colectiva, con sindicatos poderosos, representativos y con atribuciones colectivas con amplia cobertura.

Para terminar, es importante recalcar la importancia de transformar esta en una sociedad en donde la pregunta no sea cuál es el empleo que necesitamos para el modelo de desarrollo y crecimiento que tenemos, sino preguntarse a nivel nacional y regional cuál es la economía que debemos tener para generar el tipo de trabajo que queremos para nuestros trabajadores, de calidad y bien pagados. Esa es una pregunta que va al corazón del modelo de desarrollo, y al aporte que debe hacer el mundo del trabajo.

## Ponencia de Bárbara Figueroa

**E**n primer lugar quisiera agradecer la invitación a ser parte de este ciclo de actividades, que hoy trata sobre trabajo decente y según tengo entendido ya ha realizado una primera actividad sobre temáticas de Estado, considerando otras actividades a futuro. Y por qué digo esto, pues este ciclo de actividades no es una mera formalidad en la actualidad sino una necesidad para el mundo del trabajo, en donde existe urgencia de cambios y transformaciones y en la cual queremos ser parte del diagnóstico y las soluciones. Y si no gozamos de este soporte, podemos tener muy buenas ideas pero quedar absolutamente solos en los planteamientos que estamos haciendo; de ahí lo valioso de tener espacios como estos para dar cuenta de la plena coincidencia con otros actores políticos y sociales en juicios y valores sobre el mundo del trabajo, y sus condiciones de precariedad, vulnerabilidad, y agregaría además, no sólo con una baja tasa de sindicalización y negociación colectiva sino también con prácticas antisindicales que se han ido institucionalizando, sobre todo en el sector público en los últimos años.

Estos factores son indicados como vitales en la comprensión del trabajo decente. Aspirar al buen trabajo, al trabajo decente y digno no sólo implica justa remuneración, estabilidad laboral, posibilidades de desarrollo, capacitación y perfeccionamiento, de seguridad y protección social, sino también el justo y legítimo derecho de libertad sindical, organización colectiva y demanda de derechos como trabajadores. Y aun cuando hoy estamos en deuda en todos los planos, uno en donde tenemos más deuda es precisamente en la capacidad de organización sindical o en los instrumentos y herramientas que permitan ejercer con propiedad la libertad sindical y el derecho a organizarse.

Y es por esto que la Central Unitaria de Trabajadores –CUT– comparte gran parte de los análisis, cifras y datos presentados, y más aún, hemos sido en gran parte quienes hemos puesto estos temas en la mesa para que se tenga una real comprensión respecto a lo que hablamos. Porque no es posible que sobre el 70% de los pobres sean asalariados, eso demuestra que las cosas las estamos haciendo mal como sociedad, y no puede ser que siempre sea culpa de la falta de capacitación y productividad de los trabajadores, mientras las condiciones de desigualdad se siguen acrecentando pese a todos los esfuerzos que hacemos. Una forma de analizar esta situación, es ver la cantidad de cesantes ilustrados que existen en nuestro país, quienes han estudiado una carrera y postgrados y no tienen empleo pues son muy caros para el sistema, o terminan accediendo a empleos de bajo salario por necesidad a pesar de los esfuerzos realizados.

Y la CUT lo ha dicho con mucha claridad: la desigualdad se profundiza en este país en la medida en que las relaciones laborales están en absoluta asimetría. Si Chile quiere superar la desigualdad, tiene que hacer grandes transformaciones, una reforma tributaria permanente, una gran reforma en el ámbito de la educación y la salud, pero también una gran reforma política que permita establecer equilibrios de poder reales y no sobredimensionar el peso de algunos actores en el sistema. Y mientras deben establecerse acciones en todos estos ámbitos, este paraguas de medidas no va a estar completo y se lloverá siempre si es que no se aborda la esfera de las reformas laborales.

Lo discutíamos hace un tiempo al calor de las 95 medidas propuestas por Res Pública, quienes plantean varias sugerencias sobre reforma laboral, algunas de ellas muy valiosas y cercanas a nuestra línea de propuestas, pero en donde aún no se integra un tema ineludible como es la asimetría de poder entre trabajadores y empleador. Si hoy un empleador quiere demandar una responsabilidad al trabajador, tiene sobre 20 o 30 fórmulas por Código del Trabajo para exigir cumplimiento a riesgo de despido, más aún en el sector público. Pero si observamos qué herramientas tiene el trabajador para demandar responsabilidad al empleador, no se tiene nada, pues si deseo hacer una huelga esta es ilegal, el sector público no tiene derecho a negociación colectiva, el sector privado negocia con una tasa exigua considerando la inexistencia de una ley de pisos mínimos, lo que obliga a los trabajadores a partir de cero en cada negociación para no perder beneficios y derechos ganados con anterioridad. En esas condiciones de asimetría es imposible poder avanzar en mayor equidad.

Pero también es importante recalcar que la CUT tampoco supone que se genere un cogobierno de los trabajadores, pues se usa esta perspectiva para ridiculizar el argumento. Nosotros queremos equivalencia, equiparar la relación entre capital y trabajo, y sobre eso tener herramientas que hoy no tenemos para avanzar hacia un trabajo decente y constituir condiciones para la igualdad. Algunos plantean que debe haber más y mejor negociación colectiva, pero ¿sólo para determinar salarios y pactar jornada? Nosotros creemos que la negociación colectiva no debe restringirse a lo estrictamente reivindicativo sino también como un instrumento para generar mayor equidad social, una justa redistribución de las ganancias de las empresas, y que esto tenga no solo un impacto en la calidad de vida de los trabajadores, de su poder adquisitivo, sino incluso para la economía nacional. Un trabajador con mayor poder adquisitivo no va a invertir fuera, consumirá en el mercado nacional, el cual está movido principalmente por las micro, pequeñas y medianas empresas, quienes además dan parte importante del empleo en Chile. Por ende, si mirásemos incluso en términos económicos nuestras propuestas, estas permiten un círculo virtuoso de mayor equidad y desarrollo. No se hipoteca el futuro desarrollo por garantías mínimas a los trabajadores, ni por derechos laborales hoy conculcados y que corresponden por justicia.

Ese es el escenario en que estamos debatiendo hoy, lo hacemos en coincidencia con otros actores pero también en un momento muy particular para el país. El debate que estamos enfrentando en la actualidad no es solo respecto de un próximo gobierno, no es un debate más; lo que Chile se está jugando hoy es la posibilidad del primer gobierno para un nuevo ciclo, se cierra el periodo de una eterna transición y una lógica de construir acuerdos políticos por los bloques presentes en la institucionalidad política, en donde los disensos o acuerdos se medían respecto a la correlación de fuerzas entre Concertación y Alianza. Hoy los actores sociales han entrado a jugar un rol, rompiendo esa lógica armada –pero también gastada– en el desarrollo de políticas nacionales. Por tanto, lo que estamos viviendo hoy no es sólo la llegada de un presidente o presidenta sino mas bien los cimientos para construir condiciones distintas a futuro, el tiempo en que no va a ser suficiente que los bloques políticos se pongan de acuerdo para generar decisiones sino que deba considerar la voz de los ciudadanos. Esa es una cuestión clave para la CUT, pues cuando OIT, Yerko Ljubetic u otros destacados académicos nos dicen que el origen de la desigualdad se asienta en el mundo del trabajo, se nos presenta un mejor escenario para promover cambios dada la coincidencia entre diversos actores sociales.

Hoy no es ilusorio para la CUT pensar en una gran reforma laboral, y en eso hemos sido cuidadosos, proponiendo una nueva institucionalidad laboral que garantice un nuevo trato para trabajadores públicos y privados, formales e informales. Es necesario regular hoy estas condiciones, que están a merced del mercado, poniendo restricciones y devolviendo poder a los trabajadores. Los trabajadores no pedimos más políticas de transferencia, sino devolución de poder para que podamos decidir cómo ejercerlo, y así poder construir más y mejores condiciones laborales que generen más productividad. No debemos olvidar que los trabajadores se ven también beneficiados por los buenos resultados de las empresas, necesitamos empleos, somos los primeros interesados en que las políticas de resguardo del empleo existan pero no a costa de nuestra calidad de vida, posibilidades de ingreso y mejores condiciones de desarrollo.

Espacios como este seminario tienen ese valor, de dar soporte al movimiento sindical en un tiempo de particular complejidad y desafíos, pues decir que las desigualdades se superan mediante reformas al mundo del trabajo no es sólo un emplazamiento hacia afuera, a los candidatos presidenciales o el parlamento, sino también un desafío para nosotros en ponernos a la altura de las circunstancias y tener todos los elementos de juicio para sentarnos a debatir. Eso, además con un gobierno que tiene plena conciencia de los temas de futuro en el ámbito laboral, demostrado por las propuestas hechas en el discurso del 21 de mayo en las cuales se pretendió mostrar un Chile en óptimas condiciones laborales, en donde los trabajadores sólo necesitan capacitación para seguir desarrollándose. En ese sentido, refutamos estos argumentos pues esa no es la realidad que vemos los trabajadores día a día, siendo enfáticos en declarar que creemos se omitió información o simplemente se falsearon datos en función de la retórica del Presidente.

En lo particular no debemos olvidar que la vida laboral es un proceso en donde el Estado debe crear incentivos a la incorporación de población que se integra poco o mal al mercado del trabajo, como lo son las mujeres o los jóvenes. Para el caso de las mujeres, aún seguimos incorporándonos en trabajos paupérrimos, con poca seguridad laboral y protección, mientras los jóvenes tienen sueldos promedio de \$270 mil pesos según la Fundación Sol, jóvenes que se han endeudado en grandes sumas producto de lo caro de la educación. Pero también deben generarse políticas de desarrollo en el mundo del trabajo, que nos permitan progresar mediante capacitación y perfeccionamiento, y aún más importante, debemos extender la discusión a las condiciones de retiro y las pensiones, pues si no tengo una buena salida desde el mundo del trabajo se va a producir un cuello de botella, y todo lo demás siempre tendrá un muro de contención. Lo que hoy tenemos es que nuestra gente no se puede jubilar, no porque no quiera sino porque no puede pese a los bonos de incentivo al retiro, que son pan para hoy y hambre para mañana. Cuando se piensa que los bonos de incentivo pueden alcanzar para el pago de una deuda universitaria o una casa, y después de eso las personas deben vivir con \$150 mil pesos, es impensado pensar en buena calidad de vida para un trabajador.

Por todo lo anterior, la CUT propone tres grandes reformas. En primer lugar, una gran reforma tributaria de carácter permanente, que venga a financiar las grandes reformas de educación propuestas y los déficit en salud manifiestos en casos como Quellón. Y es que la tercerización de la educación y salud han ido en desmedro de la calidad de los servicios prestados, pero también en las condiciones de trabajo de los empleados

públicos en un Estado jibarizado. Por tanto, la reforma tributaria no sólo puede entenderse para impulsar transformaciones en educación, sino para que el Estado asuma funciones que le son propias pero que no tienen financiamiento, y así no pueda decirse mañana que no existieron los recursos para financiar derechos garantizados. En segundo lugar, se requiere una nueva institucionalidad laboral que resguarde y garantice los derechos de todos los trabajadores y trabajadoras, independiente del sistema en el cual laboren. Y por último, el tema más duro que nos tocará enfrentar es diseñar un nuevo sistema de pensiones, pues no queremos más reformas al sistema de AFP y es imposible pensar que en ocho meses de trabajo el gobierno actual podrá hacer grandes cambios. Lo que nosotros deseamos es que se abra un debate nacional con todos los actores políticos y sociales para discutir un nuevo sistema de pensiones, que en la práctica ya es mixto: mientras gran parte de las pensiones asistenciales las sostiene el Estado, 60% de las transferencias a los pensionados de AFP se realizan con fondos públicos y sólo un 40% es cubierto por la AFP según datos del CENDA. De lo anterior, creo es posible proponer un sistema de reparto solidario y no una AFP estatal –pues esta regula el sistema pero no resuelve el problema de pensiones dignas–, en donde aporten empleador y trabajador con garantía estatal y mediante el cual se logren las expectativas del actual sistema. En estas tres áreas hay puntos puestos ya en la demanda nacional y que tienen mucho que ver con condiciones de trabajo decente en cada una de las etapas del ciclo del trabajo.

Probablemente cuatro años van a ser poco para todo lo que planteamos, pero si tuviéramos que priorizar algo a propósito de las tensiones que ha tenido el movimiento sindical con el empresariado, emplazaríamos al Estado a implementar los convenios ratificados de la OIT. Se sabe que esto es complejo, por las rigideces de la legislación laboral en Chile, pero estamos convencidos de que el debate sobre la ejecución e implementación de estos convenios tiene que darse ahora, para lo cual la Dirección del Trabajo debe cumplir un rol vital, volviendo a su sentido original de defender al más débil en la relación laboral. Ahí hay una cuestión clave en donde se pueden realizar avances más inmediatos, y en todo lo demás seguir construyendo para poder dar garantías a chilenos y chilenas de que el país va a avanzar en igualdad, pero también va a resolver esta profunda asimetría que existe entre trabajadores y empleadores.

Para cerrar, quisiera decir que como Central estamos convencidos de que este es un tiempo privilegiado para poder hacer cambios, y si logramos asumir el desafío como tal, tendremos una gran capacidad de incidencia en los programas de los candidatos presidenciales. Hay aún espacio abierto para incentivar una gran reforma laboral como una de las prioridades para el periodo que viene, pero eso requiere más compromiso y unidad en nuestras organizaciones, pese a las legítimas diferencias que podamos tener; lo segundo es comprometernos con la movilización del 11 de julio como un gran momento en donde incorporemos estas demandas a la agenda nacional para el periodo que viene, y lo tercero es que asumamos el desafío de movilizarnos en el amplio sentido de la palabra: en la calle, pero también fortalecernos en la organización a través de estos debates, con más argumentos, con más elementos de juicio, con más cifras.







## **Capítulo III**

“EL DESARROLLO NACIONAL Y AGENDA ESTRATÉGICA DEL ESTADO”

Oscar Landerretche G. Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Carlos Montes. Ex Diputado por el distrito 26 y Senador por la Circunscripción Senatorial 8.

Nolberto Díaz. Presidente Sindicato ENAP Aconcagua y Vicepresidente Nacional CUT.

Fecha de realización: 21 de junio de 2013.



## Ponencia de Oscar Landerretche Gacitúa

**E**n primer lugar quisiera agradecer la posibilidad de participar en este debate, junto con Carlos y Nolberto, lo cual permitirá hagamos un recorrido sobre las temáticas del desarrollo y la agenda del Estado asociada. En mi presentación, quisiera introducir el debate, poniendo algunas coordenadas que nos permitan poner carne a este esqueleto de contenidos. Para empezar, quisiera dilucidar la distinción entre crecimiento y desarrollo, que es un tema fundamental al plantearse una agenda para el Estado que tenga que ver con el desarrollo nacional, pues todos los días escuchamos a través de los medios de comunicación sobre el crecimiento y las reformas que lo afectarían negativamente, y el crecimiento se refiere al aspecto cuantitativo del desempeño económico, pero además medido de determinada manera, tema crucial para el debate, porque si vamos a abordar las cosas con un poquito más de amplitud, tenemos que reconocer que la manera en cómo se mide el crecimiento, aquí y en todas partes del mundo, debido a la metodología de Naciones Unidas, excluye el trabajo doméstico, entre otras cosas. Al no considerar al trabajo doméstico como parte de la producción, toda actividad que se realice en el hogar, no contratada en el mercado, no tiene un valor relacionado.

En segundo lugar, la contabilidad suma peras, manzanas, computadores y colchones utilizando ciertos precios relativos, y estos precios pueden reflejar o no los costos sociales adecuadamente, es decir, podemos tener precios establecidos por el mercado que no reflejen los costos y beneficios sociales de los productos. Más aún, hoy en día tenemos un sistema de contabilidad nacional que usa los precios del año anterior para medir el crecimiento, y los del año anterior son pasados y coyunturales, y el crecimiento de este año para el próximo va a usar el precio del cobre de este año, que es distinto del que tuvo el año anterior.

¿Cuánto valen las cosas relativamente? Es discutible, pero así es como estamos contabilizando el crecimiento y esos precios pueden además no reflejar ciertas distorsiones estructurales. Y aquí quiero ser muy claro, si no tenemos regulaciones medioambientales adecuadas, entonces los bienes son más baratos de producir y sus precios son distintos a los que estarían vigentes si se asumiera el costo medioambiental; lo mismo ocurre si una empresa o sector de la economía se le permite tener una mano de obra precaria, estableciendo precios que no reflejan el costo social de producir, sino esa particular situación de precariedad en el mercado laboral.

Todas las actividades orientadas a paliar males generados por la propia organización del sistema económico-social aparecen contabilizadas como producción, pero las actividades humanas que evitarían esos males, en el seno de la familia o en el seno de otras formas de organización social, no constituyen, de acuerdo a las metodologías vigentes, producción contabilizable. es decir, si nosotros no tenemos familias que

contengan y den apoyo a los niños, sino que tenemos gente sometida a un fuerte estrés en el trabajo, en el transporte dentro de la ciudad y todo los demás factores que pudiésemos considerar (cobros indebidos, endeudamiento, abuso, etc.), vemos que se producen costos extraordinarios para las personas y sus familias. Entonces creamos terapias, productos químicos para la depresión, actividades de seguridad y protección de las casas contra la delincuencia y diversos productos frente a los problemas masivos que vivimos. Así, los productos que sustituyen a la familia y a la interacción social positiva, pasan a engrosar la producción porque tienen un valor en el Mercado. La conversación que teníamos con nuestros padres y que nos permitía ver las cosas con mayor claridad vale cero, pero no la terapia ni la pastilla que nos recomienda el médico.

Tenemos un problema importante, en ese sentido, pues no son solo cuestiones medioambientales las que se dejan de lado en la medición del crecimiento sino elementos más complejos en la forma en que constituimos sociedad y el valor que le damos a aspectos fundamentales de la vida. Por lo demás, el cálculo realizado asume que las cosas son sustitutas entre sí, cuando una vida de calidad no se sustituye con medicamentos para superar las tensiones.

No obstante, el valor de la producción, a precios constantes y su variación de año en año es el indicador que se usa en todo el mundo desde hace muchas décadas. La medida de crecimiento es un indicador con imperfecciones, midiendo en general la producción dentro de las fronteras del país sin restar nada, pero excluyendo el trabajo doméstico no remunerado. Se denomina Producto Interno Bruto (PIB) y calculado por persona, se convierte en el PIB per cápita.

Según las últimas cifras disponibles internacionalmente a abril del 2013, observamos en el siguiente cuadro un ranking de crecimiento construido a partir de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI). En base a datos de los últimos 25 años ajustado a valores comparables entre países (con tipos de cambio de paridad poder de compra), Chile aparece en el lugar número 12 y aparecen también algunos países latinoamericanos: Panamá en el lugar número 20, República Dominicana en el lugar 28, Uruguay en el lugar 29, El Salvador en el lugar 34 y más abajo Argentina en el lugar 40 de los países que han crecido más rápido en promedio en 25 años<sup>1</sup>.

En el Cuadro 1 tenemos países que están muy por encima del crecimiento de los países más ricos durante los últimos 25 años, es decir, un grupo de países en desarrollo que han alcanzado (como Singapur, Irlanda y Corea del Sur) o están tratando de alcanzar a los países más ricos (casi ninguno de los países más ricos está entre los 40 que más crecen en los últimos 25 años), como en el caso de China, varios países en desarrollo de Asia y Chile.

<sup>1</sup> Cabe mencionar que según un estudio de Angus Maddison realizado para la OCDE –Maddison, A. (2001), *TheWorld Economy: a millennial perspective*, OCDE–, el ritmo promedio de crecimiento de todas las regiones del mundo entre 1820 hasta la década del 1990 fue de 1,6% anual. Los países del Cuadro 1 son los que están creciendo más rápido que eso en los últimos 25 años.

**Cuadro 1: Crecimiento Económico per cápita en los últimos 25 años (1987-2012) (PIB PER CAPITA en EEUU\$ PPC 2012)**

|    |               |      |    |                 |      |
|----|---------------|------|----|-----------------|------|
| 1  | China         | 8,3% | 21 | Lesotho         | 2,7% |
| 2  | Sudán         | 5,6% | 22 | Polonia         | 2,6% |
| 3  | Vietnan       | 4,9% | 23 | Omán            | 2,5% |
| 4  | Corea del sur | 4,3% | 24 | Hong Kong       | 2,5  |
| 5  | Mozambique    | 4,3% | 25 | Uganda          | 2,5  |
| 6  | India         | 4,1% | 26 | Nigeria         | 2,4  |
| 7  | Taiwán        | 3,9% | 27 | Túnez           | 2,3  |
| 8  | Tailandia     | 3,9% | 28 | Rep. Dominicana | 2,2  |
| 9  | Laos          | 3,8% | 29 | Uruguay         | 2,1  |
| 10 | Cambodia      | 3,7% | 30 | Turquía         | 2,0  |
| 11 | Sri Lanka     | 3,6% | 31 | Irán            | 1,9  |
| 12 | Chile         | 3,5% | 32 | Marruecos       | 1,9  |
| 13 | Singapur      | 3,5% | 33 | Albania         | 1,9  |
| 14 | Malasia       | 3,4% | 34 | El Salvador     | 1,8  |
| 15 | Botswana      | 3,2% | 35 | Nepal           | 1,8  |
| 16 | Irlanda       | 3,1% | 36 | Etiopía         | 1,8  |
| 17 | Bangladesh    | 2,9% | 37 | Angola          | 1,7  |
| 18 | Ghana         | 2,9% | 38 | Chad            | 1,7  |
| 19 | Indonesia     | 2,9% | 39 | Tanzania        | 1,7  |
| 20 | Panamá        | 2,8% | 40 | Argentina       | 1,7  |

Fuente: IMF WEO abril 2013

En el otro extremo, están los países que crecen muy lento o, incluso “van para atrás”, es decir, cuyo ritmo de crecimiento promedio anual es muy bajo o incluso negativo. En el caso de los que tienen un ritmo de crecimiento negativo (en realidad, decrecen), resulta que hace 25 años disponían de una producción por habitante (PIB per cápita) mayor que ahora (ver Cuadro 2).

Voy a hacer un recorrido breve, en donde podemos observar que muchos de estos países son petroleros y con ritmos de crecimiento decrecientes, entre ellos, Libia, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela o Argelia. Esto se conoce en el mundo como la “enfermedad holandesa”, que es cuando un país descubre o despliega masivamente un recurso natural que tiene precios altos y destruye buena parte de la actividad productiva del país, especialmente en el caso de los bienes “transables”, que se comercian internacionalmente, pues el tipo de cambio cae fuertemente o, para decirlo simplemente, en nuestro caso, el dólar se vuelve sumamente barato. Estos países van para atrás a pesar de su riqueza petrolera, lo cual; aunque secundario a las conclusiones de esta intervención, es interesante de mencionar, pues no todo el mundo crece.

**Cuadro 2: Crecimiento Económico PER CÁPITA en los últimos 25 años (1987-2012) (PIB PER CAPITA en EEUU\$ PPC 2012)**

|    |                 |       |     |                      |       |
|----|-----------------|-------|-----|----------------------|-------|
| 71 | Nueva Zelanda   | 0,6%  | 91  | Gabón                | -0,1% |
| 72 | Brasil          | 0,6%  | 92  | Venezuela            | -0,2% |
| 73 | Hungría         | 0,6%  | 93  | Emiratos Arab.Un     | -0,2% |
| 74 | Malawi          | 0,6%  | 94  | Jamaica              | -0,2% |
| 75 | Sud África      | 0,5%  | 95  | Gambia               | -0,4% |
| 76 | Dinamarca       | 0,5%  | 96  | Zambia               | -0,4% |
| 77 | Benin           | 0,5%  | 97  | Níger                | -0,5% |
| 78 | Papúa N. Guinea | 0,5%  | 98  | Kuwait               | -0,5% |
| 79 | Honduras        | 0,5%  | 99  | Togo Ubia            | -0,7% |
| 80 | Rumania         | 0,4%  | 100 | Urbano               | -1,0% |
| 81 | Grecia          | 0,4%  | 101 | Madagascar           | -1,0% |
| 82 | Jordania        | 0,3%  | 102 | Burundi              | -1,1% |
| 33 | Argelia         | 0,3%  | 103 | Guinea-Bissau        | -1,1% |
| 84 | Suiza           | 0,3%  | 104 | Rep. Central. Africa | -1,3% |
| 85 | Paraguay        | 0,3%  | 105 | Sierra Leona         | -1,4% |
| 86 | Italia          | 0,2%  | 106 | Costa de Marfil      | -1,5% |
| 87 | Bulgaria        | 0,2%  | 107 | Angola               | -1,6% |
| 88 | Guatemala       | 0,1%  | 108 | Haití                | -1,8% |
| 89 | Kenia           | -0,1% | 109 | Camerún              | -1,8% |
| 90 | Senegal         | -0,1% | 110 | Rep. Dem. del Congo  | -3,4% |

Fuente: IMF WEO abril 2013

El crecimiento y la forma en que se mide puede ser un tema discutible, además de ser distinto al desarrollo, que es un concepto mucho más amplio. Pero el crecimiento es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo. En otras palabras, es el soporte cuantitativo de un fenómeno más amplio que incluye variados aspectos cualitativos.

Por cierto, existen países que disponen de un alto PIB per cápita debido al descubrimiento y explotación de ciertos recursos naturales como petróleo, gas natural, algunos minerales o piedras preciosas, pero ni su sociedad, ni sus instituciones ni su dominio de la tecnología les aseguran un progreso sostenible, sobre todo si se interrumpen sus bonanzas centradas en Recursos Naturales (RRNN). Otros países explotan condiciones de “paraíso fiscal”. Sin embargo, en muchos de estos casos ni sus instituciones ni su dominio de la tecnología les aseguran un progreso sostenible, sobre todo si se interrumpen sus bonanzas centradas en RRNN o exenciones tributarias.

Dadas las limitaciones que presenta la medición del crecimiento es más relevante calcular las tendencias generales y no las variaciones menores tanto en términos de frecuencia como de magnitud. Es claro que China crece más que Argentina, cualquiera sea la medición que se aplique. Son estos “órdenes de magnitud” los que mantienen son relevantes.

El desarrollo implica adquirir ciertas capacidades (sociales, políticas y tecnológicas) que correspondan al avance de la civilización humana. Aunque hay debate sobre

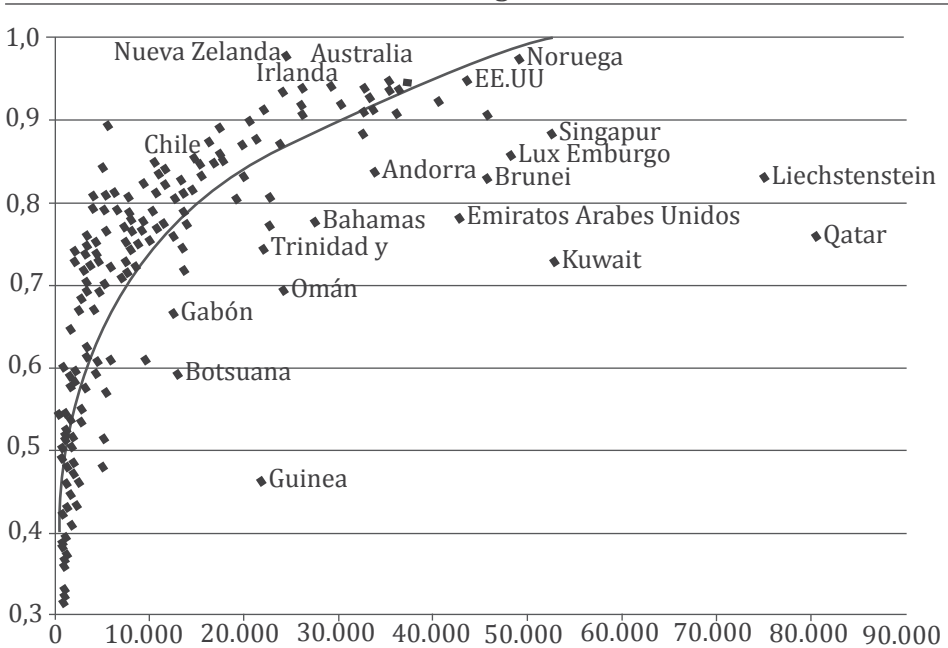


cuáles son estas capacidades, existe un acuerdo creciente sobre la importancia de la libertad (real y para todos y no meramente formal) y, en consecuencia, sobre la importancia de la educación, el conocimiento, la democracia (efectiva y no puramente formal) y la protección de los derechos humanos (en todo sentido).

Para ilustrar, quisiera mostrar el siguiente gráfico como una aproximación al tema del desarrollo. Lo que se observa en el Gráfico 1 es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), sin incluir el ingreso per cápita (medido en el eje vertical) y el Ingreso Nacional Bruto per cápita que excluye aquella parte del PIB que se traduce en remuneración para los no residentes que operan en un país, pero agrega lo que generan los residentes del país en actividades realizadas en el resto del mundo (medido en el eje horizontal)<sup>2</sup>.

El PNUD produce el IDH incluyendo el ingreso per cápita pero en una de sus versiones deja fuera este elemento cuantitativo. Ello permite comparar el aspecto “calidad de vida” del IDH con el aspecto “cuantitativo”. El IDH va de 0 a 1 aunque en la ilustración, el eje vertical se inicia en 0,3 para observar con detalle la nube de países que ahí se ilustran, ya que no hay países por debajo de ese valor. La tendencia es que a mayor Ingreso Nacional Bruto, mayor IDH, pero con rendimientos decrecientes, o sea, mientras más arriba, la tendencia se va aplanando.

**Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano sin ingreso per cápita comparado con el ingreso**



<sup>2</sup> Además de esa diferencia con el PIB, la medición del Ingreso Nacional Bruto que aquí se presenta está calculada en EEUU\$ de paridad poder de compra de 2005 y no en dólares de paridad poder de compra de 2012 como ocurre en los Cuadros 1 y 2.

Como podemos observar en el extremo superior izquierdo, Chile está bien arriba en la medición de Ingreso Nacional Bruto y en el Índice de Desarrollo Humano. De hecho, de su grupo, es el que está más arriba a ese nivel de Ingreso Nacional Bruto.

Además países como Qatar, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Brunei, Trinidad y Tobago, Omán y Guinea Ecuatorial –países petroleros y gasíferos con un alto Ingreso Nacional Bruto– mantienen un bajo IDH, es decir, tienen mucho más ingresos que Chile pero bajo Índice de Desarrollo Humano. Por lo tanto, son países que tienen una torta por habitante grande, cuantitativamente hablando, pero tienen menos desarrollo. Y si vemos la condición de países como Gabón –básicamente minerales y madera–, y Botsuana<sup>3</sup> –básicamente piedras preciosas–, es claro el contraste con Chile en términos de desarrollo.

Quisiera destacar un grupo de países con alto Ingreso Nacional Bruto, pero con una discutible relación con el desarrollo, naciones como Andorra, Bahamas, Liechtenstein, Luxemburgo, e incluso Singapur –aunque en este caso hay presencia de actividades manufactureras, comerciales y corporativas más diversificadas–, enclaves en los cuales hay presencia de actividad financiera de dudosa reputación, paraísos tributarios o algún tipo de actividad que pasa por ahí de manera masiva. Por último, observamos países con altos Ingresos Nacionales Brutos y alto Índice de Desarrollo Humano como Nueva Zelanda, Australia, Noruega e Irlanda y, por cierto, Estados Unidos (EEUU).

En resumen, el desarrollo no está totalmente relacionado con la producción por habitante; la producción por habitante a veces se infla por razones que pueden ser muy discutibles pero también podemos decir que Chile ha caminado por un sendero adecuado, por lo menos hasta cierto punto, en el proceso de alcanzar el desarrollo. Vamos por el camino correcto, pero no estamos donde quisiéramos estar, cerca de los países escandinavos o Nueva Zelanda.

No debemos olvidar que el desarrollo es más que crecimiento. Requiere crecimiento, pero tiene que ver con temas cualitativos más profundos, previamente mencionados y que no se producen automáticamente. El país puede tener un alto Ingreso Nacional Bruto per cápita, pero problemas graves en términos de libertad, educación, conocimiento, democracia y protección de los derechos. Este es el marco en el que quiero situar mi análisis y recordarles también, que en la decisión sobre qué tipo de desarrollo queremos lograr, Mercado y Estado son instrumentos imperfectos, limitados, que si se desarrollan de una determinada manera funcionan bien pero que si no lo hacen adecuadamente, funcionan mal.

<sup>3</sup> Botsuana es un país que tiene una historia interesante. El libro de Acemoglu y Robinson (2012) *Why Nations Fail?* New York: Crown Business, cuenta cómo las tribus de Botsuana lograron conversar con la inversión extranjera de una manera distinta que el resto de África desde el Siglo XIX, y aun así no han generado una sociedad con alto nivel educativo.

La teoría Económica y la Economía Política modernas reconocen la existencia de fallas de mercado (monopolios, oligopolios, colusiones, etc.) que obligan al Estado a asumir de manera directa o contratar de manera proactiva una serie de actividades regulatorias o productivas. Al mismo tiempo, la Ciencia Política y la Economía Política modernas reconocen la existencia de fallas de Estado, que obligan a la sociedad a buscar su perfeccionamiento a través de la búsqueda de una política de mejor calidad y la intensificación de la transparencia, la responsabilidad efectiva y la eficiencia en las instituciones estatales.

Además sabemos de una falla que tienen en común, Mercado y Estado: el cortoplacismo o miopía, que se refiere, en el caso del Mercado, a la inexistencia de mercados en los cuales se transen ampliamente todo tipo de productos, a futuro (mercados incompletos). Esto dificulta la posibilidad de coordinar entre distintos actores inversiones que se proyectan hacia el futuro, especialmente cuando estas inversiones no son marginales y requieren que otros inviertan complementariamente.

Al existir esta falla de mercado, el Estado debiese cumplir un rol en la coordinación a largo plazo, pero cuando existe una organización política que, por razones electorales, se centra en tareas con efectos de corto plazo y no tiene la misma preocupación por las tareas de largo plazo, entonces tenemos políticos miopes y cortoplacistas que no le dan la prioridad que merecen a las iniciativas de largo aliento y, en consecuencia, debilitan la posibilidad de que el Estado corrija la falla del mercado mencionada.

Por tanto, no debemos olvidar que las fallas de mercado no son solamente los monopolios, la colusión o la existencia de bienes públicos, sino condiciones más complejas desde el punto de vista del crecimiento y del desarrollo, para lo cual se requiere niveles de coordinación que el Mercado no provee espontáneamente.

Sin embargo, no se puede plantear el Estado como solución indiscutible a los problemas que genera la Economía de Mercado Capitalista. El Estado debe jugar roles que son insustituibles, pero es crucial abordar su perfeccionamiento, hacer que tenga una capacidad de preocuparse adecuadamente de los temas del largo plazo.

Aceptando este marco analítico, la agenda estratégica del Estado referida al desarrollo nacional es muy amplia y no se refiere específicamente a aspectos puramente económicos, menos aún puramente productivos.

La agenda estratégica del Estado debería incluir la provisión de una variedad de bienes fundamentales en los cuales el Mercado falla, entre los que destaco el perfeccionamiento de la institucionalidad para garantizar los derechos fundamentales y para que se premie el esfuerzo y la creatividad y no el abuso, la usurpación y la búsqueda de privilegios. Yo no inventé esto, es la conclusión fundamental de Acemoglu y Robinson (2012) en su libro *Why Nations Fail?* que, integrando la historia económica del mundo, constató que si existe un sistema que

privilegia la búsqueda de ganancias provenientes de privilegios, producirá, también, espacios para el abuso.

Por ende, deben construirse nuevos ambientes sociales para progresar, que sean más constructivos y tengan que ver con el esfuerzo y la creatividad. La tarea por lo tanto, es hacer cambios institucionales que eliminen, contengan o reduzcan las posibilidades de que haya abuso. Esto es un evento fundamental en el desarrollo que hace la diferencia entre países que han tenido éxito y países que no han tenido éxito, el tema por el cual las personas protestan en Brasil y en otras partes del mundo.

Deben construirse las bases para una educación integradora y de calidad, para formar personas capaces de producir de manera avanzada y de participar activamente como ciudadanos.

Deben fomentarse actividades preventivas (de salud, educación, integración social, etc.), es decir, que el PIB incluya más actividades que mejoren la calidad de la vida y menos actividades meramente curativas o paliativas. Todo eso contribuiría a la integración social y a un desarrollo más inclusivo.

Paralelamente, debemos fomentar políticas económicas orientadas a reducir y amortiguar las vulnerabilidades adecuadamente (fomentar un cierto grado de diversificación productiva; intensificar la regulación financiera y corporativa y no sólo insistir en los equilibrios macroeconómicos). El tema de diversificar nuestra economía es muy relevante porque seguimos teniendo una vulnerabilidad muy grande proveniente de la volatilidad del mercado internacional del cobre y de algunos otros productos importantes de exportación, que tienen ciclos sincronizados con este. No podemos tener todos los huevos en el mismo canasto, podemos hacer fondos de estabilización para amortiguar las fluctuaciones, pero eso es insuficiente: necesitamos desarrollar conocimientos y una orientación estratégica para diversificarnos.

Y esta estrategia de desarrollo inserta en la agenda del Estado debe ir de la mano con una coordinación estratégica de los esfuerzos privados: no existen casos exitosos de desarrollo reciente (en países emergentes) sin una estrategia y una institucionalidad para construirla y desarrollarla con todos los sectores relevantes. No existe ningún país exitoso que se haya tratado de incorporar tardíamente al club de los países desarrollados, que carezca de una estrategia nacional de desarrollo y de una institucionalidad que la genere, la monitoree y la ajuste, en la que participen todos los sectores relevantes: sindicatos, empresarios, universidades, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y movimientos, todos alineados tras un acuerdo nacional estratégico. Esto es lo que se hizo en Singapur, Irlanda, Australia o Nueva Zelanda.

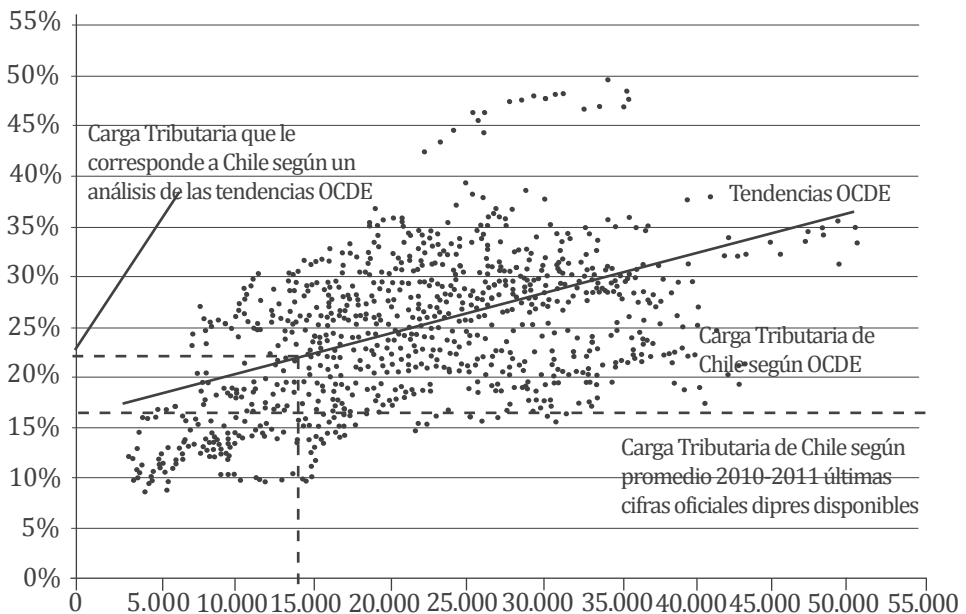
Debemos recordar que los países del mundo pueden competir de dos maneras: con salarios bajos (un tipo de cambio alto, muy por encima del tipo de cambio de paridad poder de compra) cuando no tienen la capacidad productiva y educativa para hacer atractivas las exportaciones del país apelando a la calidad y la diferenciación de sus productos. La otra manera es con un tipo de cambio más bajo, más cercano

al tipo de cambio de paridad poder de compra, en donde la gente no escoge las exportaciones del país porque ellas sean baratas sino porque se trata de productos buenos, de calidad y con reputación internacional que los avala. En el primer tipo de competitividad están China, India y muchos países en desarrollo. En el segundo están Suecia, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda y Alemania. Chile está en el medio y requiere aumentar su productividad.

Quiero terminar diciendo que nos podemos plantear estos objetivos ambiciosos, porque tenemos la posibilidad de generar recursos para hacer eso, porque hemos tenido un crecimiento importante según vimos en esta presentación, y además porque tenemos una carga tributaria menor de la que nos correspondería por nuestro nivel de ingresos. Por lo tanto, habrían recursos disponibles sin salirse de los promedios de los países con buenas políticas públicas y porque hay un respaldo ciudadano cada vez mayor a estos temas.

Quisiera mostrarles un último dato, un trabajo que hice para los estudiantes y presenté ante 200 estudiantes en la Casa Central de la Universidad de Chile en el año 2011, para ver la factibilidad de una reforma tributaria. El siguiente gráfico (Gráfico 2) muestra todos los países de la OCDE (33 países), considerando datos de 45 años (desde 1965 a 2009), presentando en la horizontal el PIB per cápita calculado por la Universidad de Pensilvania (en EEUU\$ PPC 2005) y en la vertical el porcentaje de la carga tributaria según la OCDE.

**Gráfico 2. Países OCDE 1965-2009: carga tributaria excluyendo seguridad social (como % del PIB)**



La tendencia indica que, a medida que los países tienen un PIB per cápita mayor, tienen una carga tributaria mayor en la OCDE, el club de países con buenas políticas públicas al que ingresamos para mejorar la calidad de nuestras instituciones y seguir buenas prácticas. Quiero mostrar a Chile: De acuerdo al cálculo de Penn Tables deberíamos tener una carga tributaria de 22% del PIB sin incluir imposiciones para seguridad social. De acuerdo a los cálculos de la DIPRES disponibles (los últimos datos oficiales son 2010 y 2011 y aquí los hemos promediado), tenemos una carga tributaria sin seguridad social de 16,7%, mientras OCDE dice que tenemos una carga tributaria de un 20% (aquí hay una discusión técnica en la que no entraremos pero en la que nos quedamos con las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos, DIPRES).

De cualquier manera, nosotros estamos a más de 2% del PIB de distancia de la carga tributaria promedio de los países que tienen nuestro actual nivel de PIB per cápita (si se toma la carga actual según DIPRES, estamos a más de 5% del PIB de distancia), y dentro de 4 años más vamos a estar aun más desfasados si seguimos con la carga tributaria que se ha mantenido en los últimos veinte años, sin tendencia alguna hacia el crecimiento. Ese es el problema que tenemos que enfrentar, la discusión con aquellos que no desean pagar más impuestos y que consideran que más impuestos amenazarían nuestra economía.

## Ponencia de Carlos Montes

**B**ueno, junto con agradecer la invitación que se me ha hecho, quisiera expresar mi perspectiva frente a lo planteado por Oscar, con el cual concuerdo de manera general, pero quisiera circunscribir desde la política y el rol del Estado. ¿Qué debate tenemos sobre el Estado?

El concepto del Estado y su rol en el desarrollo, son temas centrales de discutir y quizás, como dice Tony Judt para el caso europeo, la socialdemocracia fue cuestionada a finales de los sesenta y no dio la pelea sino simplemente se auto-derrotó, quedando sin un concepto claro sobre el Estado en el debate entre Estado - libertad, situación que ha primado desde esa época hasta ahora y que ha derivado en una idea poco clara respecto al aparato público y cómo opera. Esta reflexión me parece bastante sugerente, porque en el caso chileno parece necesario discutir y profundizar sobre el rol del Estado, dado que en algún momento de la historia la izquierda, o una parte de ella, tuvo la noción de que el Estado debía manejar todo o parte importante de la economía nacional, desconociendo el papel de otros procesos, desconociendo el papel de la sociedad, desconociendo a veces el papel del Mercado, y bajo un supuesto que suponía la existencia de una máquina burocrática todopoderosa capaz de manejarlo todo y bien. Hoy día tenemos una situación absolutamente opuesta a eso; derivados de nuestra Constitución se ha construido un Estado Subsidiario que se define por dos cuestiones: que el Estado solamente pueda operar cuando los privados no actúan, y una práctica de Estado al servicio de los negocios privados, favoreciendo y creando condiciones para ciertas actividades privadas. Por otra parte, a mediados del gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se empezó a incubar otro concepto, la idea del Estado a cargo de la Protección Social, que no se logró consolidar ni conceptualizar empíricamente pero empezó a insinuar otra manera de entender el rol del Estado, mucho más en el camino del concepto de Estado de Bienestar.

Y la relación entre Estado y crecimiento es un tema fundamental para comprender lo que pasó en los 20 años de la Concertación. Cada día estoy más convencido que hubo un señor muy lúcido en este país, llamado Edgardo Boeninger, que tuvo un enfoque de la transición que fue crecer, crecer, crecer y crecer y subordinar todo a crecer, crecer y crecer. Esto fue lo que permitió enfrentar los temas de pobreza, los derechos humanos, los cambios institucionales, enfrentar una determinada coyuntura de la historia. Y aunque fue muy lúcido para una etapa, se prolongó mucho más tiempo del necesario y generó una realidad como la que tenemos hoy. Y cuando todo se supedita a crecer, yo recuerdo mucho de discusiones sobre leyes laborales por ejemplo, en donde el argumento contra estatutos laborales más rigurosos o normas medioambientales más exigentes era que estos podían obstaculizar el crecimiento. Sobre cambios tributarios

ocurre de manera similar, en donde vemos cosas antiquísimas como el IVA a la construcción –que surgió producto de una iniciativa de Javier Etcheberry en la época de SODIMAC inicial– en donde se planteaba no cambiar dicha medida pues se afectaría el crecimiento. Por otra parte, sobre la estructura de participación recuerdo la pelea que hubo sobre tener o no comité de allegados, y se dijo “no, eso va a obstaculizar el crecimiento”. Son recuerdos de debates de una época.

¿Pero qué produjo esto de dedicarnos a crecer, crecer y crecer? Produjo una sociedad y economía muy desigual, vergonzosamente desigual, que hoy día hasta los candidatos Allamand y Longueira cuentan como temas importantes para ellos. Se produjo una sociedad en donde la riqueza está altamente concentrada, niveles de concentración tremendamente fuertes en casi todas las ramas productivas además de daños ambientales muy grandes en proceso, y una despolitización preocupante de la sociedad que ha afectado el debate sobre la orientación general de la sociedad. Todo, producto de una opción político-técnica de crecer y crecer que se prolongó más de lo requerido. No voy a entrar a analizar la idea de Lagos de crecer con igualdad, pero sí mencionar que entró a cuestionar el funcionamiento de esta alternativa.

¿Cuál fue la contraparte, la contracara de este eje? De muchas maneras lo plantea Oscar cuando argumenta que el crecimiento no es todo. El crecimiento tiene que ver con las capacidades que va acumulando la sociedad, la institucionalidad, en el dominio de la tecnología, en el tipo de sociedad que va estructurando. Pero ¿qué nos ocurrió con este énfasis de crecer, crecer y crecer? Se subdesarrollaron ciertas dimensiones de nuestra vida. Creo que esto de no tener pluralismo en los medios de comunicación, es parte del subdesarrollo; estimulamos el crecer y olvidamos desarrollarnos respecto a otras áreas de la vida en sociedad. Para qué hablar de las universidades públicas, en otra época jamás hubiéramos pensado que íbamos a tener crecimiento con un desarrollo tan atrasado de la universidad. Podríamos plantear distintos ejemplos, yo creo que todas las dimensiones artístico-culturales tienen un gran desfase respecto al crecimiento económico y eso afecta nuestra forma de convivir, de estar en sociedad, y es bien curioso pues hoy día muchos jóvenes tienen crítica social al decir: no me interesa nada más que dedicarme al arte, o sea, una forma de crítica a este enfoque economicista, cortoplacista de crecer, crecer y crecer.

Desde mi perspectiva, plantear un Estado Subsidiario desde la Constitución –aun cuando hay críticas a la Constitución, se habla poco de la importancia de esto– es un concepto terriblemente anacrónico, no hay otro país que tenga un concepto de este tipo y ha tenido un efecto importante en la creación y el desarrollo de las instituciones. Recuerdo el debate sobre el SERNAM o la INJUV, cuyo punto de partida fue que el Estado no podía ejecutar servicios, a lo más coordinar a otras entidades, no se podían tener instituciones para hacer estas cosas. ¿Cómo es posible que a estas alturas, los adultos mayores no tengamos una red de encuentro y desarrollo? Porque



en otra época surgió la JUNJI en una situación menos apremiante, pero el tema de los adultos mayores está cayéndose de maduro ahora que nadie sabe qué hacer en sus casas de 40-45 metros. Bueno, hay un tema que no surge porque el Estado no puede tomar esta iniciativa y tenemos que seguir con la Fundación Las Rosas, el Hogar de Cristo, como forma de entender el rol público.

Este enfoque, que de alguna forma también influyó a otros, supone que el Estado se concentra en lo social y en lo económico no asume mayores roles, más allá de ciertas normas, de cierta fiscalización de Superintendencia y de financiamiento de algunas iniciativas. Bueno, aquí se habla de una falla de mercado, y esto por ejemplo da para discusión sobre la educación, de si el problema de la educación es una falla de mercado o no es un tema de mercado, sino de naturaleza distinta, no obstante predomina la idea sobre el Estado creando condiciones para que las cosas caminen bien, pero sin tomar iniciativas que se adelanten al Mercado, pareciera condenado a no innovar. Para qué hablar de capacitación laboral, SENCE es una institución que supone que los empresarios, con una franquicia, demandan nuevas competencias y a partir de eso se van a producir procesos de aprendizaje y capacitación, pero en la estructura de Estado no tenemos nada. De esto se genera un déficit de uso de profundidad, déficit de choferes de camiones en el cobre porque nadie se anticipa un poco, porque el privado por sí solo no necesariamente lo va a hacer.

Y aun cuando durante la época de Pinochet hubo iniciativa económica y se crearon sectores productivos como el salmón y la industria forestal, producto de iniciativas públicas, durante los noventa nos auto-inhibimos pensando en que no podíamos tomar iniciativas de tipo económico, en parte por restricciones constitucionales, pero también por un enfoque que nos limitaba. Aquí uno podría contar sobre distintos debates, con distintos personajes, pero llegaríamos a similar conclusión: el Estado no asume un rol de anticipación en los procesos de mercado, ni conceptualmente, ni en la vida misma. Si uno dice: ¿por qué no tenemos políticas industriales? ¿Por qué hemos trabajado desindustrializando al país en vez de industrializarlo? Conceptualmente, ¿qué limitaciones teníamos? No quiero afirmar nada que tenga que ver con la vieja industria, es decir, hay muchos análisis sobre la energía solar y deberíamos haber creado hace mucho tiempo una empresa pública o pública-privada con perspectiva de 10-15 años para generar un sector nuevo; y hoy los privados saben que pasa a ser rentable, aun cuando la discusión se ha dado desde hace 8 o 9 años. Lo mismo con el tratamiento de residuos de las ciudades, que es una cuestión que pasa a ser rentable en otros países, y que los privados no lo van a hacer pues hay una lógica muy cortoplacista y se requiere una perspectiva de largo plazo. ¿Por qué el Estado no se mete a desarrollar esto? Un ministro de Hacienda, al que no voy a nombrar, me dijo en alguna ocasión: “Yo jamás hubiere hecho lo del 701, porque no le corresponde al Estado hacer eso”; eso lo dice un ministro destacado e inteligente cuyo concepto es que el Estado tiene que ir detrás del Mercado.

En la discusión sobre Estado - crecimiento, necesitamos un Estado más flexible, más proactivo, que tenga respuestas apropiadas para distintas realidades, distintas respuestas, que no se ubique a mirar cómo funcionan los mercados solamente desde un rincón y desde allí tratar de ayudarlo. Ese concepto de Estado ha hecho daño y le ha quitado posibilidades de desarrollar potencialidades, y si el precio del cobre se nos viniera abajo hoy, según algunos estudios tendríamos 15 puntos de déficit en cuenta corriente, por lo cual requerimos una nueva perspectiva para entender lo económico desde una visión global.

Pero además del tema de Estado -crecimiento económico, quisiera hacer una referencia al tema de los cuasi mercados en lo social que desde la dictadura y en el debate internacional se nos impone, penetrando en áreas como educación, salud, vivienda y previsión.

El supuesto es que la competencia entre actores privados y públicos generaría crecimiento y pertinencia, calidad del servicio. Ese era el supuesto que había y se va metiendo la idea de que ya no son programas públicos sino fondos concursables, es decir, no pueden haber muchos programas públicos sino presupuestos concursables para crear una red de instituciones pintorescas que reemplacen los roles del Estado, como lo son los Ejes en vivienda, la ATE en educación, las OTEC del SENCE. Es común preguntarse: ¿Qué son estas instituciones? La centroizquierda, al parecer avergonzada, crea estas instancias raras que son pero no son Estado, y que además son caras de mantener porque no solo hay que darles recursos para que tengan utilidades sino que cometen errores cada cierto tiempo que hay que subsanar, y además de todo esto, hay que gastar mucho en controlarlas. Entonces uno dice: ¿Es pertinente esto? ¿Es una alternativa real? Bueno, todo indica que, salvo situaciones bien excepcionales, la presencia de lo público dentro de lo social es bastante limitada. En educación, gracias a la existencia de cuasi-mercados -impuestos en los 80 por la dictadura, pero que después se extienden con el financiamiento compartido- terminamos siendo el país más de Mercado del mundo en educación, contrario a Corea del Sur que es la más estatista del mundo según cifras del Banco Mundial. Estamos dentro de los países con menos educación pública y esta ha perdido su rol como base del sistema educacional en la sociedad. Llama la atención entonces que personeros como Kissinger en el debate norteamericano, y Jorge Alessandri en el caso chileno fueran defensores de ese rol, siendo Alessandri principal enemigo del lucro de la educación en la discusión de la Constitución del 80 y paralizando dos años la discusión de la Constitución porque no podía haber transferencia de recursos públicos a entidades con fines de lucro. Después de treinta y tantos años, sabemos que el sistema de cuasi-mercado en educación falló. Hasta la OECD hoy día dice: Chile es el ejemplo de que los cuasi-mercados en educación no funcionan y por lo tanto, hay que repensar esto de otra manera.

En salud, ha sido menos potente el mercado que en educación, pero había un esfuerzo de contención de la oferta pública de distintas maneras que en este gobierno ha sido impresionante, porque han tenido plata de sobra y no han querido aumentar la oferta pública de servicios de salud y de instalaciones aun cuando les sobra 60% o 70% del presupuesto todos los años. Y a su vez, con esta idea de “como no tenemos una oferta de servicios públicos, tenemos que comprarle a los privados”, el Auge ha terminado siendo una trampa cara en donde el Estado compra servicios a un privado y no destina recursos suficientes para producir esas mismas cuestiones. Estoy de acuerdo en que a lo mejor la diálisis está tan industrializada que está bien que la hagan los privados, pero hay otras cosas que salen carísimas por esta compra. Además, con una atención primaria que se nos transformó en una atención de salud para los pobres: hoy en día no tenemos profesionales en los consultorios, tenemos un problema serio con los medicamentos, de organización. Entonces cuando estos señores dicen que el tema es que se vendan medicamentos en los supermercados, nosotros decimos: “Eso no es verdad, ese no es problema, no va a haber ni mejor acceso, ni mejor precio. Es una cuestión absolutamente lateral, discutamos el tema real, discutamos sobre cómo hoy día se tiene un paquete de medicamentos apropiado en los consultorios”.

En vivienda el cuasi-mercado penetró hasta 1997, periodo en el cual el Estado tenía un rol mucho más claro produciendo viviendas o definiendo proyectos, regulando incluso el precio de las viviendas. Entonces se regulaba el precio de los insumos a través del PET (Programa Especial de Trabajadores), el mercado y el nivel de precios del suelo –al comprarlos el Estado anticipadamente–, situación ocurrida hasta el gobierno de Frei Ruiz-Tagle. El Estado también jugaba un rol importante en la revisión de la demanda, juntando por ejemplo el mercado de capitales con la producción de vivienda de los sectores medios, a través de letras de crédito, cuestión bastante creativa que permitió construir muchas más viviendas que en otras partes. No obstante, vino la crisis de COPEVA en 1997, y la reacción del Ministro de la época fue dismantelar la organización y el rol del Estado, y pasó a ser norma el financiamiento. Esto nos llevó a una situación que todavía no corregimos, que no tenemos cómo enfrentar, y en la cual el gobierno actual llevó la opción Ravinet al extremo diciendo: “el único que puede generar oferta es el Mercado, a través de organizar la demanda” ¿Y cómo organizo la demanda? Entregando voucher, y vemos a las familias con un papel del subsidio buscando casas para comprar, pero no se producen estas casas. Este problema va a llegar al próximo gobierno, pues la caída de oferta es realmente impresionante, particularmente en la Región Metropolitana en donde bajamos de 30.000 a 6.000 en la producción total de viviendas de cierto valor. Este modelo de mercado extremo en vivienda fracasó, el mercado no produjo la vivienda que la demanda sale a buscar y se disparó el precio de la vivienda y del suelo como nunca antes, dado que la rentabilidad más alta está en viviendas más caras, y se empiezan a producir viviendas de 45.000 UF en Chile, con gastos mensuales de \$1.800.000, y ¿quién compra esto?

Yo no me voy a detener en esto, pues quisiera analizar también el tema de la previsión y las administradoras, materia en la cual pensamos asumirían buenas instituciones para administrar el ahorro obligatorio pero que finalmente cobran comisiones carísimas y con muy bajas tasas de reemplazo. Además yo creo que en la lógica de uso de los recursos, la discusión sobre tener una AFP estatal no se puede mirar solo desde la previsión –la jubilación– sino también respecto a qué pasa con los recursos. Nosotros hemos dejado que estos fondos, de poco menos de 200 mil millones de dólares, sean manejados desde la lógica de las AFP que puede ser buena o no, pero es la lógica de lo que les parece lo más conveniente.

En definitiva, considero que el enfoque cuasi-mercado, está bien fracasado en Chile, y si se habla con Mario Marcel –uno de los promotores de los cuasi-mercados en Chile–, dice: “yo estoy convencido de que esto fracasó”, y en la OECD se dice: “Chile es el ejemplo de que esto fracasó, que no produce mejores cosas”. No produjo servicios, ni bienes públicos de calidad, en valores racionales ni en cantidades adecuadas, y no produjo el desarrollo de los derechos a la educación, a la salud, a la vivienda sino un deterioro de ellos. La competencia por sí sola no generó lo que se esperaba. ¿Cuál es el dilema ahora? Justamente tiene que ver con este tema: pasar de los cuasi-mercados a un predominio de proyectos públicos en todos estos campos, es decir, proyectos públicos nacidos del debate político y a partir del cual participasen actores públicos o privados disponibles, siempre los ha habido. No se trata de producir solo oferta pública, sino partir de un proyecto en que se adscriban actores diversos, sobre todo cuando hay recursos públicos de por medio.

Aprovechando la presencia de Sergio Galilea, quisiera hacer una referencia sobre las ciudades y el Estado. Yo creo que si uno mira Santiago y cierra los ojos pensando en el año 90 y en el día de hoy, es otra ciudad, es impresionante la cantidad de inversión, de bienes y servicios nuevos, de carreteras, de centros comerciales, pero no sólo en Santiago sino que en casi todas las ciudades del país. Y a pesar de esto, no tenemos mejores ciudades para los seres humanos. La inmobiliaria y los autos, influyeron demasiado en las características de la ciudad, determinando carreteras y caminos –o sea el mercado y la lógica privada–, pero no produjeron mejores ciudades. ¿Que ha faltado en la ciudad? Yo valoro que los privados se hayan metido a construir ciudad de distintas maneras pero ha faltado Estado, no hemos tenido Estado frente a la ciudad. El Estado ha ido acompañando, facilitando negocios, pero no ha generado proyectos, no ha generado perspectivas, no ha ordenado, no ha habido planificación, no han habido iniciativas públicas consistentes con eso. La regulación y participación, han sido factores de reclamo más que de condicionamiento y de expresión de voluntades colectivas. Toda esta debilidad institucional se expresa mediante los organismos del Estado, pues tenemos municipio pero no está funcionando bien, la estructura de poder local se concentra en una persona que no tiene contrapeso alguno en la estructura municipal. Para qué hablar del tema de las iniciativas locales, todos los

municipios en el mundo tienen capacidad de empresa, los nuestros no tienen por la constitución; para qué hablar de este sistema de financiamiento, en el que están siempre pidiendo al Estado y no tienen campos propios, en fin.

Respecto a la organización del Estado, también tenemos un enredo pues el tratamiento de los trabajadores del Estado es una vergüenza. Por una parte el Estado propugna respetar las leyes laborales y fiscalizar su cumplimiento, pero por otro lado, no existe capacidad de negociación y hay distintos problemas de trato entre sus plantas. En la relación entre lo político y lo técnico, en la selección de autoridades de primer y segundo nivel se ha creado algo valioso como el Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo fin es generar un estándar de selección y el que no está en ese estándar, no entra. Se creó un nuevo sistema de calidad en la selección, más allá de un gobierno determinado de autoridades y que se instauró como un proceso de selección y seguimiento. No obstante, en algún momento se redujo básicamente a selección y se sacaron personas seleccionadas por el Sistema de Alta Dirección Pública durante el actual gobierno, razón por la cual se desprestigia el cariz técnico y no político de la selección. Actualmente se están recuperando un seguimiento bajísimo, pero debemos revisar si el sistema está funcionando pues tiene de mucho de mito.

Otro aspecto de la organización del Estado, son las articulaciones intersectoriales, pues hoy las funciones del Estado deben desarrollarse concertadamente entre instituciones y no tenemos forma de coordinarnos, ni a nivel central, ni a nivel territorial, es decir, hoy no es posible generar una descentralización efectiva de los gobiernos regionales pues no existen facultades articuladoras en el territorio. Si se analizan las políticas sociales en una población, se observa que existen al menos 10 programas y ninguno conversa con el otro, falta potenciamiento de los barrios, en los programas concretos. Otra cosa, que no puedo dejar de analizar, es la relación de los aparatos burocráticos y los procesos reales. Un ejemplo claro es lo que ocurre en MINEDUC, en donde quienes toman decisiones deberían estar al tanto de lo que ocurre en la sala de clases, no podemos seguir con funcionarios que no saben lo que pasa en las escuelas y que están dictando políticas para las escuelas todos los días, deben estar en contacto con esta realidad. El caso de Cuba es notable en este sentido, en donde el Ministro de Educación hace clases y tiene permanentemente relación con los procesos reales, esto es válido para educación pero para muchas otras áreas. Y aun cuando el enfoque tecnocrático de la política es fortalecer el aparato público, tenemos que recuestionarla, el uso de metas de gestión no sé qué capacidad de transformación y eficiencia genera, porque se separó de las motivaciones de la gente, de los imperativos más éticos, de la ética pública, de la misión de las instituciones y se construyó como una cosa formal. Los sistemas de evaluación de programas, los marcos lógicos hay que revisarlos a estas alturas, ver cuál es su despliegue en la realidad previo, durante y posterior a la intervención pública. Este gobierno partió como 10 programas sin pensar nada, simplemente echaron para adelante y han chocado mucho con la realidad.

Finalmente, respecto a la agenda estratégica del Estado, creo que hay que hacer un cambio profundo de conceptos sobre el rol organizador del Estado. Aquí tenemos un vacío, pues no es solo modernizar el Estado, es repensar conceptualmente el rol del Estado dentro del proceso de desarrollo y esto no quiere decir que el Estado deba hacerse cargo de todo. Se requiere un Estado con un dinamismo distinto, con flexibilidad, se requiere renovar, reconstruir, además de modernizar pero sin perder de vista que la modernización tecnocrática nos llegó y se nos impuso. Esta no es tarea de hoy día, es tarea de 10, 15, 20 años, pero hay que partir, yo creo, desde otra dirección diferente de la que hemos estado.

## Ponencia de Nolberto Díaz

**E**n primera instancia quisiera agradecer al Presidente de la ANEF, Raúl de la Puente, y al Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Eduardo Dockendorff, por la invitación extendida. Agradecer también de antemano a quienes me acompañan, de tener esta oportunidad y tolerancia de compartir en este debate. Asimismo, quisiera aclarar que no voy a plantearme desde una perspectiva académica sino desde la función sindical, pues no corresponde que hagamos academia sobre los temas a los cuales se nos invita a opinar, y quisiera al igual que el Diputado Montes, hacer algunas observaciones.

Para iniciar, quisiera recalcar que desde la perspectiva del movimiento sindical, el primer punto de la agenda modernizadora del Estado es regularizar el empleo público. Es impresentable que en un país como el nuestro haya servicios públicos en donde más del 60-70% de las personas ejerzan como contrata u honorario, siendo una deuda no del gobierno actual sino de quienes gobernaron por veinte años y que son responsables de lo ocurrido en el aparato público. Sabemos que la primera obligación del Estado es regularizar empleos públicos, y siempre se nos dice en visitas y discusiones con académicos que las instituciones se desarrollan por y para las personas, y a mí esto me parece una contradicción, similar a lo planteado por los empresarios: “yo no sé por que me hacen sindicatos, si yo trato tan bien a los trabajadores”. Discurso repetido y que nace de buena fe en ocasiones, en forma muy sincera.

Entonces, cuando escucho al Profesor Landerretche y al Diputado Montes me pregunto: ¿Qué nos pasó o mejor dicho qué les pasó? Yo tuve un breve paso por el gobierno, cuando el Presidente Lagos planteó definir Intendentes de vasta experiencia como ex Ministros y otros políticos connotados, sin éxito. ¿Quién se iba a ir de Santiago? ¿Quién iba a convencer a un ministro que se fuera lejos? Y tiempo después, en el segundo año de gobierno, ustedes recordarán que el Presidente Lagos decidió incluir jóvenes. Esta medida tampoco prosperó pues los jóvenes carecían de la experiencia necesaria. Este periodo fue para mí una experiencia interesante en la Modernización del Estado; en ese entonces asumí como SEREMI de Gobierno cuando Marcos Núñez era Intendente de la Quinta Región. Estuve entre 90 a 120 días como SEREMI, y renuncié pues el Estado se negó a presentar una querrela contra ESVAL cuando existía convicción desde la Secretaría Regional de Gobierno sobre su responsabilidad en la muerte de un matrimonio en Cerro Mariposa, causa en la cual se procesó a varios parlamentarios de derecha y de la Concertación en Valparaíso. Esto pues no se había atendido los requerimientos por más de 25 días de un alcantarillado que estaba tapado y después de una semana intensa de lluvia, el cerro se desbordó y cinco niños quedaron huérfanos.

¿Y por qué pregunto qué les pasó? Quisiera mostrar un documento en particular, es el primer Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, y permítanme leer algunas definiciones sobre criterios básicos de gestión económica del gobierno: “Queremos una economía que crezca dinámicamente, una sociedad presidida por un principio de equidad, de modo que los frutos del esfuerzo productivo se canalicen en base a una serie de declaraciones de principios”. De esto, se establecían tres puntos sustantivos:

“Nos comprometemos, por ello, a lograr la convivencia en paz y la integración económica, social y cultural de todos los chilenos en los beneficios que tiene el desarrollo democrático, mediante:

Nuevas relaciones laborales, que garanticen el respeto, la justicia, la participación entre los diferentes actores económicos.

Estabilidad en las reglas del juego del orden democrático, institucional y económico.

Respeto de los derechos económicos y sociales de todos, incluidos los de la minoría, estableciendo el carácter universal de tales derechos.”

Más adelante dice: “[...] Reformas constitucionales futuras, deberán garantizar algunos puntos, específicamente en lo económico, referente a los siguientes derechos: El derecho al trabajo digno, el derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a la huelga, el derecho a la libertad de trabajo, el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas, tales como la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la recreación. El derecho a desarrollar cualquier actividad económica, que no sea contraria a la moral, al orden público [...] Postulamos del mismo modo, la plena vigencia del Estado, del derecho del Estado a desarrollar actividades empresariales, cuando así se considere necesario, por motivos propios de la realidad nacional. Por ello, el Estado estará facultado a través de la Corporación de Fomento, para crear empresas públicas y mixtas, previa elaboración de estudios técnicos de factibilidad e indicación, etc.”. Esto del año 88, entonces uno se pregunta: ¿Qué pasó?

Esta pregunta no apunta a juzgar como curas y retar a los que vienen a misa, simplemente mencionar que aun de acuerdo con lo planteado por el Profesor Landerretche y el Diputado Montes, hemos de convenir que si deseamos instalar una agenda modernizadora del Estado, partamos por respetar primero los derechos laborales, porque el peor empleador en Chile sigue siendo el Estado, no la empresa. El Estado chileno no ha regularizado la carrera pública, ni la situación contractual de los empleados públicos; con el cambio de gobierno habrán nuevamente 6000 o más despidos y las personas seguirán sin carrera funcionaria, no van a tener estabilidad, indemnización por los años de servicio o vacaciones efectivamente legales. Ese es el primer punto de la agenda modernizadora del Estado, si se impone la Nueva Mayoría



–que son los que gobernaron más otros– este debe ser el primer punto de la agenda, en regular los empleos públicos con responsabilidad. Repito, los empleados públicos no tienen seguridad en el empleo, ni indemnización, entre otras irregularidades.

Se dice que el Estado está de vuelta, sin mucha convicción, cuando hemos recorrido caminos diferentes a la democracia liberal y socialdemócrata europea de la post-guerra, que no lucra con la educación, con la salud, con la previsión, y perdónenme, tampoco se lucra con el transporte y con la vivienda social. En la gran mayoría de los países de Europa el transporte es público, los metros son públicos o existe una propiedad mixta entre el Estado y privados. En la salud ocurre de manera similar, y el que se diga que el Estado está de vuelta debe ser resultado de las demandas sociales y económicas de chilenas y chilenos, que permita dejar atrás las ideas que permitieron gobernar durante los últimos veintitantos años. El nuevo gobierno debe plantear empleos de calidad y respeto a los derechos laborales, pero también asumir otras tareas sociales dejadas de lado, no olvidemos que la construcción de guetos no solamente fue obra de la dictadura, y es que existen sectores populares en Valparaíso o el Gran Santiago en donde no hay farmacias, no hay policlínicos, no hay colegios, no hay servicios públicos, no hay acceso al transporte público.

Y si analizamos el transporte de Santiago, no es exagerado decir que Transantiago no es una política más, sino una violación sistemática a cuatro millones de chilenos que viven en la Región Metropolitana y que se ven sometidos a tres o cuatro horas de transporte diario. Convengamos en que el transporte público es un bien público, y debemos terminar con los vejámenes que ocurren en el uso diario, debemos terminar con el lucro asociado y el lobby para mantener estas empresas. Transantiago es la peor política pública instalada bajo el gobierno de la Concertación. ¿Por qué no hacemos este servicio público? ¿Por qué mejor no recuperamos esto y construimos una empresa pública eficiente? ¿Por qué seguir subsidiando consorcios que además no respetan los derechos laborales, que tienen a la gente trabajando más horas de la cuenta?

La crisis de representatividad que nuestro país vive y que es el malestar ciudadano de varios, permite que el Estado esté de vuelta, permite que la gente ya no crea en esta cosa media fundamentalista que nos metieron, de que el Estado tenía que renunciar a todo. La crisis del 2008 y del 2009, dejó en evidencia la vulnerabilidad de un sistema en donde todo se hace en torno a la especulación del mercado, a la especulación del sistema financiero y hoy día muchos son los estudios de opinión, que confirman la demanda por un Estado más fuerte, por parte de la ciudadanía. El ejemplo de esto, es el último informe del Latinobarómetro, el cual señala –según encuestas realizadas– que Chile junto a Uruguay son los países que lideran la convicción sobre la relación entre mejores políticas públicas y bienestar en las personas de la región. Más aun, nuestro país se ubica sistemáticamente entre los países más descontentos con la privatización de los servicios públicos. Esta información, es una información muy coherente con datos entregados por la Fundación Chile 21 y la Fundación Friedrich

Ebert en los años 2009-2010, nacida de una encuesta que estableció que para ciudadanas y ciudadanos el Estado debe seguir siendo responsable y proveedor de justicia, seguridad ciudadana, aseguramiento de bienes básicos, salud y educación. De la misma forma, dicho estudio demostraba que la ciudadanía busca mayor regulación o fiscalización del Estado, sobre todo en educación, pero también respecto a las AFP, Isapres y servicios básicos como electricidad. Otro dato revelador, entregado esta vez por la Encuesta Nacional de Opinión Pública de la Universidad Diego Portales del año 2008, constataba los altos grados de apoyo de la ciudadanía a la idea de que el Estado tenga empresas de utilidad pública -71,6%- , una AFP estatal -67,2%- , e incluso más bancos estatales -65,7%- ; todo ello circunscrito en la convicción de un 59% de los entrevistados que creen que el sistema económico imperante impide que se pueda salir de la pobreza, pero que además garantiza el abuso. De manera similar, los últimos informes del Banco Mundial han señalado de forma categórica que han fracasado los intentos de desarrollo basados solamente en el Mercado, por lo cual se requiere replantear la reforma del Estado, como un tema clave en la nueva agenda de desarrollo de los países latinoamericanos emergentes. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible, tal como lo plantea Oscar Landerretche en su presentación.

En relación a la reforma del Estado, vemos son dos visiones las que han disputado el sentido de modernización en las últimas dos décadas. La primera de ellas, fue la creencia de aquellos que solo abogan por el Mercado, la segunda es de aquellos que abandonaron la idea de un Estado fuerte. Pero más allá de estas disquisiones, ¿cuál es el Estado que nosotros queremos? ¿Qué atributo debe tener el aparato fiscal para atender mejor las necesidades de sus ciudadanos? ¿Cuánto poder necesita para poder intervenir de manera más eficaz en los mercados financieros y productivos? ¿Cómo involucramos más a la población en la elaboración y evaluación de políticas públicas? ¿Por qué bienes fundamentales como el agua, la electricidad, las pensiones permanecen privatizados? Cuando la ciudadanía opina que estas cosas deberían regresar al Estado, ¿qué rol deben asumir los funcionarios públicos para mejorar la gestión del Estado? ¿qué orientaciones ideológicas son dominantes a la hora de pensar una reforma en el aparato público, por parte de los diversos actores del país? Estas y otras interrogantes, son las que nosotros vamos a intentar responder en las próximas semanas, en los próximos meses. Se ha iniciado el debate presidencial, la ANEF ha iniciado una serie de seminarios que nosotros saludamos.

Nosotros decimos: el tipo de Estado que debemos construir debe ser distinto al modelo que nos vendieron en los últimos 25 años. Aun cuando me siento parte de la Nueva Mayoría no quisiera inhibir mi crítica: en estos últimos 25 años el Estado retrocedió, y dimos continuidad y consolidación a un modelo económico desregulado, subsidiario por sobre todas las cosas: se disminuyó la cantidad de normas y no se respetaron los derechos laborales. Prueba de esto es la baja tasa de sindicalización en Chile, en donde el derecho a asociarse, armar un sindicato, el derecho a negociar colectivamente ha sido negado a seis millones de chilenos que trabajan en Chile,

24 años después del retorno a la democracia. Ciertamente sindicalizarse es un sueño, porque cuando intentas hacer un sindicato, la gente es perseguida, excluida y disminuida, y si se intenta además armar un sindicato contrario te ponen en una lista negra y no encuentras trabajo en ningún lugar de Chile. Eso es colusión entre los sindicatos y los empresarios, un tema que debe transparentarse.

Si existe una agenda modernizadora para el nuevo gobierno, esta tiene que alejarse de un paradigma subsidiario, en donde el Estado no podía participar y debía ser disminuido, esta idea de que lo público funciona mal y es ineficiente, que el Estado se autocensura y se inhibe de participar en temas económicos. Debemos recordar que este país no fue construido por una empresa privada, su infraestructura portuaria, su infraestructura caminera, la instalación de los servicios públicos a lo largo de todo el país, la instalación de la electricidad y el teléfono, no fueron obras de iniciativa privada. En Chile bajo los gobiernos radicales, se impulsó la creación de CORFO y a partir de CORFO se recuperó la minería, se creó la gran empresa del cobre, se buscó petróleo en el Sur, nació la ENAP. Todos estos no fueron iniciativa privada. ENDESA era público, las empresas del agua potable eran públicas, la electricidad era pública, ENTEL era del Estado.

Y el cambio puede hacerse, no son aquellos que “fuman opio” quienes buscan una asamblea constituyente, estas personas no dicen algo muy distinto de lo que dijo el grupo veinticuatro en su lucha contra la dictadura, de lo que dijo Frei Montalva en el Caupolicán en el año 80. Que eso incomode a algunas personas es una cosa, pero es razonable que después de 23-24 años del inicio del retorno a la democracia nosotros queramos una constitución que no la hayan hecho cuatro generales. Yo tengo un profundo respeto al Presidente Ricardo Lagos, pero no nos vendan la idea de que el 2004 se firmó una nueva constitución, porque eso es una falta de respeto al intelecto de todos nosotros. Las modificaciones hechas a la Constitución bajo el gobierno de Lagos, fueron importantes cambios pero no una nueva constitución. Chile tiene todavía la misma norma del año 1980 en lo sustantivo, en materia del Código del Trabajo siguen primando los mismos principios, el principio de proteger al empleador y dar garantías a la empresa privada, para que pueda hacer lo que quiera. Un empleador tiene diversas fórmulas para despedir a un trabajador, en Chile existe una flexibilidad que permite que te echen invocando necesidades de la empresa.

La modernización del Estado que viene, tiene que ver con un Estado más fuerte, tiene que ver con un Estado que respete los derechos laborales, pero también con un Estado moderno, profesional, que sea capaz de involucrarse en la agenda de desarrollo como impulsor o ejecutor. ¿Por qué el Estado no toma el Transantiago? ¿Por qué el Estado no garantiza intervenir sobre la energía solar, eólica, mareomotriz? No debemos inhibir este desarrollo, en el futuro son relevantes.



## **Capítulo IV**

“SISTEMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN, SU DES-VIRTUALIZACIÓN Y LA PÉRDIDA DE INTEGRALIDAD”

Rafael Pizarro. Director y Académico de la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

Marigen Hornkohl. Política y ex Ministra en Educación y Agricultura.

Bernardo Jorquera. Secretario General de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF.

Fecha de realización: 12 de julio de 2013.



## Sistemas de mejoramiento de gestión: Desvirtualizaciones y pérdida de integralidad<sup>1</sup>

Uno de los desafíos primordiales que enfrenta el sector público de nuestro país es sustituir el actual modelo de gestión por otro que coloque como eje central la calidad, poniendo el acento en la satisfacción de los usuarios y el mejoramiento continuo de las organizaciones del aparato estatal. En este esfuerzo, es necesaria la incorporación de todos los funcionarios públicos, participando en el mejoramiento de la capacidad de los instrumentos de gestión para alcanzar los objetivos primordiales del Estado chileno. Este aspecto dice relación con la promoción del desarrollo en sus diversas dimensiones, cual es una de las principales tareas de los gobiernos latinoamericanos (Salcedo, 2004).

En este mismo sentido, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), MEI, Ley médica, entre otros, han actuado como un mecanismo de modernización de la gestión y control de políticas y disposiciones institucionales desde 1998 con la implementación de la Ley N° 19.553, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios, en la búsqueda de objetivos primordiales del Estado chileno.

Esta sustitución implica una modernización en el sentido de adaptación al entorno, del cual surgen nuevos retos, demandas y expectativas por cumplir. En otras palabras, “modernizar el Estado” implica dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajo para poder seguir cumpliendo con su misión de ser garante del bien común a través de un rol regulador, distribuidor y productor. Pero, además, significa crear las condiciones para transformar sus instituciones en “organizaciones inteligentes”, en las que la gestión del conocimiento crea las capacidades de aprender, adaptarse y responder adecuadamente a las actividades de planificación, toma de decisiones y solución de problemas (Lepak & Snell, 2002).

---

<sup>1</sup> Documento preparado por Rafael Pizarro, Director de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, y Felipe Muñoz, Profesor e Investigador de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

# 1. Caracterización de la gestión pública chilena

## 1.1. Modernización y reforma de la gestión pública

Desde 1974 a 1990, bajo el régimen militar, se adoptaron las primeras medidas de reforma del Estado a través de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) para asentar las bases de lo que luego será la modernización de la gestión pública. Así, y bajo el amparo del paradigma neoliberal, se elaboraron las reformas de primera generación, promovidas y aceptadas por el Consenso de Washington. Éstas se pueden describir como “reformas de tipo estructural” (Ramírez, 2000), las cuales constan de: (1) una reducción del aparato estatal, lo cual se refleja en la disminución de los empleados públicos en más de un 54% entre 1976 y 1984; (2) la materialización del principio de subsidiariedad, manifestándose en un cambio de eje desde el enfoque de Estado hacia el Mercado; (3) la regionalización del Estado, que constó en una división militar para una administración más fácil y, por último, (4) la municipalización de los servicios sociales de salud y de educación.

Entre 1990 y 1994, junto con la llegada de la democracia, se tornaba imperante la necesidad de dotar al aparato estatal de la legalidad de las instituciones correspondientes. De esta forma, se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). En el mismo nivel ministerial, se funda el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), otorgándoseles nuevas atribuciones para la coordinación programática de gobierno.

El 28 de julio de 1992 se realizaron las primeras elecciones directas municipales, lo que ayudó a la generación de la descentralización del Estado, dando más autonomía institucional, técnica y financiera a las autoridades comunales y regionales. Del mismo modo, en 1993, se crearon los Gobiernos Regionales (GORE), siendo los principales articuladores administrativos de las regiones. A su vez, comenzó el plan piloto de la modernización de la gestión en algunas reparticiones públicas con la incorporación de las indicaciones emanadas desde la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Entre 1994 y 2000, se potenciaron los componentes de la modernización de la gestión pública, los cuales —en palabras del ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle en su mensaje presidencial— plantean “[...] al Estado como agente de progreso [...] con una gestión pública y un estilo de gestión orientado por resultados, con una mayor eficiencia en la gestión del Estado, incorporando tecnologías y principios modernos de la gestión de las organizaciones”. De esta manera, y profundizando los lineamientos de su predecesor, en 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, siendo el encargado de la coordinación interministerial, pretendiendo entregar herramientas y guiar el proceso de perfeccionamiento sobre el desarrollo, modernización y racionalidad de las funciones públicas.



En 1995, con la llegada de mayor tecnología, los servicios públicos comenzaron a utilizar los primeros sitios web para la atención y trámites de sus clientes, siendo los pioneros de este instrumento el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Registro Civil.

En 1997 se creó el Ministerio Público, el cual viene a continuar con la reforma del Poder Judicial que se había iniciado con anterioridad. Ese mismo año, se dio origen al plan estratégico de modernización de la gestión pública hasta 2000, dando especial énfasis a la probidad y responsabilidad, igualdad y no discriminación, transparencia, accesibilidad y simplificación, gestión participativa, eficiencia y eficacia. En el mismo contexto, y con el fin de incentivar el cumplimiento de los objetivos, se creó el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el cual ligó incentivos de carácter monetario para los funcionarios, asociándolos a un grado de cumplimiento de sus funciones.

Terminando el período presidencial de Frei, se realizaron gestiones en el aspecto tecnológico, comenzando a operar la intranet gubernamental y, con ello, emanó la Ley N° 19.799 que valida el documento y la firma electrónica en formato digital desde el Estado. A su vez, desde 2000 a 2006, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública dio paso al Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) a cargo de la SEGPRES. Bajo esta nueva estructura, se dio comienzo a las reformas tanto del Fondo Nacional de Salud (FONASA), como de la Reforma Procesal Penal, reformando el Código Orgánico de Tribunales.

En julio de 2000 se convocó el “Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, donde 28 ciudadanos participaron en su diagnóstico para luego dar forma al “Plan Fortalecimiento de la Sociedad Civil”. En este mismo período se creó la Defensoría Penal Pública y se comenzó a enfatizar el plano de la educación por medio de la evaluación de desempeño individual de los docentes, conjuntamente con la Comisión Nacional de Evaluación Docente, la cual es regulada en 2004 por la Ley N° 19.961.

Cabe mencionar como un acontecimiento relevante que en 2001 entró en funcionamiento el sitio web [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl), que es reconocido por el World Summit Award en diciembre de 2003 como uno de los cinco mejores productos de gobierno electrónico del mundo.

En 2003 se creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes junto con el Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIGFE). A su vez, se tramitó la llamada Ley Corta de las ISAPRES, así como la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, el cual consiste en un sistema de reclutamiento y gestión para los jefes de servicio y el segundo nivel jerárquico de las instituciones, cuyo comienzo se realizó en 2004 bajo la Ley N° 19.882. En este mismo año, se dio comienzo a la Jornada Escolar Completa, se crearon los Tribunales de Familia y se dio comienzo a la agenda digital, con el fin de consolidar e intensificar el uso de las TIC en el Estado.

El 2005 entró en vigencia en la Región Metropolitana la Reforma Procesal Penal y, en julio del mismo año, se inició la Ley de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE). En el período comprendido entre 2006 y 2010, hubo una intención de trabajo en las áreas de participación ciudadana y transparencia para la ciudadanía. Por ello, se dio inicio a la agenda de probidad, transparencia, eficiencia y modernización del Estado, creando de esta manera el Instructivo Presidencial sobre Transparencia Activa y Pública de la Información del Estado. Un año más tarde se crearon dos nuevas regiones: Los Ríos (XIV Región) y Arica y Parinacota (XV Región). En ese mismo año fueron aprobados los Fondos Concursables del Ministerio Secretaría General de Gobierno sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la gestión, asimismo, se instauró el Comité de Ministros para el Desarrollo Digital y la elaboración de una Agenda Digital 2.0 (2007-2010).

En 2008 entró en vigor la Nueva Justicia Laboral bajo la Ley N° 20.164 que, a su vez, se creó la Unidad de Administración del Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones y Asociaciones de Interés Público a cargo del Ministerio Secretaría General de Gobierno en 2010.

### **1.3 Mecanismos de control de la gestión pública y PMG**

Existen diversos mecanismos de control de gestión en la administración pública chilena a nivel nacional y regional. Estos se establecen con una orientación clara para la asignación y uso eficiente de los recursos públicos. Esta función, a nivel general, es desarrollada por la Dirección de Presupuestos, servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda. En virtud de la importancia que revisten, en este documento nos centraremos con mayor énfasis en los sistemas de PMG.

Son variados los instrumentos que se utilizan para el desarrollo del control de gestión, sin embargo, su desarrollo comienza estableciendo la delegación de controles internos a través de unidades de auditoría interna. Estas se han transformado en organismos independientes dentro de las diversas instituciones del Estado, realizando el control de actividades internas y de sus productos específicos. Estas unidades de auditorías y de control no siempre son percibidas como fiables por la ciudadanía, lo que conlleva dificultades en la legitimidad de su accionar en base a sus atributos de carácter ético y legal.

Es en ese contexto donde nace la urgencia de crear un tipo de institución que goce de credibilidad en su accionar, a las que se les llama genéricamente Entidades de Fiscalización Superior (EFS), constituyéndose en el agente principal de control externo de la administración pública en las democracias modernas.

Estas tuvieron como principal atribución verificar, fundamentalmente, la legalidad y regularidad de las operaciones financieras del sector público. No obstante, la profundización de los procesos democráticos y la creciente conciencia de los ciudadanos acerca de sus derechos llevaron a que en la mayoría de los países donde

regían estas democracias, las potestades se extendieran hacia materias que dicen relación con la gestión de las instituciones. De esta manera, la mayor parte de las EFS cuentan con poderes para evaluar además de la legalidad y regularidad de las operaciones financieras, la economía y eficiencia, incluso poseen facultades para pronunciarse sobre aspectos más complejos, tales como la extensión en que se logran los objetivos preestablecidos en los programas gubernamentales (efectividad). A este tipo de auditorías se les denomina “Auditorías integrales” o “Value for Money”, y requieren de habilidades y recursos, de modo tal que se considera que el rol fundamental hoy en día de una EFS es agregar credibilidad a los informes de gestión que emite la acción administrativa. A su vez, existe la obligación de los sistemas democráticos de gobierno respecto a la rendición de cuentas de resultado de la acción hacia la comunidad (accountability) y, a su vez, dicha comunidad tiene el derecho a que exista un organismo independiente que dé fe acerca de la integridad y razonabilidad de los resultados presentados por la autoridad.

Es en este contexto donde surge la función de control de gestión y, especialmente, los PMG como mecanismos de modernización de la gestión pública, así como un instrumento de mejora de las condiciones salariales de los funcionarios públicos.

Desde 1998 y, posteriormente, con la implementación de la Ley N° 19.553, se inició el desarrollo de PMG en distintos servicios públicos con la intención de generar nuevos mecanismos de control sobre los procesos internos de las instituciones, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios de la institución que estén en calidad de contrata o planta. De esta manera, se establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, brinda derecho a un incremento en las remuneraciones de los funcionarios del servicio respectivo en el año siguiente. De conformidad con la progresión dispuesta mediante la Ley N° 20.212, este incremento para 2007, 2008, 2009 y 2010 se ha traducido en un 5% de componente variable hasta 2010, con un 7,6%, según los grados de cumplimiento superiores a un 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2,5% hasta un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a un 90%.

A partir de 2001, los PMG se han centrado en el desarrollo de sistemas de gestión de las correspondientes áreas estratégicas de las instituciones públicas, constituyéndose en el mejoramiento de la gestión y prácticas en los servicios públicos. Esto se ha traducido en nueve áreas y 16 sistemas distintos, cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos y con requisitos que permitan evaluar su cumplimiento, constituido en un programa de marco básico, avanzado y de calidad. A fin de profundizar los avances logrados en el nivel de desarrollo de los PMG, en que 22 servicios habían alcanzado etapas superiores definidas en el programa de marco básico en 2004, se estimó necesaria la aplicación de un estándar externo que continuara promoviendo la excelencia en la gestión de los servicios públicos. Con este fin, en la formulación presupuestaria de los PMG correspondientes

a 2005, se incorporaron los primeros elementos para transitar hacia un mecanismo de certificación externa de sistemas de gestión para los servicios públicos a través de las Normas ISO 9001-2000, respondiendo además al compromiso establecido en el protocolo que acompañó el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público en 2004, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional. De esta forma, desde 2005, los PMG cuentan con un programa marco avanzado que corresponde a la certificación bajo la norma ISO 9001-2000 de siete sistemas del programa marco básico anterior (otros seis lograron una certificación en primera instancia solamente).

Estos PMG se enmarcan en un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco. Este incluye sistemas de gestión en las áreas de recursos humanos, calidad de atención a usuarios, planificación y control de gestión territorial, administración financiera y enfoque de género. El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión indicados, en donde cada etapa establece los requisitos técnicos de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias según características y requisitos básicos. Así, los PMG se formularon según el Programa Marco que incluye aquellos sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de la gestión de los servicios, respondiendo a las definiciones de políticas en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público, apoyado por una red de expertos. Seguido a este, el Programa Marco Avanzado consiste en la incorporación de los objetivos del Programa Marco básico y las exigencias de la Norma ISO 9001-2000, estas últimas en orden a certificar cada uno de los sistemas del PMG a través de organismos especializados en Norma ISO externos al ejecutivo. Así, la incorporación gradual al mecanismo de acreditación externa avanza desde el Programa Marco Básico, acreditado por la red de expertos, a un Programa Marco Avanzado. Este último contribuyó al proceso de mejoramiento de gestión de los servicios públicos, incorporando metodologías de trabajo que introducen conceptos asociados a la mejora continua y a la calidad, lo que ha permitido constituir sistemas de gestión de la calidad en las instituciones públicas.

A partir de 2009, se profundizó en la incorporación del mecanismo de certificación externa a través de la norma ISO en los servicios públicos, en las perspectivas transversales y específicamente en la perspectiva territorial o de género.

Considerando estos avances, el Programa Marco de la Calidad contempla la implementación de un sistema de gestión de la calidad en los servicios públicos, certificando procesos de provisión de bienes y servicios, ampliando el alcance de la certificación de los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado a regiones e incorporándolos en el sistema de gestión de la calidad único para la institución.

**Cuadro 1: Marco, Áreas y Sistemas del PMG**

| Área  | Sistema   | Marco básico | Marco avanzado | Marco de la calidad |
|---|---|--------------|----------------|---------------------|
| Recursos humanos                                    | Capacitación  | 2001-2010    | 2005-2010      | 2009-2010           |
|   | Higiene y seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo                              | 2001-2010    | 2005-2010      | 2009-2010           |
|   | Evaluación del desempeño  | 2001-2010    | 2005-2010      | 2009-2010           |
| Atención a usuarios                                 | OIRS  | 2001-2003    |                |                     |
|   | Simplificación de trámites  | 2001-2003    | 2005           |                     |
| Calidad de atención a usuarios                      | Sistema integral de atención a clientes(as), usuarios(as) y beneficiarios(as) (ex OIRS) | 2007-2010    | 2007-2010      | 2009-2010           |
|   | OIRS  | 2004-2006    | 2005-2006      |                     |
|   | Gobierno electrónico  | 2004-2010    | 2006           |                     |
|   | Sistema de acceso a la información pública  | 2009-2010    |                |                     |
|   | Sistema de seguridad de la información  | 2010         |                |                     |
| Planificación estratégica                           | Planificación y control de gestión  | 2001-2003    |                |                     |
| Auditoría interna                                   | Auditoría interna   | 2001-2003    |                |                     |
| Desconcentración                                    | Compromisos de desconcentración 2000-2002 y compromisos adicionales                     | 2001-2002    |                |                     |
| Planificación/control/gestión territorial integrada | Planificación y control de gestión  | 2004-2010    | 2005-2010      | 2009-2010           |
|   | Auditoría interna   | 2004-2010    | 2005-2010      | 2009-2010           |
|   | Gestión territorial integrada   | 2004-2010    | 2005           | 2009                |
| Administración financiera                           | Compras y contrataciones  | 2001-2010    | 2005-2010      | 2009-2010           |
|   | Administración financiera contable  | 2001-2010    | 2005-2006      |                     |
| Enfoque de género                                   | Enfoque de género   | 2001-2010    |                | 2009-2010           |

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

El cuadro presentado refleja el desarrollo de las áreas y los compromisos que, para cada año, estableció el PMG. Algunos puntos que destacar al respecto son:

El gobierno de Ricardo Lagos logró introducir los sistemas a modo de coordinación abierta de los servicios públicos. Además, su característica fue un proceso de modernización haciendo énfasis en la simplificación de trámites, instalación de OIRS y compromisos de desconcentración (pasando a enfoque territorial). Por otra parte, incorporó como elementos particulares el proyecto de simplificación de trámites, la incorporación de tecnologías a la gestión y en la relación con los ciudadanos así como temas de género.

El gobierno de Michelle Bachelet incorporó elementos de información a la ciudadanía, lo cual se refleja en la Ley de Transparencia, desarrollo de las OIRS a nivel de sistemas de atención integral y modernización de los PMG al incorporar el programa avanzado y de calidad, demostrando un claro interés por mejorar la gestión mediante estos instrumentos.

Se estableció una estabilidad e incorporación permanente de toda el área de recursos humanos; esta situación no se pareció en ninguna de las restantes del sistema PMG, lo que se traduce en la consiguiente mejora de los sistemas involucrados.

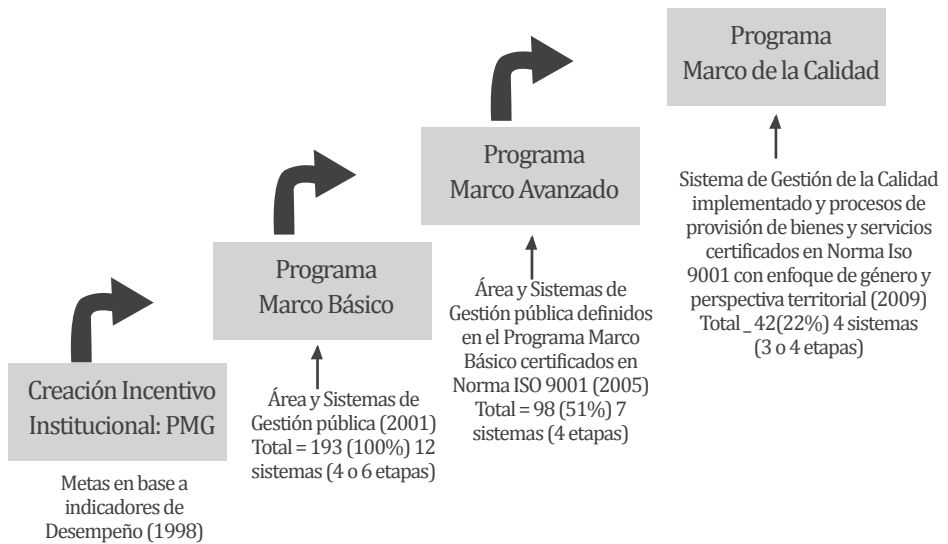
Es posible evidenciar una continua actualización de los sistemas en razón de los énfasis y desarrollo del modelo, lo anterior obliga a incorporar sistemas de mejora y énfasis políticos de las coyunturas o gobiernos de turno.

Elementos transversales de los gobiernos de Lagos y Bachelet están dados por su compromiso y desarrollo en materia de desconcentración, enfoque de género y atención ciudadana.

El gobierno de Sebastián Piñera asumió una perspectiva diferente en torno a los PMG, buscando simplificarlos y haciendo énfasis en el sistema de planificación y control de gestión con mayor detención en la medición de los indicadores. Esto generó un claro impacto en el desarrollo de los PMG, dejando la coordinación abierta por énfasis en el cumplimiento coordinados a nivel ministerial. El sistema de PMG que predomina hoy es el de monitoreo hasta el 80% de su relevancia sobre el cumplimiento, el cual busca establecer los niveles de cumplimiento sobre los resultados de los indicadores. Este gobierno, a diferencia de sus predecesores, no tan solo no incorpora ningún sistema, sino que además los eliminó, simplificando por tanto su propuesta y desarrollo.

Este breve recorrido en la historia de los PMG nos refleja el establecimiento del énfasis y diferencias entre gobiernos, acomodando los mismos a sus pretensiones y visiones con respecto a los desafíos y desarrollos de las administraciones públicas; esta aseveración la podemos reflejar en la siguiente figura.

**Figura 1: Desarrollo del PMG (1998-2009)**



Fuente: [http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-60578\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf), 28 de junio de 2013.

Como podemos ver en la figura precedente, hoy tenemos como sistema de incentivos PMG uno similar a lo que se tenía en 1998 y, por tanto, es retrotraer los mecanismos y metodologías a lo que antiguamente se desarrollaba.

En relación a los sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados, cabe comprender que los PMG de los servicios públicos se basan en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido, siendo su objetivo mejorar y modernizar la gestión pública. Así, este sistema de control de gestión hace énfasis en el desarrollo de información de desempeño, en formas de mediciones y/o evaluaciones con el objeto de cambiar el foco de atención desde los insumos a los resultados de las acciones públicas. Esto sigue el ejemplo de países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, donde se han realizado reformas orientadas al desempeño.

La gestión por resultados posee ciertos elementos básicos y estos van dirigidos a disponer de la necesaria información de desempeño, mecanismos y procesos que permitan el uso de esta herramienta para el análisis y toma de decisiones. Por otra parte, el presupuesto por resultado es definido como un presupuesto que presenta la información sobre lo que las instituciones han hecho y esperan hacer con los recursos entregados, información que puede ser presentada como parte de la documentación del presupuesto público. Este presupuesto por resultados es una forma de presupuestación que vincula los recursos distribuidos e información de desempeño, relacionándolos de manera indirecta o directa.

La vinculación indirecta significa que la información de desempeño es activamente usada para informar las decisiones a lo largo del presupuesto en conjunto con otra información (aunque no necesariamente la información de desempeño determinará los recursos destinados finalmente). La vinculación directa se refiere a que la asignación de recursos está directa y explícitamente vinculada a unidades de desempeño, utilizando fórmulas/contratos con indicadores específicos.

Cabe señalar que el sistema de presupuesto por resultados fija sus objetivos en todo el sistema de presupuesto. Los objetivos que se pretenden lograr son disciplina fiscal y eficiencia en la asignación de recursos, distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas. Este sistema de control de gestión por resultado comprende instrumentos como indicadores de desempeño, evaluaciones de programas institucionales (comprensiva del gasto), formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable), PMG y balance de gestión integral (BGI).

Los instrumentos mencionados anteriormente, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario, generan sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de sus procedimientos.

## **2. Modelo Europeo de Excelencia, Autoevaluación, Aseguramiento y Planificación de la Calidad**

En la década de los 80 –y ante el hecho de que la calidad se convirtió en uno de los principales tópicos de la gestión, siendo uno de los elementos con referencia más competitiva en muchos de los mercados y siendo exigencia para proveer otros sectores de la economía–, se constituyó en 1988 la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad con el fin de reforzar la posición de las empresas europeas en el mercado mundial, impulsando en ellas la calidad como factor estratégico clave para lograr una ventaja competitiva global.

Siendo el reconocimiento de los logros uno de los rasgos de la política desarrollada por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, en 1992 se presentó el Premio Europeo a la Calidad para empresas europeas, utilizando los criterios del Modelo de Excelencia Empresarial o Modelo Europeo para la Gestión de Calidad.

Este modelo se divide en dos grupos de elementos: los cinco primeros corresponden a criterios de agentes, los cuales describen cómo se consiguen los resultados (evidenciables). Los cuatro últimos, son los criterios de resultados, los cuales describen qué ha conseguido la organización (medibles). Así, estos nueve criterios abarcan los principios clave, que son: (1) Liderazgo, el que implica que para obtener el grado de calidad para las empresas es relevante el cómo se gestiona la calidad, llevando así a la organización hacia la mejora continua. (2) Estrategia y planificación, clarificando el cómo se refleja la calidad en la estrategia propuesta. (3) Gestión de las personas, entendiendo cómo se libera todo el potencial de las personas dentro



de la organización. (4) Recursos, abogando al cómo se gestionan eficazmente los recursos de la organización en apoyo de la estrategia. (5) Sistemas de calidad y procesos, declarando cómo se adecuan los procesos para garantizar la mejora permanente de las organizaciones. (6) Satisfacción del cliente, determinando cómo percibe el cliente externo sus productos o servicios. (7) Satisfacción del personal dentro de la organización, entendiendo la relevancia que tienen los colaboradores para el cumplimiento de todos los quehaceres de la organización. (8) Impacto en la sociedad, percibiendo cómo la ciudadanía percibe a la organización en la comunidad. Finalmente, (9) resultados del negocio, que comprende cómo la organización alcanza los objetivos en cuanto al rendimiento económico previsto.

Una de las grandes ventajas de la definición del modelo europeo de excelencia es su utilización como referencia para una autoevaluación, proceso en virtud del cual una organización se compara con los criterios del modelo para establecer su situación actual y definir objetivos de mejora. Con esto se entiende la calidad como un recurso, el cual debe ser constante y repetido en los procesos, para lo cual se controla. Para esto se acuña el término de aseguramiento de la calidad, el cual nace como una evolución natural del control de calidad que resultaba limitado y poco eficaz para prevenir la aparición de defectos. Así, se hizo necesario crear sistemas de calidad que incorporasen la prevención como forma de gestión y que sirvieran para anticipar los errores antes de que se produjeran. De esta manera, un sistema de calidad se centra en garantizar que lo ofrecido por una organización cumpla con las especificaciones establecidas previamente, asegurando una calidad continua a lo largo del tiempo, elementos en los que los sistemas de mejoramiento de gestión cobran vital importancia.

Con el establecimiento de un sistema de gestión de calidad, las normas ISO aportan las reglas básicas para su desarrollo, siendo totalmente independientes del fin de la organización o del producto o servicio que proporcione. En ese aspecto, en los últimos años se está poniendo en evidencia que no basta con mejoras que se reduzcan a través del concepto de aseguramiento de la calidad, sino que la concepción de la calidad sigue evolucionando, hasta llegar hoy en día a la llamada gestión de calidad, en la cual la norma ISO 9000 es la base en la que se asientan los nuevos sistemas. De esta manera, es fundamental centrarse en el proceso de planificación y estrategia con el cual se definirá la calidad para, de esta manera, proporcionar un enfoque sistemático en relación a la fijación de objetivos de calidad y la consecución de estos, manteniendo una visión eje de toda la organización en su conjunto.

Esta evolución ayuda a comprender la génesis de la necesidad de ofrecer una mayor calidad del producto o servicio que se proporciona al cliente y/o usuario. Así, la calidad no se ha convertido únicamente en uno de los requisitos esenciales del producto o servicio, sino que en la actualidad es un factor estratégico clave del que dependen la mayor parte de las organizaciones, tanto privadas como las públicas, no solo para mantener su posición en el mercado y la asignación presupuestaria, sino incluso para asegurar su permanencia y más aún, potenciar la credibilidad de

todos los servicios brindados a la sociedad. Así, se hace relevante considerar al menos algunos de los elementos descritos en este apartado, que podrían sin duda potenciar los sistemas de mejoramiento de la gestión de todas nuestras instituciones, teniendo como foco la calidad interna institucional, tanto en el desarrollo de sus actividades como en la relación de trato de sus integrantes y, por otro lado, un foco en el recibimiento de los usuarios y beneficiarios del sistema público de gestión.

### **3. Des-virtualización y pérdida de integralidad**

Como principio, es conveniente destacar que la integralidad es un término de carácter polisémico, consistiendo uno de ellos en realizar un conjunto articulado continuo de acciones preventivas y curativas, individuales y colectivas, en los diferentes grados de complejidad del sistema, donde los servicios deben estar organizados para realizar una atención ampliada de las necesidades de la población a la que atienden (Mattos, 2001). Así, se puede entender la integralidad como un conjunto amplio de acciones, un acompañamiento diferenciado y ampliado de los individuos, no solo de sus consultas (atención).

La des-virtualización y pérdida de integralidad puede redundar en mayor o menor grado de racionalización, legitimación política y democratización de los servicios. Así, esta des-virtualización como inadecuación del dimensionamiento del sistema de gestión en su conjunto y la ciudadanía se vuelve un impedimento para atender las necesidades sociales, comprometiendo la integralidad.

Al respecto, es interesante poder analizar los resultados del PMG desde su creación. Para ello, se muestran los resultados a 2012 por institución y, posteriormente, se refuerza con los mismos por dotación:

Es interesante ver cómo desde 1998 hasta 2012 la cobertura de instituciones públicas adscritas al PMG ha crecido en un 157%. Por tanto, podemos afirmar que el nivel de instalación de este instrumento está llegando a su punto cúlmine. Esta conclusión es interesante en la perspectiva de la cobertura del mismo y los niveles de incidencia del instrumento en razón de las organizaciones de la administración pública en general.

A nivel de resultado de las instituciones, es importante ver cómo el peor resultado está en el año de creación de los PMG como sistemas de gestión y, luego, esos resultados comparativamente mejoran, no obstante siguen siendo malos (2003 y 2004). La explicación para 2003 y 2004 es que son los años donde la aplicabilidad y nivel de desarrollo de los sistemas se complejiza y, por tanto, se generan los errores de diseño y validación.

Así también, los menores resultados en 2006 y 2007 se deben a la incorporación del SIAC e instauración del marco avanzado.

**Cuadro 2: Cumplimiento PMG por institución**

| AÑO  | 90%-<br>100% | % Institución | 75%-<br>89% | %<br>Institución | Menos<br>de 75% | %<br>Institución | Total |
|------|--------------|---------------|-------------|------------------|-----------------|------------------|-------|
| 1998 | 93           | 83,0%         | 14          | 12,5%            | 5               | 4,5%             | 112   |
| 1999 | 163          | 93,7%         | 10          | 5,7%             | 1               | 0,6%             | 174   |
| 2000 | 161          | 92,0%         | 6           | 3,4%             | 8               | 4,6%             | 175   |
| 2001 | 116          | 66,3%         | 29          | 16,6%            | 30              | 17,1%            | 175   |
| 2002 | 139          | 79,4%         | 28          | 16,0%            | 8               | 4,6%             | 175   |
| 2003 | 132          | 75,0%         | 36          | 20,5%            | 8               | 4,5%             | 176   |
| 2004 | 134          | 74,9%         | 35          | 19,6%            | 10              | 5,6%             | 179   |
| 2005 | 152          | 85,4%         | 22          | 12,4%            | 4               | 2,2%             | 178   |
| 2006 | 138          | 77,5%         | 32          | 18,0%            | 8               | 4,5%             | 178   |
| 2007 | 145          | 81,5%         | 27          | 15,2%            | 6               | 3,4%             | 178   |
| 2008 | 162          | 87,1%         | 22          | 11,8%            | 2               | 1,1%             | 186   |
| 2009 | 171          | 91,9%         | 14          | 7,5%             | 1               | 0,5%             | 186   |
| 2010 | 174          | 92,6%         | 11          | 5,9%             | 3               | 1,6%             | 188   |
| 2011 | 182          | 94,8%         | 9           | 4,7%             | 1               | 0,5%             | 192   |
| 2012 | 174          | 89,2%         | 14          | 7,2%             | 7               | 3,6%             | 195   |

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

A continuación mostramos los resultados por dotación presentando las tablas y un gráfico, donde se puede concluir lo siguiente:

Existe una cierta relación con los cambios de gobierno entre Frei, Lagos y Bachelet que denotan menores cumplimientos, lo que se explica por la incorporación de nuevos sistemas o propuestas más ambiciosas, tendencia que se cambia con el cambio al gobierno de Piñera.

Las diferencias a nivel agregado de los resultados entre dotación e instituciones, se explican por las diferencias en las dotaciones de los distintos servicios públicos, donde podemos indicar, como lo señalan las cifras, que a mayor envergadura de la institución, menor es el riesgo de incumplimiento de alguno de los sistemas.

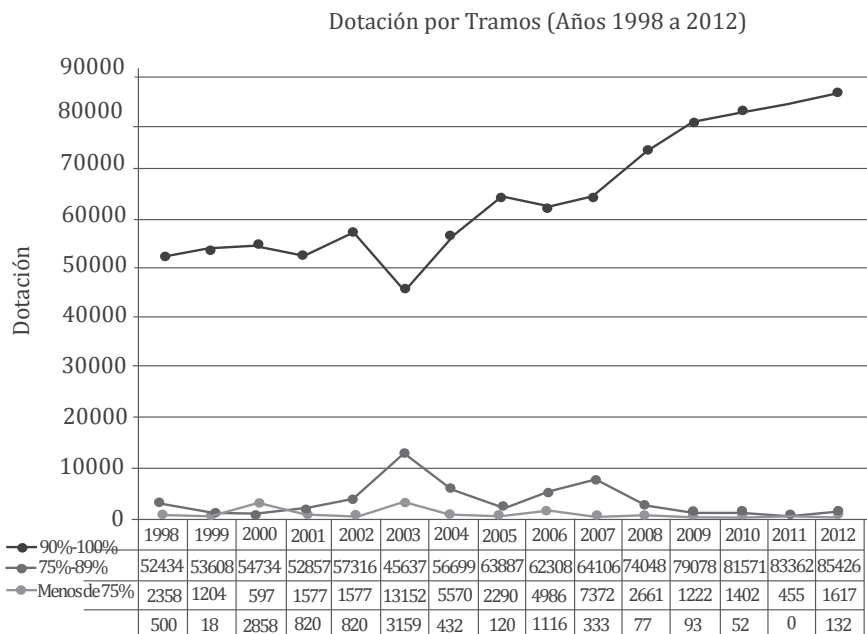
Se puede apreciar que la dotación sin bonificación es muy baja, lo que demuestra una preocupación relevante por parte de los equipos técnicos que desarrollan el PMG.

**Cuadro 3: Cumplimiento PMG por dotación**

| AÑO  | 90%-100% | % Dotación | 75%-89% | % Dotación | Menos de 75% | % Dotación | Total  |
|------|----------|------------|---------|------------|--------------|------------|--------|
| 1998 | 52.434   | 94,8%      | 2.358   | 4,3%       | 500          | 0,9%       | 55.292 |
| 1999 | 53.608   | 97,8%      | 1.204   | 2,2%       | 18           | 0,0%       | 54.830 |
| 2000 | 54.734   | 94,1%      | 597     | 1,0%       | 2.858        | 4,9%       | 58.189 |
| 2001 | 52.857   | 95,7%      | 1.577   | 2,9%       | 820          | 1,5%       | 55.254 |
| 2002 | 57.316   | 94,0%      | 3.505   | 5,7%       | 178          | 0,3%       | 60.999 |
| 2003 | 45.637   | 73,7%      | 13.152  | 21,2%      | 3.159        | 5,1%       | 61.948 |
| 2004 | 56.699   | 90,4%      | 5.570   | 8,9%       | 432          | 0,7%       | 62.701 |
| 2005 | 63.887   | 96,4%      | 2.290   | 3,5%       | 120          | 0,2%       | 66.297 |
| 2006 | 62.308   | 91,1%      | 4.986   | 7,3%       | 1.116        | 1,6%       | 68.410 |
| 2007 | 64.106   | 89,3%      | 7.372   | 10,3%      | 333          | 0,5%       | 71.811 |
| 2008 | 74.048   | 96,4%      | 2.661   | 3,5%       | 77           | 0,1%       | 76.786 |
| 2009 | 79.078   | 98,4%      | 1.222   | 1,5%       | 93           | 0,1%       | 80.393 |
| 2010 | 81.571   | 98,2%      | 1.402   | 1,7%       | 52           | 0,1%       | 83.025 |
| 2011 | 83.362   | 99,5%      | 455     | 0,5%       | -            | 0,0%       | 83.817 |
| 2012 | 85.426   | 98,0%      | 1.617   | 1,9%       | 132          | 0,2%       | 87.175 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

**Gráfico 1: Cumplimiento por tramo y dotación**



Fuente: Elaboración propia en base a datos DIPRES, 2013.

## Conclusiones

1. La pérdida de integralidad es una de las premisas de este seminario. Al respecto, y de acuerdo al estudio desarrollado, compartimos que aquella sin duda afecta al sistema. Primero, desde 2011 existe una decisión política de relacionar el PMG con los resultados de indicadores de gestión, lo que hace perder de vista los otros sistemas de gestión vinculados a la política pública transversalmente, como puede ser la mejora de los puntos de atención, el desarrollo de sistemas de calidad e incluso nuevos paradigmas como la excelencia u otros. Esto quiere decir que no existen áreas de desarrollo transversales al sector público, sino un énfasis en puntos particulares de cada uno de los servicios públicos que comprometen PMG. Lo que se debiese hacer es generar nuevos sistemas de desarrollo en el sector público, tales como los vinculados a participación y control ciudadano, innovación, potenciar el de género, ampliar los de enfoque territorial, entre otros. Así también, la mejora de la gestión en términos de eficacia con el cumplimiento de las metas, la relación con el ciudadano en términos de legitimidad y generar vasos comunicantes con el usuario beneficiario, obteniendo información relevante para la mejora de los bienes y servicios que prestan las administraciones públicas.
2. Una tarea importante es la incorporación bajo este mismo esquema y porcentajes a los municipios, hospitales, entre otros sectores que son administraciones públicas como las restantes y no están incorporadas con este nivel de desarrollo. Es relevante que pasemos a desarrollar capacidades institucionales de mejora en áreas que sean relevantes para el país y que deben desplegarse en todo el territorio. De esta manera, la administración del Estado da un salto cualitativo en la mejora de la gestión, capacidad institucional y equidad en sus recursos humanos.
3. Tomando en consideración que los resultados de los indicadores de cumplimiento han escalado a sus resultados máximos, afectando negativamente en el desafío, el énfasis en los indicadores (sistemas de monitoreo), hace regresarnos a 1998, donde cada servicio comprometía indicadores de gestión y, en base a sus resultados, se establecía el nivel de cumplimiento. Esto se traduce en la práctica en desconocer y no aprovechar los niveles de desarrollo alcanzados por la administración pública chilena en estos 15 años de existencia de los PMG.
4. En cuanto a la des-virtualización de los PMG, esta se da principalmente debido a los elementos siguientes:
  - Incorporación de los incentivos en las remuneraciones de manera permanente, incluso en los llamados a concursos.
  - Disminución de estándares de cumplimiento de indicadores, donde se establece sobre el 85% y no sobre el 95% como era anteriormente, lo cual es sin duda un retroceso que no requiere nuestra administración pública.

5. Los PMG reflejan los énfasis y visiones ideológicas aplicadas a la gestión. Así, podemos decir que el gobierno de Frei modernizó y creó los PMG. Lagos los implementó y desarrolló incorporando sistemas vinculados a las TIC en la relación con los usuarios, descentralización y compromisos de gobiernos. Bachelet creó el SIAC, el que apuntó al desarrollo de los sistemas de atención, el acceso a la información y la seguridad de la misma. Y, finalmente, Piñera busca solo medir resultados de la gestión, no desarrollando así ningún sistema.
6. Los datos indican altos índices de cumplimiento organizacional por parte de los funcionarios del sector público, lo que reflejaría un estilo de aprendizaje organizacional (Swieringa & Wierdsma, 1992) orientado al proceso colectivo del aumento de las competencias disponibles en el desarrollo de los sistemas de gestión, demostrado año a año con el cumplimiento de las metas comprometidas. Así, y con el fin de potenciar este elemento, es propicio centrar la preocupación en el alto porcentaje de trabajadores a contrata en el sector, elemento que genera inestabilidad e inseguridad laboral. Ello puede redundar en desvinculaciones voluntarias o incidencia de despidos en los que ambos elementos son reflejo de procesos de gestión desarrollados deficientemente por parte de las instituciones (Cross & Travaglione, 2004; Spreitzer & Mishra, 2002), ya sea por estimar erróneamente las tendencias del mercado o dirigir equivocadamente la planificación y ejecución de estrategias organizacionales, todo lo cual genera resultados económicos negativos, que más tarde definirán un ajuste laboral reactivo de las personas.

## Referencias

Cross, B. & Travaglione, A. (2004). "The times they are a-changing: Who will stay and who will go in a downsizing organization?", *Personnel Review*, 33(3), 275-290.

Lepak, D. y Snell, S. (2002). "Examining the Human resource Architecture: The Relationships among Human Capital, Employment, and Human Resource Configurations", *Journal of Management*, 28(4) 517-543.

Mattos R A. (2001). "Os sentidos da integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser definidos". En: Pinheiro R, Mattos e R A. *Os Sentidos da Integralidade na atenção e no cuidado à saúde*. Rio de Janeiro: UERJ/ IMS/ ABRASCO; p. 39-64.

Salcedo, E. (2004). VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Disponible en <http://www.uimuni-cipalistas.org/viicongreso/viicon-gresouim.htm> [13-12-2006].

Spreitzer, G. & Mishra, A. (2002). "To stay or to go: Voluntary survivor turnover following an organizational downsizing", *Journal of Organizational Behavior*, 23, 707-729.

Swieringa, J. and Wierdsma, A. (1992). *Becoming a Learning Organization*. Addison-Wesley, Reading, MA.

## Ponencia de Marigen Hornkohl

Primero que todo, quiero saludar a quienes nos han permitido estar aquí hoy con ustedes. Desde luego, al Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Eduardo Dockendorff, y a Raúl de la Puente, grandes amigos de una misma generación, de tantos sueños y trabajo compartido. También agradecer y saludar a Rafael Pizarro que ha hecho una exposición extraordinariamente adecuada y precisa respecto de aquellos aspectos en los cuales actualmente se detectan fallas, y en los cuales también creo pudimos hacerlo mejor, a pesar de los tremendos avances de estas últimas décadas. Saludar también a Bernardo Jorquera, a quien vuelvo a encontrar en estas lides, valorando su presencia en regiones a pesar del esfuerzo realizado ayer en la movilización sindical del 11 de Julio. Es más: no solamente participa en la actividad, sino que además lo hace activamente como panelista. Finalmente, al dueño de casa mis saludos especiales, el Presidente Regional de la ANEF que nos recibe con afecto, y a todos los amigos presentes. Los de antaño y los de ahora.

Cuando nos referimos al concepto de Modernización del Estado hablamos, como bien indica Rafael, de dotar al aparato público de nuevas capacidades y formas de trabajar en la búsqueda del Bien Común. Esa frase me parece extraordinariamente clave a la hora de analizar qué hemos hecho, cómo lo hemos hecho y todo lo que falta aún por hacer. En ese sentido el aprendizaje, el aprender a adaptarse y a responder con distintas herramientas a la nueva realidad, implica desarrollar actitudes y emprender acciones nuevas, que nos permitan situarnos en otro lugar de observación para mejorar lo alcanzado.

Quisiera comentarles que ya en la década de los 90 tuve el privilegio de formar parte de los equipos gubernamentales, y como Jefa del Gabinete del Ministerio de Justicia, al inicio de la aplicación del sistema de Indicadores de Gestión, dimos los primeros pasos a fin de establecer los indicadores de nuestro Programa de Mejoramiento Institucional en la materia. Esa vez nos fue bien. Nos impusimos ser creativos definiendo acciones, metas e indicadores, para luego descubrir que aquella creatividad nos fue provocando tensión, y literalmente nos llevó a “apretarnos el estómago y la garganta”. En síntesis, al comienzo parecía simple y fácil, y con el paso del tiempo los compromisos adquiridos se constituyeron en una vara compleja pero alcanzable si permanecíamos alertas a la forma de trabajar, además del fondo del asunto. Por ello, quiero mencionar algunos conceptos que anoté mientras Rafael exponía: gestión orientada a resultados, coordinación interministerial, racionalidad de la gestión pública, gestión participativa, eficiencia, eficacia. Incentivo, no solo monetario, tecnologías de la información,

Servicio Civil, reclutamiento, evaluación, participación ciudadana, PMG, control interno, normas ISO en sus más variadas gamas de nomenclaturas, valores, números... La pregunta entonces es: ¿Y las personas?

Chile, durante los últimos 15 años, hizo un tremendo esfuerzo, un gran avance, pero a mi juicio sólo desde la perspectiva técnica. No así desde la necesaria óptica del desafío adaptativo que involucra exclusivamente al factor humano –y que debe estar antes, o al menos en paralelo al desafío técnico–. Donde a mi entender, nos ha faltado visión.

Respecto a la VISIÓN, me gustaría que viésemos un video a continuación, pues la visión no es algo que uno decida tener. Este tipo particular de visión se tiene o no, de acuerdo a cómo nos formamos, a cómo se estructuró nuestra mente. Normalmente vemos lo que acostumbramos a ver pues lo conocemos. Para qué decir, lo que ocurre actualmente, cuando el gobierno de hoy no sólo cercena lo técnico ya instalado como cultura pública según el relato de mi antecesor en este panel, sino que lo hace además sin considerar lo adaptativo, es decir la forma o la “cultura” de las personas en esto de “hacer” las cosas. Siento que se frena un trabajo que es fundamental y cuyo ritmo y resultados nos va a costar mucho dolor y esfuerzo recuperar.

[La ponente nos presenta un video, que muestra un equipo de básquetbol tirando pases entre ellos. El relator del video pide contar cuántos pases realiza el equipo; segundos después pregunta si adivinaron el número de pases, pero además pregunta si la audiencia vio pasar a un oso entre los jugadores mientras hacían los pases. Este se pierde de vista al fijar nuestra atención sólo en el juego.]

“No es fácil encontrar algo que no estás buscando o que no conoces”. ¿Por qué les quise mostrar este video? Porque eso es lo que nos pasa a los seres humanos: sólo reconocemos aquello que nos es familiar. Aquello que re-conocemos o a lo más, lo que buscamos. Es complejo “ver” lo nuevo que asoma sin anuncio...

Quisiera hacer un brevísimo y simple recuento de cómo en la historia de la humanidad de los últimos 25 siglos, han ido desarrollándose las cosas. Hay visiones que tenemos grabadas a fuego en la mente y tienen que ver con la persona y su enorme complejidad y valor, que por cierto siempre debería estar en un lugar anterior al desafío meramente intelectual y técnico. Si algo pude hacer en lo personal, y sospecho que muchos de los que tuvimos algunos éxitos en los 20 años de gobierno de la Concertación, fue porque pusimos algo de atención a esa dimensión de las relaciones en la organización para alcanzar los objetivos de carácter técnico.

Mucho de la Modernización del Estado se inserta en paradigmas tradicionales, fundados en el pasado, de una cultura determinada en la cual hay un enorme caudal de materias relacionadas con la complejidad humana, que simplemente no podemos o no sabemos ver.



Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones que surgen de los planteamientos del Doctor Humberto Maturana, y que de modo especialísimo son puestas en el tapete por su discípulo Jaime García (ver referencia al final), reconocido experto en el arte de Relaciones Humanas, y que ha sido para mí un maestro en temas cruciales como la negociación:

Cuando miramos la historia de la humanidad, un factor fundamental que surge con fuerza es el poder de la voluntad, el hablar más fuerte, enseñar con vehemencia, ser cortos de paciencia, los padres autoritarios, el poder de la razón y del conocimiento ante todo.

La autoridad, la obediencia y el estatus: El jefe sabe y piensa, mientras el subalterno cumple la instrucción. Eso nos pasaba antaño, cuando nuestros padres eran niños, cuando ellos se formaron, y ellos a su vez nos formaron a nosotros. A la gente se le pagaba por hacer, no por pensar. La sumisión se premiaba con la permanencia. La disidencia con el despido. Por ende, la organización piramidal, patriarcal y jerarquizada era la norma.

Reinos, ejércitos, iglesias, países, fábricas, familias...

El valor de la jerarquía implicó que la figura de autoridad se impusiera por la fuerza del poder, del argumento y la razón. El ciclo de vida era más corto, era más riesgoso. Había poco tiempo para cuestionar la organización de la sociedad. Se necesitaba en ese entonces, más tiempo para sobrevivir que para reflexionar. Para eso, por cierto, estaban los filósofos. Por otra parte, el rol de la mujer era limitado, y se dedicaba fundamentalmente a perpetuar la especie. A su vez, si miramos el tema del trabajo en la historia, este inicialmente se da en el campo y luego en la fábrica, donde se requería más de la fuerza; lo que para colmo de males, transformó al hombre en proveedor más que nada. La fuerza del trabajo, mayoritariamente homogénea, era manual, poco calificada, prevaleciendo la destreza física, y aun cuando hablamos de hace muchos años, pareciera que aún tuviéramos esos paradigmas marcados en el cerebro. En cuanto a la educación, ésta no era masificada y por lo tanto, la elite era la que recibía instrucción y la gran masa debía obedecer a la inteligencia de los que venían de la elite. Toda acción tendía a conservar el tipo de relación basado en el paradigma cartesiano, cuando Descartes dijo: "Pienso, luego existo".

Alguien tenía la razón y el resto acataba. La vida fluctuaba entre el mando y la obediencia. Los padres criaban a sus hijos de acuerdo al patrón del padre y se otorgaba más valor a la obediencia que a la iniciativa. El jefe controlaba todo. Él pensaba mientras el resto hacía lo que se ordenaba. Los obreros que ascendían a capataces –hoy podrían ser los supervisores– repetían conductas abusivas de sus jefes por sobre los dirigidos. Los organismos piramidales y jerarquizados se caracterizaron por imponer el miedo como una emoción base para sostener las relaciones.

Los últimos 200 años se centran en definir al ser humano como un ser individual a la luz de la mirada del capitalismo, o social a la luz de la mirada del socialismo. Durante el siglo XX y el siglo XXI tenemos felices noticias: Germina un nuevo ordenamiento, una nueva conciencia que nos lleva a otro tipo de organizaciones, y por ende, a una nueva forma de relacionarnos y a negociar. Vivimos negociando con la familia, con los hermanos, con el jefe, con el compañero, con el subalterno. La convivencia jerarquizada se supone queda obsoleta, las transformaciones tecnológicas y los desarrollos implícitos en ello como la globalización, ponen fin al aislamiento y nos dotan de una apertura insospechada. Se prolonga la vida, las mujeres vivimos más de 80 años, más mujeres que hombres ingresamos a la sociedad, y la idea de participación de alguna manera se impone por sobre la de la autoridad. Las empresas productivas ceden terreno a las empresas de servicio, y atención: el ámbito público tiene mucho de servicio, por no decir todo.

En este nuevo paradigma el jefe orienta hacia dónde ir, más que a saber lo que se debe hacer. Se impone el trabajo del conocimiento más que el trabajador manual, que es reemplazado muchas veces por la tecnología. La educación superior es más masiva, creando un contingente de trabajo dispuesto a asumir desafíos que ahora les son propios. Menos miedo, más autoconfianza como base de las relaciones humanas es lo que ha surgido. La pirámide entonces, se hace mucho más horizontal. Las mujeres se integran más a la vida pública, en un ambiente de demanda de mayor igualdad, la sensibilidad empieza a tomar lugar: Observemos bien el fenómeno Bachelet, la gente demanda coherencia con este nuevo paradigma y esas son las respuestas que tenemos que ser capaces de dar. El ideal de democracia participativa se consolida en el mundo y surge un nuevo marco de entendimiento. Se acepta al ser humano individual como social y al ser humano social como individual. Entonces, luego de 25 siglos de paradigma y de historia, la incertidumbre y la dificultad son obvias en la conciencia humana.

Enfrentamos un mundo donde hasta hoy no sabemos movernos. Cuesta cambiar las coherencias de siempre, por lo cual se hace legítima y necesaria una invitación a ser más conservadores. En lo personal, creo que hay que mirar hacia adelante en casi todo, pero hay una cosa en la que es preciso ser conservadores: conservar valores como la autenticidad, la honestidad, la ética, el compromiso, el respeto, la confianza y el amor –aunque les parezca ridículo hablar de amor cuando se habla de mejoramiento de la gestión pública–. Es decir, vivir en el cuidado de las relaciones, tomando las palabras de Maturana y de García, a mi juicio muy inspiradoras:

- Donde prima el amor, desaparece el odio y el resentimiento. Cuando surge el reconocimiento y la autonomía del otro, lo que se debilita es el control.
- Cuando desaparece el miedo, aparece la confianza.
- Cuando surge la participación, el espacio para la autoridad empieza a convertirse en otro tipo de espacio.

- Cuando aparecen las oportunidades, desaparecen los problemas. Cuando surge el encuentro, el conflicto se desvanece.
- Debemos aprender desde la humildad, entender que hay muchas cosas que no sabemos y crear un nuevo entendimiento, en donde la convivencia y el liderazgo efectivamente sean útiles a los tiempos, que no son tiempos que se vienen sino que ya están.

Cuando hablamos de integralidad, estamos hablando de un mundo interrelacionado, interconectado, con oportunidades a la mano, nos situamos ante nuevas aguas por las cuales navegar y hacernos miles de preguntas. Especialmente cómo compatibilizar esta modernidad con algo de la tradición. Como somos co-creadores permanentes, los cambios hoy día son impensados, Mercado y Estado, secularismo y religiosidad conviven en nuestra sociedad.

La tecnología es un instrumento imprescindible, y lo hemos visto en la modernización de la gestión pública muy presente, pero ¿nos comunica o nos conecta? Vemos en la calle miles de personas comunicándose por aparatos móviles pero no entre ellos. Lo mismo ocurre en los ascensores, en el metro y el transporte e incluso en la casa, en donde la convivencia es cada vez más fragmentada y en donde cada uno vive su propio mundo. ¿La tecnología hasta qué punto nos trae la felicidad? Este es el contraste global, la paradoja en los tiempos en los que vivimos. Estos cambios no sólo producen expectativas muy diversas en la sociedad, sino también una alta segregación y desigualdad. Mientras un hombre en África usa botellas plásticas como zapatos, muchos de nuestros niños sueñan con las zapatillas de moda, aspirando a ser mejores a través de ello.

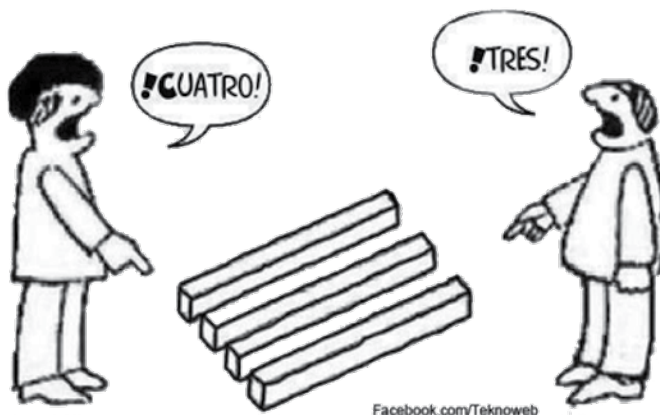
Asimismo, y todos lo sabemos, el conocimiento ya no se renueva cada 400 años – primero fueron cerca de mil–, sino que cada cierta cantidad de meses o quizás de días. Los paradigmas nuevamente cambian. Cuando la tierra era plana mirábamos el mundo de una manera. Pasó a ser redonda, y la forma de pensar cambió. Hoy día nuevamente comienzan a cambiar los paradigmas: Vimos cómo cayeron los muros en Berlín del 89 y con ello el socialismo real, luego la crisis económica mundial pone en jaque al Modelo y al mundo apoyado en el ideal del mercado y el capitalismo. Los indignados a lo largo y ancho del mundo hacen oír su voz y la huelga está presente aquí y en todas partes del globo. La demanda es global y aun miramos el universo desde sólo de mirada. ¿Por qué no nos damos la oportunidad de mirarlo desde el multiverso? ¿Podemos de verdad medir la multiversidad? ¿Aprendemos a resolver conflictos? Claro es que tenemos esperanza. Uniendo la visión de la ciencia y de la técnica con la mirada humana. Y aquí Einstein representa mucho de eso: Era un hombre que usaba el humor, se reía de sí mismo y se conectaba con otras cosas, además del pensamiento. Aceptar la diversidad como un aporte, y la confianza como un factor absolutamente irremplazable, es conservar un valor que no es nada nuevo, y que clama al cielo tenerlo más a mano.

El tema hoy es cómo intentar desarrollar las habilidades relacionales, mal llamadas blandas, para enfrentar este cambio global de nuestros paradigmas. Una perspectiva es abordarlo desde el esquema que nos proporciona la ontología del lenguaje, que nos sugiere que estamos permanentemente creando realidad. Somos con otros, y vivimos desde una coherencia casi obvia: somos cuerpo, emoción y razón a la vez, y por cierto, utilizamos el lenguaje. Podemos cambiar las cosas si comenzamos por mirarnos a nosotros; y entendemos que sólo observamos las cosas de determinada manera. Como dice Maturana, no sabemos cómo son las cosas sino solo cómo las interpretamos, y lo que estamos interpretando como sociedad, es un mundo que leemos con los paradigmas del pasado.

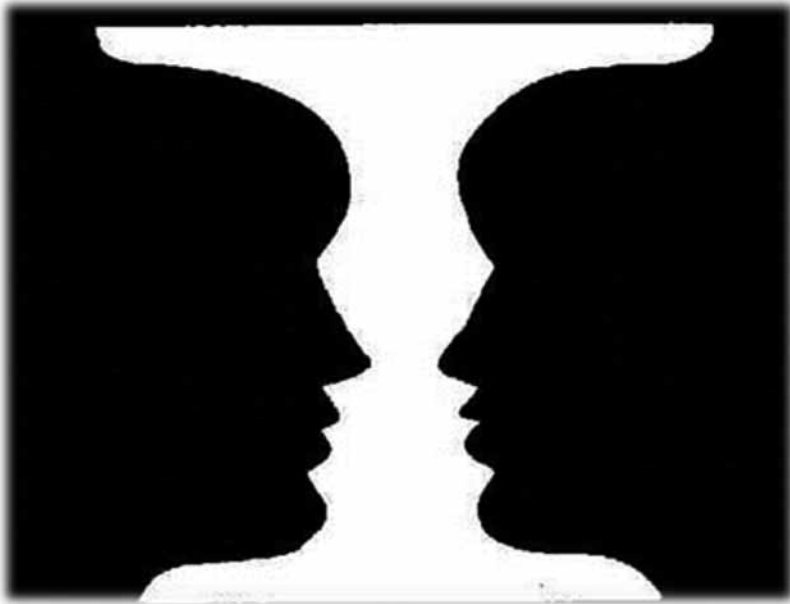
¿Qué significa entonces esto de las habilidades relacionales? Simplemente entender que soy un observador distinto, saber que me comunico a través del lenguaje en donde las emociones resultan fundamentales, y que el comprender su profundo sentido, me permite reflexionar. Primero que todo, ser capaces de reflexionar para abandonar la certidumbre y admitir que todo lo que yo creo, pienso, tengo y opino, puede ser legítimamente analizado, observado y luego aceptado, corregido o rechazado. Más aún. Internalizar que no se nos va la vida en ello, que si mi verdad no necesariamente es LA verdad, se abre un mundo de posibilidades de aprender de la diferencia y de la mirada del legítimo otro. Entender que si observo distinto en la relación, en la negociación, o en donde esté interactuando, abro un umbral de progreso y de co-creación. Para qué decir cuando se trata de coordinar mis saberes y acciones con otros, y llevar adelante una empresa tan compleja, tan delicada y tan trascendental para el bien común y la mejor vida de los ciudadanos de nuestro país, como es una gestión pública moderna desde el Estado.

Si yo les presento las siguientes figuras cada uno de nosotros va a ver una cosa distinta, dependiendo desde donde se observe lo que enfrentemos:

**DEPENDIENDO DE DÓNDE VEAS LAS COSAS,  
LA PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD PUEDE SER MUY DISTINTA.**



Aquí lo mismo, puede ser un vaso o puede ser una pareja a punto de besarse,



¿Qué leen aquí? “Que viva la buena vida”, ¿notan algo raro? Probablemente no lo noten tan fácilmente:



Fuente: Punset Bannel, Elsa (2012) Una Mochila para el Universo. Ediciones Destino, Barcelona.

Efectivamente, la palabra “LA”, se repite, o más bien nos sobra. Me ha ocurrido en varias ocasiones, en que los asistentes a la conferencia les cuesta mucho descubrir la repetición en la imagen. ¿Cuál es la razón? Esto lo aprendí en un texto de neurociencias. Simplemente, el cerebro se las arregla para facilitarte la vida. Tú lees eso, con repetición y todo, y el cerebro se encarga inmediatamente de ordenarlo para facilitar el entendimiento de la idea. Dicho de otra forma, cuando algo falla en el patrón familiar, el cerebro se toma la justicia por su mano y lo corrige por su cuenta. Pensamos con patrones prefabricados, porque es una forma rápida y cómoda de pensar, que resulta útil para ahorrar tiempo y esfuerzo. Cuando el cerebro reconoce un patrón lo completa automáticamente y si le sobra una palabra como en este caso, simplemente lo elimina. En este ejercicio no importa. La corrección que hace nuestro cerebro no tiene mayor importancia. Sin embargo, si consideramos que esa siempre será la tendencia, vemos con preocupación (a mí en realidad me espanta), que no vemos lo que no esperamos ver o lo que “no nos interesa” ver. Allí es donde importa. Porque distorsionamos la realidad. Cuando el cerebro insiste en que veamos las cosas como aprendimos a verlas, no solo en nuestra propia vida sino tal como el hombre en la caverna aprendió a ver las cosas, a defenderse del ataque enemigo, empezamos a no ver el oso del video inicial, que se nos cruza en cada momento por la vida.

Luego, resulta también clave entender que somos una sola coherencia entre cuerpo, emoción y razón; es decir entre lo físico-corporal que sostiene por una parte; lo emocional y lo vital que anima, y lo racional-mental que configura, interpreta y analiza, por otra parte.

Nos constituimos y actuamos inmersos en esos tres aspectos como un potente engranaje, que nos permite “ver” de modo más integral la vida, y actuar en consecuencia. Mirar a lo emocional o al cuerpo como una cuestión de segundo orden, siguiendo el patrón histórico cultural tan bien representado por Descartes con su “pienso, luego existo”, nos hace perder la oportunidad de transmitir de manera más coherente, y desde luego escuchar como si tuviéramos sólo un oído o camináramos solo con un pie: A saltos por la vida en la construcción con otros.

El cuerpo, por su parte, que es lo vivido, es lo físico, y lo que sostiene, es el lugar donde se inscriben las emociones. Es el lugar donde las personas “somos” y “sentimos”, y en gran parte lo que somos, depende de lo que pasa en nuestro ser emocional. Con el cuerpo hacemos movimientos, que no son simplemente “corporales”. Los movimientos muchas veces se relacionan con las actitudes y la manera en que enfrentamos las cosas en la vida. La persona humana tiene una necesidad instintiva hacia el movimiento, que además es diferente en cada ser. Casi como una huella digital única. Me refiero a fuerzas básicas que emergen de nosotros y desde las cuales hacemos lo que hacemos. Imaginemos los movimientos básicos, en el sentido concreto y también figurativo o simbólico, y descubriremos nuestro propio “sello”

en el movimiento del actuar: Si movemos nuestro cuerpo y observamos lo que nos ocurre y lo que “sentimos”, podemos descubrir nuestra “huella personal”. Es decir, descubrir cuál es el movimiento que nos resulta más fácil: si nos movemos hacia abajo apelamos a la estabilidad, lo seguro, lo conocido. Lo serio y lo concreto. Si nos movemos hacia arriba, lo hacemos apelando a la flexibilidad y descubrimos que cuando nos elevamos, se hace presente la emoción de la alegría y el humor, tan importantes y tan desusadas para comunicarnos. El movimiento hacia adelante es el que nos facilita el avanzar, concretar y alcanzar el objetivo. Es el movimiento de la resolución que requiere fuerza y energía. El movimiento hacia atrás, es una actitud clave y fundamental que tiene como base la emoción del amor y la apertura: el cómo me abro hacia atrás y hago espacio para escuchar al otro. Finalmente, la disposición motriz al equilibrio es el centro, que nos permite movilizarnos entre todas las anteriores: desde la serenidad, que podríamos denominar “quietud dinámica”, y que nos permite estar alertas para utilizar cada una de las disposiciones para actuar en la vida. En las actividades que realizo con múltiples organizaciones y personas para descubrir cómo desplegar nuestras habilidades humanas, el ejercicio corporal resulta una fórmula de enorme poder didáctico hacia el cambio de actitud frente a desafíos en la vida. El cuerpo tiene memoria celular, y es una valiosa herramienta. Lo expongo ante ustedes a fin de que hagan la prueba. Si mi “sello” personal es aquel que siempre está presente en mi actuar cotidiano, simplemente ejercito corporalmente aquel que me es más difícil, y comienzo a actuar y a “ver” desde esa nueva perspectiva.

Finalmente, en este esquema explicativo, miremos la emoción: se trata del factor que anima al ser humano y significa experimentar una sensación, una imagen, una idea. ¿Qué pasa con las emociones? En primer lugar, no decidimos emocionarnos, son como una, nos llegan simplemente. Yo no “decido ponerme” contento, triste o rabioso. Menos aun cuando, por ejemplo, comparto con alguien que respeto o amo, y algo gatilla mi emocionar desde la rabia. Todos nos emocionamos y vivimos permanentemente en la emoción. La emoción genera conductas, y la conducta es la que genera la relación. Las emociones no son ni buenas ni malas, son simplemente agradables o desagradables, y tienen un sentido en nuestra biología: generando un mundo de posibilidades. Cuando no las sabemos gestionar ni expresar adecuadamente, nos toxifican como personas, y la mala noticia es que no sólo pueden llegar a enfermarnos. También las organizaciones “emocionan”, con las consecuencias imaginables.

Por tanto emociones como el amor, la alegría, la vergüenza, la ternura, la tristeza, el temor, la rabia, etc., cumplen determinadas funciones. La rabia permite defenderme, y gatilla la acción. El miedo y la tristeza nos permiten huir, apartarnos, estar en el espacio más íntimo y reparador. La alegría nos permite abrazar, compartir, inventar e innovar, y el amor, unir, amar, procrear y co-crear. La presencia de una emoción puede ser, y de hecho muchas veces ES una oportunidad, no solamente un obstáculo.

Finalmente la razón, que es el otro gran eje del engranaje, cumple por cierto una importantísima función en esta tríada que somos: Nos permite percibir, interpretar y precisar lo que nos ocurre, y articular el “aterrizaje” de la creación que nace de nuestro ser. Lamentablemente, sin embargo, le asignamos a la razón mucho más importancia que a los otros dos factores. Si no somos capaces de conectar con el todo integral, la mera razón no nos permite dar curso al fenómeno de “darnos cuenta” de lo que nos está pasando. Si la mente y la razón se conectan con las sensaciones percibidas en el cuerpo, es recién posible adquirir conciencia integral de lo que ocurre. De lo contrario, la razón tomará su rol predominante, “convenciéndonos” acerca de la realidad que observamos, como en el ejemplo del triángulo, o del oso que se nos cruza en la vida.

Miremos ahora el asunto desde el lenguaje. Cuando hablamos, lo que hacemos es crear realidad. Antiguamente se definía al acto de hablar casi como un mero mecanismo descriptivo de la realidad. De hecho así ocurre al dar cuenta, mediante la expresión afirmativa, de hechos objetivos y comprobables de su veracidad o falsedad. Allí simplemente describo: “Hoy estamos participando de un seminario sobre la Modernización del Estado en la Región de O’Higgins”. Sin embargo, si digo que “estamos participando en un interesante Seminario que abrirá nuevas posibilidades para asumir la gestión pública desde una perspectiva más integral y por ende de mayor proyección para Chile”, estamos creando una realidad desde nuestra propia interpretación de esta actividad. Si luego de las exposiciones de nuestros compañeros del panel y de vuestros aportes y comentarios surge desde aquí una convicción acerca del modo de abordar este desafío a futuro, de seguro estaremos influyendo en la implementación de la política de gestión del Estado durante los próximos años, dando paso así a una nueva realidad. ¿Les suena conocido esto? Estoy hablando del arte de crear redes de conversación, de negociación, etc., para coordinar los pasos y acciones, tras la concreción de objetivos compartidos en espacios de diálogo y encuentro. Algo que permanentemente hacemos en todos los espacios de la convivencia humana. La familia, la política, la comunidad de intereses antiguos y nuevos.

Los invito ahora a observar el contenido y la forma de nuestras conversaciones: vemos que cada conversación, cada planteamiento lleva implícitos juicios e interpretaciones que buscan “convencer” al otro de mi visión del tema. Y como somos observadores diferentes y muchas veces vemos solo lo que el formateo cerebral nos permite ver, comienza la danza de la discusión por cuanto el otro posee una “base de datos” que no coincide con la mía. Intelectualmente tenemos muy claro que somos individuos diferentes. Sin embargo, si alguien emite un juicio que no coincide con mis valores, mis convicciones, con mi propia base de datos, inmediatamente cierro toda posibilidad de diálogo, como si habláramos idiomas diferentes. Simplemente



desecho la posibilidad de que “su” verdad pueda iluminar la mía. Incluso más: llego a sentirme agredido frente al juicio ajeno, confundiendo una mera interpretación del legítimo otro que tengo al frente con una “realidad” que me provoca resentimiento y frustración. Y ocurre además que cuando yo emito un juicio, suelo pretender que mi interlocutor DEBE aceptarlo como si fuera LA gran verdad. ¿No les parece una locura? Pues sí. Lo es. Y resulta más común de lo que creemos. Basta observarnos y constatamos de inmediato que dificultamos, gracias al paradigma de imponer MI verdad, cualquier tipo de diálogo y construcción común.

Así vamos por la vida haciendo declaraciones diversas: emitimos juicios, ofrecemos lo que otros no necesitan y que creemos es indispensable, o simplemente no ofrecemos nada porque no entendemos bien qué necesita el otro, pedimos opinión y ayuda o simplemente nos sentimos omnipotentes y no somos capaces de pedir; prometemos cumplir compromisos y luego no estamos en condiciones de responder; declaramos amor, declaramos molestia, inquietud o dudas, decimos las cosas de una manera determinada, y esas son herramientas que nos permiten relacionarnos, vivir en comunidad, generar confianzas desde la diversa mirada que es mi aporte, y sobre todo nos permite coordinarnos, algo fundamental en el ámbito de la gestión pública.

Es decir, cuando hay una coherencia entre cuerpo, emoción y razón, podemos entonces trabajar de una manera mucho más sustantiva y eficiente. Si tenemos conciencia de este engranaje y de la interdependencia de estos tres factores que nos constituyen en el ser humano que todos somos, podemos abrir la gama de observación, dar paso a una transformación permanente en nuestra identidad, y por ende, también en la relación con los otros.

En este sentido, por ejemplo, escuchar no es solamente oír sino interpretar y “ver”. Lo que normalmente ocurre es que “escucho” desde mi propia “base de datos” y mi propia “coherencia”.

A través de mi tradición cultural, permito que otra persona entre o no a mi espacio. Normalmente, lo que hacemos es rechazar al que no piensa igual pues tiene en su poder su propia base de datos, y ahí se instala la primera dificultad.

¿Cuándo y cómo escuchamos lo que escuchamos? Veamos: por ejemplo, ustedes me están escuchando ahora, yo estoy hablando, intentando transmitir lo que yo veo y ustedes escuchan más o menos un tercio de lo que yo digo; los otros dos tercios son las observaciones o las conversaciones privadas. Algunos dirán: “esta señora estuvo 20 años (¡Muchos!) en el gobierno, y enloqueció”... esa tarea desgasta... otros dirán: “en realidad está hablando las mismas cosas obvias de siempre, pero en un auditorio”... en fin, mil voces internas.

Normalmente ocurre que surge la pregunta: “¿A mí de que me sirve esto?” Eso es muy bueno pues comienza a llegar la reflexión. Cuando Rafael exponía información y reflexiones muy importantes, que nos permiten incluso enfrentar al gobierno actual y decir que ellos no han cumplido con lo técnico, y en general cuando escuchamos, siempre ponderamos la intención que tiene una persona al decirme algo. Es común y humano preguntarse el “cómo voy ahí”: ¿Me va a servir? ¿Me va a afectar? ¿Me va a facilitar? Recordemos situaciones específicas: Muchas veces nos ocurre que no deseamos hablar con alguien determinado pues eso puede implicarnos una carga, desafío no buscado, etc. Pongamos atención a esto. Se trata del recurrente problema que tenemos con la escucha. Si en vez de mirar cual es la intención que tiene el otro frente a mí, hago el esfuerzo de encontrar (e interpretar a través de mi mente) la inquietud que le anima a hablarme, se empieza a abrir un nuevo espacio, incluso corporal. Soy capaz de demostrar a la otra persona, aun sin el habla, que efectivamente estoy abierto a una conversación. Esa es mi invitación: a buscar nuevas formas de escuchar, que abran espacios para el entendimiento y la construcción común. Para ello, es fundamental entonces cambiar el “no estoy de acuerdo”, por la pregunta y por la curiosidad. Cambiar ese criterio de aceptación –aquel que surge cuando reviso mi base de datos y rechazo el planteamiento del legítimo otro pues su base de datos no coincide con la mía–, por escuchar para descubrir qué hay en la base de datos del otro, y qué me puede aportar. Mirar por qué dice lo que dice y cuáles son los antecedentes que tiene, y que yo desconozco. Lo que le anima y que yo no logro ver, pero que sin embargo me puede servir enormemente.

Es ese el minuto casi mágico en que la otra persona se da cuenta de la suerte de danza de la comunicación y se siente escuchado, y comprende que para mí también es importante sentirme escuchado y aceptado. Es en ese minuto que germina la oportunidad para el respeto mutuo y la apertura. Ese es el espacio que permite vivir en comunidad.

Poner en duda la legitimidad del otro, sentirse superior, sentir que mi verdad es la única, olvidar que solo soy un tipo de observador incompleto, en permanente devenir, solo dificulta la relación, el entendimiento y el espacio para lo nuevo en este complejo mundo.

No quisiera desperdiciar esta oportunidad en el ámbito de quienes viven en permanente negociación, como es el caso de la ANEF.

Por cierto, la vida entera es una negociación constante. Más aún en vuestra vida, en donde el éxito o el fracaso en el intento resulta crucial. Hay desde luego, elementos que deben ser atendidos para crear condiciones en el espacio negociador, generar confianza y buscar sincronías. El preguntar, el escuchar, el reflexionar, el observar son herramientas fundamentales para analizar posibilidades reales y poder llegar a acuerdos entre seres humanos diferentes, pues como ya vimos, somos resultado de distintas historias.

Según vimos recién, escuchamos de modo diferente, y ello, desde la mirada del multiverso, ampliando la mirada desde nuestra autoobservación constante, nos puede dar una oportunidad enorme de instalar un espacio operacional fértil para la concreción de los acuerdos y la apertura de nuevos caminos a partir de la experiencia compartida. Para ello, quisiera compartir con ustedes lo que he aprendido en relación al arte de la negociación, en donde mi profesor Jaime García me ayudó a contrastar mi experiencia de modo magistral:

En primer lugar, que aprender es siempre posible y necesario, y que cada escucha es una oportunidad irrenunciable. Luego, que vivimos atrapados en una dinámica cultural recursiva en la negociación y en la relación con otros, sustentada en estos 25 siglos de historia de los que hablaba previamente. ¿Qué ocurre normalmente cuando vamos a negociar con otro? Lo puedo hacer desde el tedio, desde la ansiedad, desde la tensión, desde el susto, la desconfianza, la preocupación, el nerviosismo, etc.

Como ya comentamos, las emociones producen conductas y prácticas determinadas, que son las que, a la postre, generan un tipo particular de relación. ¿Cuál es la conducta de vuelta? Ofrecer menos, simular, amenazar, engañar, regatear, etc. ¿Les parecen conocidas todas estas situaciones en la vida sindical?

¿Qué produce esto como resultado? La manipulación, la lucha, la hipocresía, la imposición, incluso la prudencia, que no siempre sirve. Esas son las relaciones que surgen como consecuencia de las conductas y las prácticas de siempre. Si buscamos éxito para la modernización de la gestión pública deberíamos hacerlo desde la serenidad y la apertura, lo que permitiría dar paso a una conducta de escucha y de confianza, y claramente nos lleva al entendimiento y al acuerdo. Parece fácil. Coincido con ustedes en lo complejo de la tarea.

Por ello, creo que para lograr esta visión, para saltar la valla y convertirnos de verdad en un país que tenga un Estado moderno, tenemos una dura tarea: Retrotraer el camino desandado por este gobierno primero. Re-acostumbrarnos al rigor de la tarea bien hecha en lo técnico, con metas complejas y reinstalando el germen de la cultura de excelencia. Pero en adelante, agregar otro gran esfuerzo: apuntar hacia el desafío adaptativo, que no es otra cosa que comenzar a mirarnos distinto y empezar a conversar de manera diferente. Creo que si la próxima autoridad de gobierno se atreviera a dar el salto, y así como se ha creado el Programa de Modernización del Estado desde el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto, se abordara esta mirada y se establecieran indicadores en el ámbito relacional, al igual que hoy muchos en el mundo privado lo hacen, podríamos saber cuántas instituciones del aparato del Estado están haciendo un trabajo de autoobservación individual y grupal, si están atentos a desarrollar la escucha y la conversación. Si hay un énfasis en mejorar el tipo de relaciones que se dan en el seno de la organización, estableciendo

ciertas recompensas vitales. Tal como lo hace la Empresa Moderna. Como debiera hacerlo la más importante de las empresas: la tarea de Estado. Un modelo como este pondría nuevamente a Chile en la vanguardia. En la buena vanguardia. Con una mirada de futuro, conservando valores fundamentales, mezclando progreso con algo tan conservador y fecundo como el amor. Hacia el otro, hacia la tarea completa y bien hecha, hacia un futuro de bien-ESTAR para nuestros descendientes.

Mi sensación de gratitud, mi emoción del amor universal a todos ustedes, por el espacio que me han dado. Quiero compartir con ustedes que hoy día soy muy feliz en este camino que es un fecundo camino político, y que sumando oídos, corazones y mentes, nos permitirá llegar al éxito seguro.

## Referencias

García, J. & Sanhueza, C. (2012). *Inteligencia Relacional y Negociación*. Santiago: Ediciones B Chile S.A.

García, J. & Sanhueza, C. (s/a). *Negociación y Cultura: “La negociación como una manera de convivir”; “Habilidades del Negociador”*. Santiago: Centro de Negociación Universidad Adolfo Ibáñez.

Punset Bannel, E. (2012). *Una Mochila para el Universo*. Barcelona: Ediciones Destino.

## Ponencia de Bernardo Jorquera

**M**uy buenos días a todas y todos. En primer lugar, sumarme a la satisfacción de participar en una actividad en donde confluyen el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y tan distinguidos panelistas que representan miradas legítimas e interesantes para abordar este tema en particular, que además tiene proyecciones y vinculaciones con el mismo ser y la humanidad. En segundo lugar, felicitar las exposiciones de Rafael y de Marigen, que creo que son miradas diversas sobre un aspecto de la modernización asociado al control de gestión, además de señalar que hoy me encuentro reemplazando a nuestro compañero Carlos Inzunza, Vicepresidente de Modernización de la ANEF y que lamentablemente por razones de contingencia de su trabajo no ha podido concurrir hoy.

Lo que hoy quisiera hacer es analizar la experiencia que hemos tenido en relación a los Programas de Mejoramiento de la Gestión, desde una mirada gremial-sindical. Afortunadamente, durante muchos años ejercí la función de Vicepresidente de Modernización del Estado, soy profesor de Estado en Historia de la Universidad de Chile, y por cierto, me siento cómodo en abordar estos temas gracias a las funciones cumplidas en DIBAM (Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos), servicio público al cual pertenezco. Allí me desempeñé como investigador en la Biblioteca Nacional, uno de los doce servicios que constituyeron en principio el sistema de monitoreo y mejoramiento de la gestión. Por lo tanto, tengo en cuerpo y mente el proceso completo de implementación y desde esa experiencia quisiera hablar, señalando en primera instancia nuestro absoluto acuerdo con las palabras de Don Eduardo Dockendorff respecto a los desafíos fundamentales del Estado, que son la democracia, la descentralización y las relaciones laborales en el Estado. Y son justamente los PMG un ejemplo de cómo un instrumento de gestión, sin duda validado y legitimado socialmente, fue un instrumento que se implantó desde arriba hacia abajo y todavía sigue siendo un instrumento bastante controvertido, del punto de vista de lo que es y debe ser, y la metodología por la cual el Estado mejora.

También señalar, que la ANEF mira esto desde una perspectiva de integralidad, pues concebimos al Estado como un instrumento que la sociedad se otorga para construir el modelo de sociedad que desea, y en el caso de Chile, el Estado tiene una tremenda riqueza histórica-cultural. Incluso connotados historiadores chilenos, como lo es Mario Góngora, señalaron que la nacionalidad chilena es casi resultado de la acción del Estado desde sus orígenes; y de allí podemos derivar el rol y efectos del Estado Docente, de la industrialización dada durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial, cuando se sustituyeron las importaciones, etc.

De manera que somos orgullosos del Estado chileno que tenemos hoy y de la historia del Estado chileno, pero como aquí se ha señalado, somos también conscientes que el mundo y Chile exigen de este Estado comportamientos, resultados, gestión distinta a la que tenemos como un imperativo ético y social. ¿Por qué? Pues como servidores públicos amamos nuestro trabajo, le encontramos mucho sentido a lo que hacemos, conscientes y convencidos de que nuestras acciones tienen mucho valor social y

ético. Nosotros creemos que el mejoramiento permanente de la calidad y servicio que entregamos a la gente que acude al Estado, es un deber para mejorar las condiciones de trabajo de la población, darle mejor calidad de vida, fiscalizar las relaciones laborales, dar protección social y desarrollar la infancia, estando donde están las carencias de la población más pobre. Estas son tareas esenciales del Estado, que no están cubiertas por el Mercado y que se desarrollan de manera subsidiaria, gracias al rol legado por la Constitución del 80 y que hoy la sociedad pide cambiar, estableciendo un nuevo rol, donde el Estado no solo haga lo que el Mercado no hace o lo que el lucro no puede realizar, sino que permita el desarrollo y el bienestar integralmente.

Por supuesto, también nosotros queremos ser realistas en este tema y reconocer lo que aquí se ha señalado. Si uno observa los servicios públicos, desde el año 1993 en que empieza este proceso de mejoramiento de la gestión del Estado, ha habido un tremendo desarrollo tecnológico, ingenieril, de reformulación de procesos, de automatización de la información, de acercamiento y de rapidez, cobertura y acceso de los servicios. No obstante, se ha hecho dejando atrás lo más importante: el ser humano, los funcionarios, las relaciones laborales. Aquí hubo un proceso tecnocrático, en donde todo se definió sobre un paradigma cartesiano o tayloriano en el cual unos piensan y otros ejecutan, unos diseñan y otros hacen, paradigmas plenamente vigentes en los Programas de Mejoramiento de la Gestión y que restan potencia a la modernización del Estado.

Lamentablemente, no se ha considerado en este proceso de modernización general la participación de los trabajadores. A modo de ejemplo, vemos que el único espacio donde la ANEF pudo participar fue en la elaboración del reglamento del PMG, Decreto N° 475 del año 1998 del Ministerio de Hacienda, que en los considerandos decía: “Considerando la comisión de metas institucionales en que participó la ANEF, díctase el siguiente decreto”, que fue como un sueño para nosotros. Bueno, ese Decreto eliminó en marzo del año 2011 aquella parte que tiene que ver con la participación de los trabajadores, pues se debía contener las críticas surgidas a la gestión de este instrumento, a los mecanismos de participación y el rol de la autoridad, críticas iniciadas gracias al empoderamiento de los funcionarios respecto a dicho instrumento. Por eso celebro la mirada holística, integradora y humana que nos propone Marigen, pues no es posible que cuando se descubran debilidades en el sistema se quite participación a los trabajadores.

Ahora desde el punto de vista de lo analizado por Rafael, no quisiera entrar en detalles respecto a las etapas del PMG. Mencionar sí que este es uno de los 49 sistemas de medición de la gestión que mantiene el Estado, entre los que se incluyen la Evaluación Comprehensiva del Gasto, el Balance de Gestión Integral, y el Incremento de Desempeño Colectivo incorporado en el año 2003 y que es complementario al PMG. Este sistema de evaluación y control de gestión ha sido bastante reconocido a nivel internacional pues ha permitido mejorar la gestión; en lo cual concordamos, al observar la progresión desde 1998, periodo en el cual los servicios se autoasignaron metas e indicadores, para luego instaurar en el año 2000 el Programa Marco Básico y luego complejizarlo en términos de medición, formulación, niveles de cumplimiento, mediante el Programa Avanzado y el Programa Marco de Calidad.

Y desde el interior de los servicios puedo dar fe de esta progresión, conozco lo que se ha hecho en DIBAM, en donde hemos multiplicado, diversificado y reproducido

exponencialmente servicios a la comunidad, con intervenciones de carácter social en la gestión, y donde efectivamente los resultados medidos por el PMG son reales. Rosanna Costa, actual Directora de DIPRES, durante mucho tiempo dijo que esto era un sistema para pagar mejores remuneraciones a los funcionarios sin que el sustento técnico del sistema fuera real; no obstante, Rafael ha demostrado en su presentación que con el cambio que se hace al Programa Marco del año 2011, estos tres años últimos han sido los mejor evaluados, de manera que hay una inconsistencia de las actuales autoridades, de lo que pensaban cuando no eran gobierno y de lo que ahora ven. Desde ese punto de vista, tenemos una visión bastante crítica como ANEF, pues hay una especie de acomodo respecto de las exigencias del PMG y que se han flexibilizado para dar de manera dadivosa un beneficio, aun cuando hay equipos instalados que han desarrollado capacidades en el área de la misión y apoyo a la gestión, que permiten llegar a los resultados que hoy día tenemos con mayor exigencia.

También señalar en cuanto a la estructura, funcionalidad y lógica del PMG, que ha habido un cierto fetichismo con el instrumento, expresado en lo imbricado del sistema de información, de los miles de informes, de las miles de validaciones, de todo lo que supone el lenguaje técnico del sistema que hace que muchas veces sea más importante la información o la bonificación, que el cumplimiento mismo de las metas y de los indicadores definidos ahí. Este es un tema que el gobierno actual también equivocó. El estudio encargado al Banco Mundial por parte del gobierno en el año 2008, señalaba no eliminar sistemas como el de personal – que fue efectivamente eliminado– y no excluir otras áreas de profundización y consolidación de algunas áreas de mejoramiento. Lo que planteó el informe del Banco Mundial fue eliminar o simplificar trámites y procedimientos del mecanismo del PMG, por ejemplo, para el caso de la capacitación se dijo: “pasemos ahora a la evaluación de impacto de los sistemas de capacitación, entendiendo que todos los comités paritarios han llegado a tener implementados sistemas de capacitación en higiene y seguridad laboral”. Agregando: “¿Por qué ahora no pasan a regirse por las normas de la OIT?” y sin embargo, el gobierno actual con toda su plataforma técnica nos dice: “Esto lo hacemos porque el Banco Mundial dijo que había que simplificar”, pero simplificaron eliminando todos los aspectos de personal que habían permitido inducir y mejorar gestión en capacitación, en términos de brechas, programas, condiciones de trabajo, funcionamiento, sistema de prevención de riesgo, y también en los sistemas de evaluación del personal. Gracias al PMG se generaron reglamentos especiales en los distintos servicios, hubo toda una intervención positiva, las autoridades de los servicios se vieron obligadas a abordar políticas de personal, cuando siempre se trataba al último, como lo dificultoso. Gracias a los avances de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, se implementaron políticas de personal en ámbitos concretos, lo cual significó mejoramiento en las condiciones de los trabajadores y de los servicios en general. Las nuevas reformas al PMG hicieron desaparecer también el sistema de transparencia de las compras, con un énfasis claro en la relación entre intereses del Estado y del Mercado, que hoy día se confunden, con las consecuencias que ya conocemos.

Para demostrar cómo se han afectado los PMG, quisiera plantear un ejemplo. En el caso de la reconstrucción, los Programa de Mejoramiento de la Gestión se han visto afectados, dado el tremendo déficit de viviendas que ocurrió el año 2010 y 2011, y de hecho a nosotros nos tocó ayudar a la apelación de los servicios al no existir desarrollo en la reconstrucción de las regiones que todos conocemos. Sin embargo, se cumplieron las metas y se acomodó el sistema, para que apareciera un buen resultado desde ese



punto de vista. Lo mismo ocurre con el cambio al Programa Marco 2011 y 2012, que privilegia el sistema de monitoreo, dejando atrás la vigencia de los sistemas que se estaban desarrollando en el Programa Marco de Calidad, y estableciendo una gran ponderación al sistema de monitoreo, que supera en algunos casos el 60%.

Entonces, por eso el gobierno actual relativizó en una segunda escala interna, porque se dieron cuenta de que efectivamente sí basta con que un sistema de monitoreo falle, para que la ponderación del indicador se pierda y con eso el servicio cae al segundo tramo, perdiendo todo el incremento remunerativo. Entonces, ha habido bastante improvisación en los últimos 2 años o 3 años, se ha ido perdiendo el sentido y la rigurosidad técnica y de mejoramiento en la gestión de los servicios públicos. También, señalar algo que me parece importante –a partir de las conclusiones de Rafael– porque al leer su informe, señala un aspecto que es fundamental para el movimiento sindical. El Profesor Pizarro plantea la realidad laboral del sector público, en el cual existe una gran cantidad de personal a contrata, lo cual actúa como un factor de inestabilidad para consolidar los procesos de mejoramiento de la gestión, al haber cambios de equipo como los ocurridos entre 2009 y 2011. Esta inestabilidad en los equipos de trabajo genera distorsiones con costo en los indicadores y en las remuneraciones de los trabajadores.

Y aun cuando la productividad expresada por los PMG, es una productividad real y lo que se asigna como incentivo es una cuestión merecida –tanto en el plano del PMG como en el incremento por desempeño colectivo–, es imprescindible hacer un análisis a fondo del sistema de remuneraciones en el sector público, estudiar sus desigualdades, en donde vemos que fiscalizar impuestos vale 15 veces más que proteger la infancia de los sectores más vulnerables de nuestro país, o incluso fiscalizar relaciones laborales es más barato que fiscalizar el cobro de impuestos. Si deseamos un Estado que asuma la integralidad y la calidad, debe fijarse igual remuneración a igual función, planteando una fuerte reforma a la estructura de las remuneraciones. ¿Ustedes saben cuántas escalas de sueldos hay en el sector público chileno? Trece, incluyendo la de cada Superintendencia que se fija por Decreto. No existe una escala única de sueldos, hay muchas escalas hoy día, que son aplicables al total de los funcionarios públicos.

Para terminar, quisiera señalar lo siguiente. El sector público tiene un sistema, en que el porcentaje de la asignación de modernización es un 15% fijo y un 15% variable, un poco más de un 15%, porque nos da un 30,6%. Nosotros, como ANEF, no estamos de acuerdo con continuar una política de remuneraciones variables sino fijas, que tengan como base la misma exigencia que tienen los sistemas de remuneración variables e incluso más. ¿Por qué ANEF es partidaria de las remuneraciones fijas y no variables? Para desarrollar mejoramiento continuo y exigencia con estabilidad en cada área y en cada servicio público. Uno de los factores críticos es la unilateralidad, cuando jefes de servicio por aparecer cumpliendo ellos la meta, no les importa a quién dejen en el camino, o si están los recursos o condiciones para cumplir las metas. Las condiciones de exigencia tienen que estar, pero tienen que estar también las condiciones para cumplir esa exigencia.







# Capítulo V

“REESTRUCTURACIÓN Y DISEÑO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA-POLÍTICA”

Sergio Micco. Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Ricardo Solari. Político, ex Ministro del Trabajo y Previsión Social y ex Subsecretario de la SEGPRES.

Bernardo Jorquera. Secretario General de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF.

Fecha de realización: 02 de agosto de 2013.



## El momento constitucional: ¿Entre fumadores de opio y vendedores de humo?<sup>1</sup>

### Introducción: reflexiones de un cientista político acerca del momento constitucional que vivimos

Quisiera partir por recordar una anécdota personal. Cuando a principios de los años noventa iniciaba mis funciones como profesor universitario, corriendo como siempre, tomé un taxi rumbo a mis clases. Regularmente cometía el error de, al ser requerido por el taxista acerca de adónde iba y a qué me dedicaba, decía que era abogado. Ante tal respuesta, invariablemente el taxista me pedía un consejo legal; pues en Chile, como veremos en este mismo trabajo, todos tenemos un problema jurídico. Ahí empezaban mis zozobras explicando que ya no me dedicaba a las leyes y que los códigos me eran tan raros como los manuales de paracaidismo. El taxista siempre me fruncía el ceño creyendo que mentía y que no escondía más que mi mala voluntad. Una vez decidí cambiar la respuesta y le dije que me dirigía a la universidad a enseñar Ciencia Política. Recuerdo que el taxista, detenido en un semáforo, giró su cabeza y cuerpo en mi dirección y me dijo: “Oiga, joven, ¿y eso para qué sirve? ¿Sergio Onofre Jarpa alguna vez tomó un curso de esos?”. Quedé pasmado. Sólo atiné a decirle que esa era una buena pregunta, que ameritaba una respuesta que no le podría dar, pues debía bajarme del taxi para hacer mis clases. La anécdota la cuento para permitirme una digresión inicial acerca del papel del cientista político, en este caso con una larga experiencia también política, pues de dar ideas prácticas se trata.

Partamos con Robert Dahl (1985) quien defiende justamente el papel del cientista político en la tarea de la acción práctica; aunque analiza los casos en que grandes teóricos como W. Wilson fueron malos políticos en momentos claves de la vida norteamericana y hombres sin mayor sofisticación intelectual fueron políticos inolvidables por su sabiduría práctica, es decir, prudencia para resolver los problemas nacionales. Dahl sostiene que siendo la política ineludible y estando en todo, hacemos bien en analizarla lo más rigurosamente posible pues eso “ayuda a comprender el mundo en que uno vive, ayuda a escoger más inteligentemente entre las alternativas con las que uno se enfrenta, y a influir en los cambios inherentes a todos los sistemas

<sup>1</sup> Documento preparado por Sergio Micco. Abogado. Máster en Ciencia Política y Doctor en Filosofía. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Agradezco el apoyo en el levantamiento de información y participación en el debate crítico en torno a nuestra democracia por parte de mis ayudantes de la Escuela de Gobierno Javiera Bustos y Valeska Figueroa, junto con la periodista Mariana Ardiles del INAP. Se trata de un documento presentado en un encuentro ANEF-INAP de agosto del 2013 y luego aumentado tras el debate en el seminario y las elecciones de noviembre del 2013. Agradezco los comentarios de Bernardo Jorquera y Ricardo Solari.

políticos” (Dahl, 1985, p. 23). Queremos sistemáticamente describir, explicar e incluso predecir los acontecimientos humanos. Nos afanamos por pensar acerca de cómo podrían ser mejores las sociedades o cómo deberían ser. Nos preguntamos rigurosamente el significado de las palabras que empleamos al analizar la realidad. Y nos esmeramos en desentrañar qué fines son alcanzables, con qué medios contamos y cuál es la mejor manera de pasar del mundo que tenemos al mundo que queremos.

Los chilenos estamos ampliamente debatiendo acerca de la Constitución política que tenemos y la que queremos. Como siempre, en un país legalista hasta los tuétanos, la cuestión ha tendido a centrarse en el mecanismo para tener esa nueva ley fundamental. Hay quienes llaman a una asamblea constituyente, la ANEF entre otras, por ser el pueblo el soberano que debe constituir el Estado y su gobierno; a los otros, les repugna la idea por considerarla propia de países que viven enormes crisis políticas, lo que no sería el caso de Chile. Un plebiscito para dirimir la cuestión es invocado por algunos, pues si los representantes populares, en el Ejecutivo y en el Congreso no están de acuerdo, nada mejor que pedirle al pueblo que dirima; otros lo consideran inconstitucional e inconveniente, por los rasgos de cesarismo presidencial y popular que podría traer<sup>2</sup>. Nos guste o no, seguimos siendo un país dividido en cuanto a la calidad de nuestra democracia. ¿Qué hacer? Pues lo más sabio sería detenerse a reflexionar teniendo a la vista lo indicado en el párrafo anterior a propósito de Robert Dahl. Un cientista político como yo podría intentar en este trabajo fijar un diagnóstico acerca de la democracia que tenemos, identificar el debate que tenemos acerca del ideal de democracia que nos gustaría indicar para luego especular un poco acerca de los caminos que tenemos para transitar de la primera a la segunda.

El presente trabajo quiere presentar tres ideas a este debate. La primera, partir por un diagnóstico crítico y queriendo demostrar que la democracia chilena vive una crisis que es insoslayable enfrentar y resolver, por lo que una nueva Constitución no es una cuestión que afane sólo a “fumadores de opio”<sup>3</sup>. Sostendremos que, sobre todo tras las protestas populares del 2011, las elecciones municipales del 2012 y las presidenciales del 2013, la crisis de nuestra democracia amenaza con la gobernabilidad de la misma,

<sup>2</sup> Patricio Melero, Presidente de la UDI, señaló “esto es un camino a la vía venezolana, al “chavismo”, que pretende por la vía de los plebiscitos soslayar el camino de las instituciones”. (El Mercurio, 31 de mayo del 2013)

<sup>3</sup> Camilo Escalona, senador socialista, declaró en el diario La Tercera, 1 de septiembre de 2012 lo siguiente: “El binominal influye, distorsiona el ejercicio de la voluntad popular. Resulta evidente que las fuerzas que aspiran a modificar el modelo necesitan no sólo modificarlo, sino recuperar la fuerza social que perdieron. Y necesitan una unidad que no han sido capaces de construir. Yo no quisiera que el tema de la asamblea constituyente fuera una especie de droga que nos haga olvidar los problemas políticos, que son los decisivos. O sea, que nos pongamos a fumar opio en un escenario ficticio, inexistente, de una crisis institucional que no existe, de una asamblea constituyente que no se va a constituir nunca, y que sigamos perdiendo parlamentarios, que continuemos desunidos, y que la derecha continúe haciendo un eficientísimo trabajo electoral. Aquí hay un problema de mayorías insoslayable. Para hacer un proyecto de cambios hay que tener mayoría. Y claro, podemos especular, hacer seminarios y grandes coloquios sobre la Asamblea, pero el problema de fondo no se resuelve así”.

sobre todo si se vienen tiempos de estrechez económica<sup>4</sup>. Lo segundo, es que muchas de las soluciones hasta aquí propuestas para realizar una reforma constitucional de envergadura podrían ser acusadas de verdaderas “ventas de humo”<sup>5</sup>. Me refiero a quienes creen que se realizarán grandes reformas por medios sólo estrictamente constitucionales; como también a los que ven a un presidente electo proponiendo asambleas constituyentes, no contempladas en la Constitución que, a través de sus órganos y procedimientos, le permitió a ese presidente llegar al poder y luego darle legitimidad a su ejercicio; agrego también la vía jurisdiccional por parte de quienes, ante la incapacidad de realizar los cambios constitucionales y legales por parte de los representantes populares, han empezado a recurrir al Tribunal Constitucional en búsqueda de auxilio. Finalmente, hecho el diagnóstico acerca de la calidad de nuestra democracia, recorridas las falsas salidas, quiero terminar por expresar el camino que se nos viene por delante. Sostendré que la experiencia comparada demuestra que, de persistir el rechazo por parte de los poderes constituidos, en contra de las reformas políticas integrales, me temo que viviremos un período en que las vías constitucionales y las extra institucionales se mezclarán irremediablemente. Y, quizás, al final de este peligroso camino de oscura ambigüedad constitucional, no deseado por quien escribe estas líneas, dará a luz una nueva, en los hechos, Constitución, para una nueva etapa de nuestra siempre aporreada pero dinámica república democrática.

## 1. Una democracia en problemas e ideales en debate

Para algunos la paradoja de nuestra democratización consistiría en que Chile es “una de las democracias más estables y eficaces de América Latina”, pero se observa un creciente y profundo deterioro en la legitimidad y valoración que tienen los ciudadanos de instituciones y actores clave para la democracia representativa”. Se sostiene que la “evidencia empírica es robusta y contundente”. ¿Qué decir?

El problema a abordar es teórico y empírico. La democracia es un concepto esencialmente discutible y es objeto de la lucha política en el mundo y en América Latina, y Chile no se escapa a este aserto (Altman, 2007). Luego, las evaluaciones de la democracia chilena diferirán sustantivamente según el concepto que utilicemos a la hora de medir sus avances y retrocesos. Hay quienes son partidarios de una democracia deliberativa y participativa por lo que consideran abiertamente defectuoso el actual estado de cosas en Chile y América Latina. Otros, por el contrario, creen en la democracia representativa y consideran las formas de democracia directa un camino al

<sup>4</sup> El senador Patricio Walker, de la Democracia Cristiana, señaló “Si no somos capaces de modificar el binominal, el Parlamento será irrelevante y carecerá de toda legitimidad ciudadana. Si no cambiamos el binominal, el respaldo ciudadano a una asamblea constituyente será inevitable” (La tercera, 13 de julio).

<sup>5</sup> Como vimos es claro que el senador Escalona tiene razón en señalar que de no contar con mayorías claras, las reformas se hacen inviables dentro de la institucionalidad actual. A esto lo llamó Ricardo Solari en uno de los encuentros INAP-ANEF “vender humo”; como también lo es creer que la Derecha se allanará a establecer de buenas a primeras el plebiscito para reformar la Constitución o sentar las bases de un Estado social y democrático de Derecho. Volveremos sobre este punto al final del trabajo.

abismo. Por ende, se sienten cómodos con la institucionalidad chilena. Para agravar las diferencias, el debate entre presidencialistas, parlamentaristas y semipresidencialistas sigue abierto (Huneeus, 2009). Finalmente, hay quienes creen que la democracia supone niveles crecientes de igualdad social, por lo que no se agota en órganos y procedimientos políticos. Otros, desde la vereda de enfrente, señalan que la democracia es un régimen político que puede albergar tanto el socialismo como el capitalismo, que son sistemas económicos. Como se ve, no es raro que estemos confundidos. Más aún, esta discrepancia se presenta en la arena política donde a las diferencias teóricas se suman las discrepancias ideológicas, las pasiones de gobiernistas y opositores, junto a los múltiples intereses políticos, sociales y económicos en liza. Todo se hace más complejo cuando se observa que las fuentes de información que se usan para evaluar nuestra democracia son insuficientes y problemáticas. No tener claro qué clase de democracia y qué tipo de gobierno aspiramos, un poderoso argumento para abordar y resolver el momento constituyente que vivimos.

Un primer aporte que podríamos hacernos en este trabajo es proponer un concepto que ayude a evaluar nuestra democracia. Este es el de la calidad democrática. En América Latina y el Caribe hemos tenido procesos más o menos exitosos de legitimización y consolidación democráticas, en el sentido que no se la cuestiona exitosamente por parte del autoritarismo y que los sistemas políticos logran superar elecciones críticas en que la primera coalición gobernante pierde una elección y entrega el poder ejecutivo al vencedor. Por lo anterior puede resultar útil recurrir a Leonardo Morlino por su reconocido prestigio mundial y porque su propuesta logra conciliar dos aspectos que son muy debatidos: democracia procedimental y rendimiento sustantivo de la misma. Para Morlino una democracia de calidad es aquella en que el “orden institucional permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales” (Morlino, 2008, p. 13). El concepto se desagrega de la siguiente manera: a) Estado de derecho (rule of law) o respeto a la ley; b) Rendición de cuentas (accountability) electoral o bien responsabilidad electoral; c) rendición de cuentas interinstitucional; d) participación; e) competencia (partidaria); f) reciprocidad (responsiveness), o sea la capacidad de respuesta del gobierno y que influye en la satisfacción de ciudadanos y sociedad civil; g) Respeto pleno de los derechos; y h) Progresiva realización de una mayor igualdad política, económica y social.

Mirado con este parámetro, para algunos Chile tiene una democracia que destaca tanto con respecto a la que teníamos antes de 1973, como con respecto a las que poseen países con un similar nivel de desarrollo nacional. Así la baja en la participación electoral, los altos índices de desconfianza a nuestras instituciones democráticas, de insatisfacción con el gobierno e incluso de desafección y cinismo democráticos son sólo expresiones de: a) El retorno a viejas pautas de la cultura chilena pre 1973; b) Normalización después de los altísimos niveles de participación entre 1988; c) Descenso propio del fin exitoso de las transiciones y consolidaciones de la democracia (Oppliger y Guzmán, 2012); y d) Crisis universal de la política por procesos de individuación, desideologización, privatización, multiculturalismo,



localismo, pluralismo, mediatización, judicialización, y globalización de la política nacional. Para demostrar estas afirmaciones se da a conocer la muy buena evaluación que hacen de nuestra democracia los rankings mundiales de todo tipo –calidad democrática, desarrollo humano, felicidad y calidad de vida–<sup>6</sup>. Otros, por el contrario, citan juicios de expertos mundiales quienes sostienen que cada proceso de redemocratización debe medirse no sólo de acuerdo a parámetros teóricos y comparaciones estructuradas sino que de acuerdo a sus propios parámetros histórico-político-culturales (Whitehead, 2011, p. 296) No hay un mismo punto de partida, ni llegada ni tampoco un mismo camino con iguales etapas a superar. Desde esta perspectiva, el éxito del proceso chileno se expresa en la superación de la magnitud del quiebre de 1973 y en los altos niveles de persuasión, deliberación, generación de consensos y promoción de la civilidad y la responsabilidad. Chile es un “caso ejemplar” de un país libre, con baja corrupción, y que ha dado lugar a un régimen híbrido que está en proceso de completarse, como lo hicieron sus repúblicas de 1891 y 1931 (Whitehead, 2011, pp. 313 y 321). La transición chilena no es un mito sino que una realidad a la que no se le ha dado suficiente reconocimiento teórico (Castells, 2005).

Sin embargo, en nuestra humilde opinión, la calidad de la democracia chilena dista de ser alta. Para demostrar lo anterior queremos desagregar el concepto de calidad en tres cosas: a) Los procedimientos utilizados para generar un producto son cuidados y oportunos; b) Lo producido tiene ciertas características estructurales o contenido que garantizan forma y funcionamiento; c) El producto generado es apreciado satisfactoriamente por sus usuarios. Así surgen tres dimensiones de evaluación de nuestra democracia: a) Procedimientos propios de un Estado de Derecho en forma; b) Contenidos que dicen relación con seguridad, bienestar, libertad e igualdad; y c) Legitimidad y satisfacción de la ciudadanía respecto de su democracia (Morlino, 2008, p. 12-13).

## 1. Las debilidades de nuestra democracia constitucional, electoral y ciudadana

Manuel Antonio Garretón y Roberto Garretón sostienen que la nuestra es una democracia incompleta. Más allá de los buenos resultados en los rankings mundiales, Chile adolece de debilidades en las tres dimensiones que usa la Red de Investigación de la Democracia Andina (RIDA) (Garretón y Garretón, 2010, p. 115-148).

<sup>6</sup> En contra de los índices de calidad democrática se ha dicho que: a) Difieren del concepto de democracia y, por lo tanto, de lo que miden; b) Adolecen de serios problemas en sus fuentes de información e interpretación (encuestas, expertos, etc.); c) Entre más países se miden y más indicadores se agregan, menos fiables son los resultados; d) En cuanto más países se agregan, ganamos en comparabilidad pero se pierde en la profundidad explicativa, pues podemos decir que Chile tiene una amplia gama de cumplimiento de diversos índices democráticos, pero no sabemos cuáles de ellos tienen un efecto realmente importante en el apoyo del que disfrutan. Por ejemplo, los jóvenes chilenos dicen no temer mucho el perder su derecho a voto.

| Democracia Constitucional   |
|---|
| <p>Chile no cuenta con una Constitución generada democráticamente tras la transición.</p> <p>Altísimos quórum para reformar Constitución (2/3 para sus disposiciones más importantes y 3/5 para el resto). Las leyes interpretativas constitucionales requieren de los 3/5.</p> <p>Existencia de leyes orgánicas constitucionales que requieren de los 4/7 de los parlamentarios en ejercicio (leyes electoral, de educación, de partidos políticos, minas, administración pública, estados de excepción, Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas y Carabineros, Banco Central, Gobiernos Regionales, Administración Municipal, Contraloría General de la República). Las leyes de quórum calificados requieren de la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio y regulan materias como Consejo Nacional de Televisión, conductas terroristas, libertad de expresión, seguridad social, actividades empresariales por parte del Estado, derecho de propiedad de particulares, contratación de empréstitos estatales más allá de un mandato presidencial, indultos generales y amnistías, etc.</p> |
| Democracia Electoral  |
| <p>Sistema electoral binominal que: a) da poder de veto a la minoría; b) Excluye tercera fuerza; c) Asegura prácticamente reelección permanente de los incumbentes y no permite renovación al limitar número de candidatos; y d) Reemplaza competencia inter bloques por al interior de cada bloque.</p> <p>El binominal es un sistema electoral minoritario que favorece empate que luego se reproduce en la generación de múltiples órganos como Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de Televisión, Servicio Electoral, etc. Impide además avanzar en igualación socioeconómica.</p> <p>Excesivo poder del dinero.</p> <p>Concentración de medios de comunicación social.</p> <p>Sistema electoral que siendo voluntario favorece disminución y elitización del voto ciudadano.</p>  |
| Democracia Ciudadana  |
| <p>Al ser Chile un país tan desigual en términos de las capacidades económicas, sociales y culturales, ello afecta la democracia como el ejercicio de una libre e igual participación en el gobierno. Esto es especialmente cierto entre mujeres, pueblos originarios y minorías sexuales.</p> <p>Por otro lado, la capacidad de organización y de presión de los ciudadanos está muy desigualmente repartida.</p> <p>El poder diferencial de trabajadores y empresarios junto a la segregación educacional generan claras inequidades sociales y políticas.</p> <p>Existencia de poderes de facto de “de jure” como Tribunal Constitucional que restringen capacidad o autogobierno popular.</p> <p>Escasas instancias de canalizar participación ciudadana en materia de políticas públicas.</p>  |

## 2. Los déficits en la calidad de nuestras políticas públicas

Partamos por observar que Chile exhibe altos niveles de democracia en todos los índices reconocidos, alto crecimiento económico, control de la corrupción, estado de derecho, creación de puestos de trabajo, reducción de la pobreza y mayor acceso a educación secundaria. Los índices mundiales de competitividad en materia de accountability, estabilidad política, ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad del marco regulatorio, estado de derecho y control de la corrupción son buenos o muy buenos. Una gobernabilidad democrática eficaz ha hecho de los chilenos más democráticos, pero menos que sus vecinos de Uruguay, Costa Rica, Argentina, República Dominicana y Venezuela. De acuerdo al Latinobarómetro, entre 1995 y el 2013, un 55% de los chilenos apoyaba la democracia, un 15% consideraba que el autoritarismo era preferible en ciertos casos y un 26% le era indiferente el punto (el porcentaje de indiferentes más alto de América Latina). Encabeza la lista Uruguay con un apoyo de un 78%; le siguen Venezuela con un 71% y Costa Rica con 69%. Un 42% de chilenos opina que nuestra democracia tiene grandes problemas; siendo el promedio latinoamericano de un 49%. Un 38% se declara satisfecho con el funcionamiento de la democracia; contra un promedio de 39% en América Latina. Su porcentaje de interés en la política es el más bajo de América Latina (17%). La revolución de las expectativas, las desigualdades y una gran distancia entre la clase política y la ciudadanía explicarían esto. Por cierto, las percepciones no siempre van acompañadas de las realidades objetivas. En un estudio comparado del año 2008, se especulaba si la mala evaluación de nuestras políticas contra la delincuencia y la corrupción afectaría el apoyo a la democracia chilena. Ello en circunstancias de que Chile es de los países más seguros y menos corruptos de América Latina.

Ahora bien, respecto de los contenidos negativos de nuestra democracia podemos anotar varios. La baja calidad de nuestra educación escolar, su segmentación, el elevado costo de la educación superior, su falta de transparencia y su inadecuada relación con la economía (Oppliger y Guzmán, 2012). Todos coinciden en que la baja inversión en ciencia y tecnología, y la escasa diversificación y valor agregado de nuestra economía nos impedirá que ingresemos a la sociedad del conocimiento. No podemos seguir dependiendo del cobre como hoy ocurre. Debemos hacer más productivas a nuestras empresas, sobre todo a las pequeñas y medianas. Todos, cual más, cual menos, dicen que la disparidad en la distribución del ingreso es un problema serio, que produce mala calidad de vida, malestar social, inestabilidad política y compromete el crecimiento económico. Todos reconocen que la pobreza, los bajos salarios, la informalidad y mala capacitación laboral son problemas reales para crecer más rápido y de manera más justa. El mundo del trabajo necesita de medidas como un salario mínimo digno, transferencias condicionadas, subsidios y

apoyos a las pymes, reforma tributaria y, por sobre todo, fortalecer el sindicalismo y la negociación colectiva. Junto con un mejor subsidio de desempleo las reformas laborales indicadas harían posible acordar una mayor adaptabilidad del mercado laboral, como lo demandan las economías más abiertas que quieren ser productivas y competitivas. Empresarios y economistas destacan las deficiencias en materia de infraestructura, y para que el Estado tenga más legitimidad y poder debe reformarse para así fortalecerse ganando en eficacia y eficiencia económica y social. Nuestro Estado debe ser probo, transparente y no puede estar capturado por actores políticos o colonizado por agentes económicos. Su descentralización es imperiosa. La reforma de los partidos políticos es impostergable.

### **3. Las déficits de calidad de acuerdo a la evaluación de los ciudadanos**

Como ha dicho Arturo Valenzuela (2011), aunque los chilenos siguen apoyando la democracia, hubo un descenso preocupante en su satisfacción de la democracia ENChile, cayendo del 56% al 32% del 2010 al 2011, por debajo del promedio latinoamericano. Esto coincide con una percepción de que la democracia chilena beneficia a unos pocos y que hay una carencia de justicia social –tema que surge en las protestas por parte de los estudiantes y otros sectores que se han movilizado expresando su desagrado con las políticas vigentes–. Cabe recordar que la valorización de la oposición sigue siendo tan baja como la del gobierno. Además, esta insatisfacción es superior a los promedios de América Latina y el Caribe. Este cuadro, como vimos, cambió al 2013; aunque sigue llamando poderosamente la atención la baja satisfacción democrática en un país con amplio crecimiento económico.

La caída de los votos válidamente emitidos ya ha superado los niveles anteriores a 1973 y al de las democracias que han vivido transiciones a la democracia en Europa Central y del Este (Corvalán y Cox, 2010). “Durante dos décadas, y bajo la anómala combinación de registro voluntario y voto obligatorio, la participación electoral en Chile cayó en un 30%, registrando la baja más abultada del mundo en dicho período. El voto voluntario ha terminado de precipitar las cosas” (Corvalán y Cox, 2010). La elección municipal nos ha dejado entre los países democráticos como Colombia y Estados Unidos donde menos se vota. Además, la baja participación electoral ha sido especialmente importante en las comunas populares. Se observó un tercio más de votantes en las comunas de mayores ingresos (41,8% contra 32,7%), (Corvalán y Cox, 2010). El cuadro se confirmó en las elecciones presidenciales, parlamentarias y de consejeros regionales el 2013. Si en las elecciones presidenciales del 2009 votaron válidamente 7.203.371 personas; en noviembre del 2013 sólo lo hicieron 6.696.229. Se ha señalado que somos ya el país latinoamericano donde menos se votó a la hora de elegir Presidente de la República.

En un país donde el 58% de los trabajadores reconocen tener ingresos inferiores a dos sueldos mínimos mensuales, es bastante claro que lo primero que le demandarán a su democracia es igualdad. La Encuesta de Desarrollo Humano del PNUD Chile 2011, señaló que un 27% de los chilenos sueña con un país más igualitario; un 21% demanda un Chile con menos pobres; un 18% quiere un país con más apoyo y protección social; un 17% con riqueza y oportunidades para todos. Cierran la lista las demandas post materialistas de felicidad y medioambiente con 13% y 5% respectivamente. Lo mismo se observa en la Encuesta Bicentenario. No es raro el malestar democrático en nuestro país, que sigue siendo uno de los más desiguales del mundo, ante la política impotente en su capacidad de redistribución económica. En El Mercurio del 17 de octubre del 2011 y el 28 de diciembre del 2011, el Ministro del Interior de la época indicaba que iban 5658 manifestaciones, contra 2348 el 2010, 982 carabineros y 721 civiles heridos (diez veces más que el 2010). Según él, dos millones de personas habrían protestado ese año. Los efectos de la desigualdad social en la democracia política están bien analizados.

## II. La falta de viabilidad y de sentido de urgencia de las reformas políticas

Está claro que necesitamos hacer reformas políticas de importancia. Pero esto enfrenta dos problemas. El primero es que ellas no son percibidas como prioritarias por la ciudadanía. En segundo lugar la institucionalidad política chilena no las hace posible a menos que se logren altísimos consensos político-institucionales para ello. No es el caso.

a) La falta de sentido de urgencia en las reformas políticas por parte de la ciudadanía

La encuesta CEP del segundo trimestre del 2012 confirmó, en el marco de un país para nada pesimista, el deterioro de la política. Apenas un 23% confía en el gobierno; un 13% lo hace en los tribunales de justicia y un 10% en el Congreso Nacional. Cierran la lista los partidos políticos con un 6%. Sin contradicción ninguna sólo un 3% de los encuestados creen que el gobierno debiera esforzarse en reformar el sistema electoral binominal. Esto es coherente con otra opinión bastante mayoritaria. Para tener éxito económico los chilenos creemos sobre todo en la eficacia de la educación de excelencia (49%) y del trabajo responsable (43%). Apenas le asignan un 5% de importancia a las políticas económicas del gobierno. Bien que depositemos nuestras esperanzas en nosotros mismos, pero sin una buena política, son mucho más difíciles el éxito personal y el progreso nacional; sobre todo en una sociedad tan desigual como es la nuestra.

¿Por qué ocurre esto? Desempolvemos a J.J. Rousseau en busca de explicación. En el Contrato Social escribe que “Las buenas leyes traen otras mejores; las malas acarrearán peores. Desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga:

¿qué me importa?, el Estado está perdido” (Miranda, 1997, p. 366). El republicano afirma que si el Estado está bien organizado y el bienestar común mejor garantizado, prevalecerán los negocios públicos sobre los privados. Por el contrario, ¿iremos a una asamblea a participar si prevemos que en ella no prevalecerá la voluntad general? Si la sociedad nos enseña con crudeza que los cuidados domésticos sólo dependen de uno mismo, ¿participaremos políticamente? Si la cultura dominante nos dice que la patria no es nada y el individuo todo, ¿me sacrificaré por ella? Si la felicidad es asunto sólo privado, ¿me dedicaré a la cosa pública? Si el Estado está dominado por abusadores que sólo piensan en su gloria personal o conquistas imperiales, ¿deberé concurrir a su llamado? “No, no, no, no y no”, contesta Rousseau.

Es de sobra conocido que si la política no garantiza igualdad de condiciones, a las personas, en general, no les va bien. Por mucho que el desfavorecido por las circunstancias de su nacimiento se eduque, trabaje e innove, difícilmente saldrá de su pobreza o precariedad. Se dijo en 1848: “Entre el rico y el pobre, el fuerte y el débil, el señor y el siervo, la libertad oprime y la ley libera”. A las comunidades no les va mejor cuando las instituciones políticas son injustas. Así lo afirman James Robinson y Daron Acemoglu en su libro “Por qué fracasan las naciones”. Uno de ellos sostiene que el libro lo escribieron para decirnos que “las élites ricas y los políticamente poderosos han sido la mayor barrera para el crecimiento económico a largo plazo”. (Acemoglu y Robinson, 2012). Para ellos no hay prosperidad sostenible cuando las instituciones son diseñadas por los poderosos para extraer los recursos de la mayoría. Los países no deben caer en la trampa que consiste en que la desigualdad económica se expresa en el control de la élite política que impone instituciones que reproducen y agudizan las injustas diferencias de riqueza. En estos casos la propiedad privada siempre es cuestionada, las inversiones de largo plazo son inciertas, los fallos judiciales y el orden público vistos como arbitrarios y la innovación es precaria pues la sociedad no promueve la creatividad de todos.

## b) La falta de consenso nacional para las reformas políticas

El problema es que para hacer las reformas políticas necesitamos hacerlas a través de una institucionalidad que establece una constitución celda, es decir un tipo de constitución cuyo principio no es democrático y que bajo la apariencia del cumplimiento de los procedimientos propios de una constitución democrática, permite a quienes mantienen la solidaridad con la constitución impuesta a una sociedad que se democratiza, mediante el uso desproporcionado de mecanismos contra-mayoritarios, limitar el espacio propio del ejercicio de la política y del derecho (Suárez, 2009).

### b.1. Las negociaciones interminables en el Congreso Nacional

Esto ha generado una democracia dividida que se ha querido reformar a través de las negociaciones que, por cierto, han hecho que tengamos la constitución más

modificada en nuestra historia, pero los cerrojos de la constitución celda siguen: sistema binominal, altos quórum, tribunal constitucional y el meta cerrojo que es el capítulo de la reforma constitucional (Atria, 2013).

Sabemos que las democracias divididas producen resultados negativos: demora en la toma de decisiones; un alto nivel de conflicto político; una legislación inadecuada, fruto de compromisos que intentan evitar un doble bloqueo Ejecutivo - Congreso; una legislación excesivamente costosa, porque todo debe negociarse con todos; el Presidente puede verse tentado a realizar apelaciones retóricas, mediáticas, populistas y, el Congreso, llegar a bloquear o inmiscuirse en decisiones privativas del primero, como son evaluar la responsabilidad política de sus ministros. Lo más grave de esta situación es que el pueblo elige a un presidente, quien le presenta un programa. Y luego, el Ejecutivo no puede ejercer su mandato popular. Ello puede llevar a la desilusión del pueblo con su gobierno. Peor aún, la ciudadanía más consciente no sabrá a quien responsabilizar de lo bien hecho, no hecho o mal hecho. El defecto más grave del gobierno dividido es que cuando no termina en la siempre posible parálisis institucional, impide una limpia atribución de responsabilidades y por lo tanto complica la tarea de evaluación de lo realizado por el Presidente y los representantes por parte del electorado. No es sorprendente que la ciudadanía que valora la democracia como único régimen político legítimo, a diferencia de 1973, esté insatisfecha con su funcionamiento. Esa insatisfacción produce crecientes procesos de desafección que se expresan en abandonar los partidos políticos, no debatiendo de política, no apoyando campañas y ya ni siquiera informándose y votando en las elecciones. Hay una relación entre incapacidad de los gobiernos de resolver los problemas centrales de la población y la desafección política, la salida del ciudadano del ágora político. Por eso es muy grave que un presidente de un partido político haya proclamado que su objetivo era conservar los 4/7 del Congreso para así mantener su capacidad de veto. Tras las elecciones parlamentarias del 2013, los partidarios de una nueva constitución quedaron a tiro de cañón para alcanzar los 4/7; pero seguirán dependiendo de su disciplina interna y de parlamentarios independientes o “díscolos” que se sumen a la nueva mayoría.

## b.2. La judicialización de la política

La otra solución, después de la negociación caso a caso, ha sido recurrir a la práctica al Tribunal Constitucional o a la Corte Suprema para encontrar las aperturas e intersticios que permiten salidas que la Carta no contempla, confiando, por ejemplo, en que una interpretación extensiva del artículo 5° constitucional nos pueda permitir una interpretación material de la Constitución que modifique su contenido autoritario. Se ha afirmado que tanto la doctrina constitucional como la práctica jurisprudencial se ha visto frente a un “pie forzado” ante la Carta, buscando incansablemente darle un contenido que no expresa su propia lógica interna. Como ha señalado el constitucionalista Cristián Suárez:

“hemos intentado construir, y a fuerza de la necesidad, una Constitución desde fuera de la Constitución, porque la Constitución misma se ha ido transformando en un instrumento cada vez más inservible, inútil a los propósitos del autogobierno democrático y la igualdad. El resultado es que esta manera de entender las cosas ha llevado, por una parte a una mayor judicialización de la política, y a un importante desprestigio del Parlamento. Este camino, bastante bloqueado por cierto, pudiera llegar a convertir la Constitución en una suma de derecho internacional y filosofía moral, es un peligro para la democracia; porque en la práctica disminuye y desprestigia la actividad parlamentaria, deslegitima al sistema político, al que se comienza a observar como inútil e ineficiente y, porque, además, entrega un quantum de criterios extremadamente amplios para ser resueltos por el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios, que pudieran dar curso a una aplicación discrecional o hasta abiertamente arbitraria del ‘derecho’”(Suárez).

### c) La política a la calle

¡Qué mezquina y lenta parece resultar nuestra actual democracia! Sobre todo cuando se la evalúa con los ojos de la justa impaciencia juvenil ante la desigualdad social. Es dentro de este contexto que surge el llamado a “funar” (boicotear) las elecciones. Ante esta queja, que no sólo es juvenil, surge un triste recuerdo. Como un viejo relator de pasadas vergüenzas, se puede escribir que nos costó casi dos siglos garantizar doce años de escolaridad. Mis alumnos podrían reclamar con el verbo enardecido de Simón Bolívar. Este, a los conservadores de febrero de 1811 que pedían cautela, les dijo “Se dice que las grandes empresas deben prepararse con calma. ¿No son suficientes trescientos años de calma? ¿Necesitamos trescientos años más?” (Harvey, 2002, p. 101). Por eso tiene eco entre ellos un historiador chileno de pluma severa, quien llama a un poder popular constituyente y a vivir “la certeza de que el modelo neoliberal debe ser cambiado de raíz (botando el agua, la bañera y la Concertación” (Salazar, 2011, p. 24). La incapacidad de la Cámara de Diputados de aprobar, por ejemplo, un Informe contra el Lucro y de reformar el sistema electoral lleva aguas a ese molino. Pero de ahí a cambiarlo todo de raíz hay un largo trecho; trecho que separa la política ordinaria de la revolucionaria. Ahora disfrazado de notario puedo decir que de 709 intentos revolucionarios en Europa, menos de una veintena triunfaron políticamente y aún menos consolidaron cambios sociales estructurales (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, p. 216). Simón Bolívar, envejecido y rumbo al exilio, sabía bien de ello. Fidel Castro y Daniel Ortega tienen algo que decir al respecto. Son dos conductores “exitosos”, junto a otros nueve revolucionarios “fallidos” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005, p. 216). Por eso, entre otras razones, espero que no sean necesarias crisis mayores para tener la institucionalidad democrática que Chile merece y no tiene.



### III. Cuatro conclusiones para la reforma política integral chilena

1. Chile, tras vivir un exitoso proceso de redemocratización, demuestra en términos comparativos un alto crecimiento económico, control de la corrupción, estado de derecho, creación de puestos de trabajo, reducción de la pobreza y mayor acceso a educación secundaria y superior. Sin embargo, cada vez sus instituciones políticas son menos valoradas (crisis de insatisfacción), la ciudadanía vota menos – especialmente tras la institucionalización del voto voluntario– (crisis de desafección) y su democracia es percibida como puesta al servicio de una pequeña minoría (crisis de legitimidad).

2. Detrás del malestar democrático se observan tres desafíos: a) Una fuerte crítica ante la impotencia de los mecanismos político-representativos para modificar las desigualdades sociales (crisis de redistribución económica); b) Las demandas de autogobierno no son satisfechas por la sola elección de representantes populares, menos si el mecanismo de elección es poco representativo y las facultades del Congreso Nacional son pequeñas y muy engorrosas de ejercer debido a una serie de trabas constitucionales (crisis de representación política); y c) Una cultura nacional muy basada en el individualismo, privatismo y miradas de corto plazo (crisis de civismo).

3. Si queremos superar estos tres problemas, debemos asumir tres grandes tareas:

a) El primero es cultural. El Estado a través de la educación cívica, la sociedad a través de los medios de comunicación social y cuerpos intermedios como iglesias, grupos de pares y partidos políticos deben dedicar enormes esfuerzos socializadores. Los ciudadanos no surgen por generación espontánea. La reforma educacional que tanto debatimos, y por cierto que gira sólo sobre su financiamiento y sobre quien la otorga, debe asumir esta tarea en forma primordial: formar ciudadanos.

b) El segundo es político-institucional. Aunque sólo un 7% por ciento de los jóvenes esté de acuerdo con ello, es bueno recordar que la inscripción automática con el voto obligatorio con sanciones efectivas al infractor obliga a tomar posición. Aunque a más de la mitad de los jóvenes no les interese el sistema electoral, con sistemas proporcionales la gente vota más y se eligen más jóvenes y mujeres. Y con reformas políticas que hagan más representativos y eficaces nuestros gobiernos locales, regionales y Congreso Nacional mejoraríamos en calidad democrática. Complementar el circuito de la representación con mecanismos propios de la democracia directa o semidirecta como, por ejemplo, la iniciativa popular de ley, la revocación de mandatos y los plebiscitos y referendos.

c) El tercero es socioeconómico. Si el Estado no tiene los medios y recursos para que los jóvenes populares accedan a una educación de calidad, a un trabajo decente y a espacios públicos seguros y abiertos, no es raro que a la pregunta de por qué votar no encuentren respuesta. Por ello se hace imprescindible reformar el Estado estableciendo las bases de una administración pública que pueda realizar con eficacia, eficiencia y oportunidad las políticas propias de un Estado social y democrático de Derecho adecuado a la realidad chilena.

#### **4. Integrar la vía institucional con la extra institucional**

Como candidata presidencial, Michelle Bachelet ha propuesto un ambicioso programa de reformas políticas y socioeconómicas. Para ello señaló que:

“Es evidente que la primera opción sea por la vía institucional. Ahora bien, hay distintas interpretaciones de eso, pero por la vía institucional. Por eso, es que yo me la he estado jugando y me la voy a seguir jugando por conseguir el mayor número de doblajes para ver si podemos romper el cerrojo que existe debido a la Constitución y al sistema binominal en el Parlamento que permite que muchas veces una minoría vete lo que la gran mayoría quiere” (Emol, 8 de julio del 2013).

La crisis de representación política y de redistribución económica que vivimos requiere que superemos la clásica disyuntiva entre la acción política no convencional y la convencional, transgresiva y contenida (Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2005). No hay una acción colectiva “buena” y otra “mala”. Ambas son necesarias. No creo que a través de la calle y plebiscitos extra constitucionales se logren los cambios deseados. Sería tonto desdeñar la vía institucional, sobre todo si tras las elecciones parlamentarias del 2013, los partidarios de realizar amplias reformas políticas y económicas alcanzaron una amplia mayoría que les permite con holgura realizar reformas tributarias, laborales, de salud y seguridad social (61 diputados y 20 senadores). Con 69 diputados y 22 senadores, se podría acabar con el lucro a partir de fondos públicos en educación. Con 72 diputados y 23 senadores se podrían modificar el sistema electoral. Lo que resulta casi imposible es hacer cambios sustantivos en materia de garantías constitucionales y mecanismos de reforma constitucionales, que suponen nada menos que 80 diputados y 25 senadores. Por ello tampoco se obtendrán las grandes reformas, la experiencia lo enseña, sólo mediante pactos intráelites, guiados por cálculos estratégicos y rutinas institucionales de un Congreso elegido por el binominal y que requiere de súper-mayorías para realizarlos. En suma, el movimiento social y la acción política deben transitar juntas el sinuoso camino que el líder estudiantil alemán de 1968 llamó “la larga marcha a través de las instituciones existentes”. Entonces, a presionar y juntar más votos, ahora en el Congreso Nacional. No hay alternativa y no es mala cosa. Se llama democracia, “el peor de los regímenes políticos, con excepción de todos los demás”.

## Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Altman, D. (2007). *Régimen de Gobierno y Sistema de Partidos en Chile*. Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Atria, Fernando (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Castells, Manuel (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Corvalán, A. y Cox, P. (2010). *Turnout Decline in a Transitional Democracy: Generational Replacement and Class Bias in Chile*. Documento de trabajo. Trabajo presentado en Fundación Chile XXI.
- Dahl, R. (1985). *Análisis político actual*. Madrid, España: Eudeba.
- Garretón, M. y Garretón, R. (2010). *La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales*. Santiago de Chile: Revista de Ciencia Política. Volumen 30. N°1.
- Harvey, R. (2002). *Los Libertadores. La lucha por la Independencia de América Latina (1810-1830)*. Barcelona: Océano.
- Huneus, C. (2009). *La democracia presidencial en Chile*. Sweden: International IDEA.
- McAdam, D.; Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- Miranda, C. (1997). "Antología política de Rousseau", en: *Revista de Estudios Públicos*, N° 65 (ver.97).
- Morlino, L. (2008). "Calidad democrática entre líderes y partidos". En: *Conferencias Magistrales*. México: Instituto Federal Electoral.
- Opplinger, M. y Guzmán, E. (2012). *El malestar de Chile. ¿Teoría o diagnóstico?* Santiago de Chile: RIL editores.
- Ruiz Tagle, P. y Cristi, R. (2006). *La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Salazar, G. (2011). *Poder Popular Constituyente (Chile Siglo XXI)*. Santiago de Chile: LOM.

Suárez, Cristián (2009). “De la Constitución Celda a la Constitución del Bicentenario”. Informe 715 de Asuntos Públicos. Santiago: Ced. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2009/06/715.pdf>

Valenzuela, A. (2011). Crisis de Representación y Reforma Política en Chile. Trabajo presentado en el marco del proyecto para la reforma de los partidos en Chile patrocinado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2011.

Whitehead, L. (2011). Democratización. Teoría y experiencia. México: Fondo de Cultura Económica.

## Ponencia de Ricardo Solari

**E**n primer lugar quiero agradecer la invitación, porque me ha permitido volver a la casa de ANEF en donde he estado en tantas ocasiones, y en segundo lugar, compartir este excelente documento que escribió Sergio Micco, que me parece muy inspirador para los propósitos de los tiempos en que estamos viviendo.

Yo les quiero contar de mi experiencia reciente, pues hace cuatro días estuve en un relevante seminario sobre transparencia en las instituciones políticas, bien organizado por la sección chilena de Transparencia Internacional. La semana pasada, participé también en una discusión sobre el futuro de la Argentina que se vincula con los contenidos del texto de Sergio, en donde debatimos sobre la situación política actual de dicho país y del status de sus instituciones. Todas estas son expresiones de lo desafiante del momento actual, un momento importante de reflexión intelectual, política, estratégica, y el hecho de que este debate se haga en una sede sindical me parece muy bueno, porque las organizaciones sindicales que han tenido sentido en la historia de Chile, son aquellas que han asociado su plataforma de reivindicaciones a proyectos nacionales.

La ANEF ha sido muy consistente en el tiempo en ese sentido, lo hizo en su época Don Clotario Blest, se hizo durante la dictadura y lo han seguido haciendo ustedes hoy. Yo he estado en lados distintos del mostrador respecto de esta notable institución, pero esto no significa que no entienda el valor de una organización sindical cuando se transforma en un proyecto político sindical, es algo distinto un mero listado de reivindicaciones a pensar en el país en su conjunto, de no sólo centrarse en los intereses específicos del grupo de agremiados, y más aún, pensar en los intereses de los agremiados como intereses que van más allá de aquello que tiene que ver estrictamente con su puesto de trabajo. Por lo tanto, felicitaciones y perseveren en esta dirección.

Ahora, en relación al texto de Sergio Micco quería hacer una intervención más bien concentrada en cuestiones de coyuntura, porque comparto lo que dice y encuentro francamente excelente el texto. Este nos remite a cuatro asuntos, que muchas veces se encuentran desperdigados en la conversación política e intelectual en Chile: Uno, una evaluación del estado de nuestra democracia. Segundo, una reflexión sobre la relación entre ciudadanía e instituciones, que debe leerse con toda la complejidad que contiene y en donde parece muy apropiado se planteen sus dos caras. Es decir, hay una ciudadanía que se moviliza por educación gratuita y que sale a la calle, pero también un pueblo de Chile que no concurre a las urnas a votar, o que no adhiere a múltiples instrumentos de participación, que no considera dentro de sus preocupaciones importantes ni las reformas políticas, ni los derechos humanos y un conjunto de situaciones de esa naturaleza. Entonces, hay que tener en cuenta siempre estos dos Chiles. El Chile que se reúne en la plaza de Los Héroes cada tanto, y el otro Chile, que está en una lógica individualista y vinculada al consumo, aspecto que se configura como una de las dimensiones más acuciantes de esta paradoja. El tercer asunto, son las estrategias de cambio, y tengo la impresión de que en relación

a esa materia el texto incluye el menú completo y distintas combinaciones de estrategias. El cuarto asunto y final del texto, propone integrar en las estrategias de cambio la vía institucional con la extra-institucional. Leí el texto y pasé a la página siguiente esperando encontrar las propuestas de integración, ¡pero comenzaba la bibliografía! Espero que en la siguiente versión del texto pueda encontrar lo que estaba buscando.

Quiero decirles también, para agregar otro ingrediente a la mesa, que el debate sobre las instituciones no es un tema privativo de Chile sino hoy en América Latina. La discusión en Argentina está puesta en los siguientes términos: el peronismo como la fuerza que convoca la unidad nacional de los argentinos, todos los días los divide, y hay muchos argentinos progresistas que hoy día son anti-kirchneristas pese a que el contenido principal del kirchnerismo consiste en reponer el valor de lo público, en desarrollar derechos sociales con mucha intensidad y a una velocidad altísima. La gran discrepancia respecto de este proyecto nacional kirchnerista, se vincula a transgresiones a los derechos individuales, a la libertad de expresión, a la autonomía de los poderes, etc.

Pero más allá de este debate, vemos un descontento instalado en la ciudadanía frente a sus instituciones, y en Brasil detonó hace bastante rato aun cuando sus manifestaciones son recientemente públicas, desde hace un tiempo existe una discusión muy importante respecto a cuán representativa es la democracia para los ciudadanos brasileros, y cuán cooptada está por intereses de grupos particulares. Yo puedo, por ejemplo, no haber predicho al número de chilenos que fueron a votar a la primaria el 30 de junio, pero para mí que he estado muchas veces en Brasil, no es ninguna sorpresa que salieran muchos brasileros a protestar respecto de un país que se presume potencia mundial, pero que tiene instituciones de subdesarrollo en casi todos sus aspectos. Entonces digo: No estamos solos en esta discusión, Perú, Ecuador, Colombia y América Latina debaten sobre la legitimidad de la institucionalidad política democrática. ¿Cuál es el punto de síntesis de esta discusión? Cómo articulamos una sintonía entre la política y la economía, cuánto podemos gobernar desde un sentido en que la política represente los intereses genuinos de la población en relación al capitalismo –una fuerza dinámica que todos los días construye realidad por sí misma–. Muchas veces en Chile, la misma cultura de izquierda no reconoce la fuerza que tiene el Mercado para crear realidad por la vía del consumo, y la importancia que el capitalismo tiene en la mentalidad de las personas, en cómo perciben la realidad, en cómo se comportan, en cómo finalmente son o no parte de comunidades, o cómo sus vidas individuales y colectivas están muy influidas por esta lógica de mercado. Y eso también es un problema que está ocurriendo en el país.

Entonces, deseo proponer una aproximación estrictamente personal considerando los debates de nuestro medio, que van desde la presunción del fumadero de opio hasta el inmovilismo, es decir, desde el extremo de la asamblea constituyente generada desde los concejales hasta la simple decisión de no hacer nada, pues los problemas del país tienen como origen demandas ciudadanas por bienes públicos, que se pueden conseguir sin cambiar demasiado las reglas del juego.

Tengo la impresión de que si alguna ventaja tienen los temas que nos propone un cientista político como Sergio Micco es el momento de debate, el que ocurre durante un periodo electoral. Es decir, aquellos aspectos que están en el terreno de la voluntad de los actores, tendrán ahora un espacio descomunal para desplegarse en los próximos cien días y en lo que venga hasta la instalación del nuevo gobierno; o sea acá quienes quieran mover las fronteras de la calidad de las instituciones, tienen que hacer y jugar su partido ahora. Si no se entiende esto como el asunto esencial, podemos citarnos para el próximo 2 de agosto del año 2014 y volver a hacer el mismo análisis sobre sus precariedades. En el seminario sobre transparencia al que asistí hace unos días, constatamos el deterioro en el prestigio de las instituciones democráticas chilenas que se acentúa semana a semana: la pérdida de prestigio de diputados, senadores, de partidos políticos, del parlamento en su conjunto, de la figura presidencial, se da a una velocidad bastante más rápida de lo que se imagina. Estos no son dos o tres incidentes de corrupción, sino que hay una verdadera maquinaria de producción de sentidos comunes que deterioran el valor de las instituciones.

Entonces hay que tener ojo en aquello. El cambio en la institucionalidad no tiene como contracara necesaria el populismo, la violencia y los encapuchados, sino simplemente la aspiración civilizatoria de los que estamos en la actividad política de construir, como decía Luis Emilio Recabarren, la manera de vivir mejor, sintiéndonos parte de un colectivo que es capaz de procesar sus diferencias por medios políticos. Ahora es el momento para realizar esta discusión, ¿cuáles son los espacios para el debate? Para seguir la idea del punto cuatro del texto de Micco, los fenómenos del liderazgo son esenciales. Yo apoyo públicamente a la candidatura de Michelle Bachelet, y si ella es la futura Presidenta de Chile, uno de sus tres pilares de reforma es el cambio constitucional. Bachelet tendrá que ejercer ese liderazgo y dar vida a aquel mandato ciudadano. ¿Cuáles son los instrumentos? La ANEF ha planteado la asamblea constituyente, y está bien, es un instrumento; no obstante se requiere para desencadenar ese camino o cualquier otro camino de cambio un acto muy importante de liderazgo, que exprese esa voluntad política como punto esencial.

Lo segundo, es adherir a la vía institucional, pero no solo como un despliegue técnico-jurídico de cambio constitucional, sino como una ruta a recorrer que va desde el orden institucional-constitucional actual hacia otro punto de mayor legitimidad y respetabilidad. Ese es un camino político que debería imponerse explícitamente en estas elecciones. Por tanto, el cambio constitucional debe ser una parte muy importante de la agenda que el gobierno inicia a partir del 11 de marzo, y deberá desarrollar aquella fuerza política y social destinada a hacer de este un tema central para los chilenos, y uno de sus propósitos principales. Hay que asumir, sin ambigüedades ni demagogia, que aquí tenemos un arduo camino por delante.

Los riesgos de este camino de cambio constitucional son los siguientes: Se está asociando este a los doblajes, perdonen ser tan prosaico, pero las personas asumen que teniendo doblajes se puede lograr el cambio. Yo creo que eso es vender humo, es peor que fumar opio, dado que las reglas de reforma en la constitución vigente son tan desafortunadas, tan sobre-exigentes, que el doblaje no producirá efecto alguno.

Tampoco voy a sabotear la tesis del doblaje, pero debemos entender que tener una mayoría parlamentaria es simplemente una alternativa de cambio que asociado al ejercicio del liderazgo y voluntad, en conjunto pueden provocar este cambio constitucional. Asimismo, hay una dimensión objetiva, empírica, que son votos en urna, y otra subjetiva, que implica que las personas en sus casas comprendan el cambio constitucional como importante y atingente en sus vidas cotidianas. Esa es la tarea del liderazgo.

Para terminar quisiera plantear lo siguiente, las reformas fundamentales propuestas por la candidata Bachelet deben complementarse con una contraparte: cuando se habla de cambio constitucional, tiene que asociar esa reflexión con una conversación profunda sobre transparencia si se quiere que los ciudadanos lo comprendan. Hoy día no es posible imaginar convencer a alguien sobre la bondad de cambiar los quórum para hacer posibles derechos sociales como consagrados si no se genera simultáneamente una contrapartida de accountability, de control, en que los agentes de la política sean escrutables por los ciudadanos, online, no una vez al año, no cuando den su cuenta pública, sino cuando los ciudadanos quieran. Las personas pueden llegar a querer una nueva constitución, en tanto quieran que esos instrumentos de la democracia representativa, o de la democracia directa, puedan estar a su mano. El alegato contra el binominal es menos fuerte que el alegato respecto de la opacidad en que funcionan las instituciones de la política en Chile.

Estoy bien convencido –y ese es uno de los pocos privilegios de haber estado tantos años en política– de que no hay posibilidades de hacer transformaciones de verdad sin actores y sin agentes sociales en la médula y en el corazón del asunto. Cuando se habla de reforma tributaria, decimos: “Vamos a hacer dos cosas: Conseguir más recursos para hacer políticas públicas y generar bienes públicos, y segundo, para que el país sea más justo después de impuestos”. Esas son las dos operaciones, pero también lo que queremos y lo que tenemos que hacer, es imaginar que el destino de esos recursos públicos van a operar a través de una prestación. En el caso de la educación, en donde los alcaldes se comprometan y cedan poder para que la comunidad pueda hacerse parte críticamente, para que los apoderados tengan más corresponsabilidad respecto de la educación de sus hijos, para que el Colegio de Profesores tome responsabilidad y entienda que lo que pasa en las aulas, es un deber esencial también para todos ellos. Si no hacemos eso, estaremos construyendo una suerte de imaginaria, de transformación social sin actores sociales existentes.

En las investigaciones en torno a las campañas, se hacen muchos estudios sobre qué está mirando la población. ¿Qué observamos? La gente quiere que aquellos a quienes se les entrega la representación respondan por sus actos a la ciudadanía, están más interesados en aquello que en las puras reglas. Eso es lo que quería decir esta mañana, agradeciendo nuevamente la invitación y el estímulo que da el texto de Sergio y sus páginas de resumen sobre una materia que es tan difícil de resumir.



## Ponencia de Bernardo Jorquera

**M**uy buenos días a todas y a todos. Celebramos la realización de este importante seminario, con tan destacadas figuras académicas y políticas, y con la presencia y patrocinio del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, que siempre ha estado preocupado por estos temas y que ahora en esta coyuntura política nacional cobran mayor actualidad.

En primer lugar, quisiera señalar que esta intervención refleja la mirada de nuestra organización sindical ANEF, como una organización histórica que tiene un tremendo legado y simbolismo en el movimiento sindical, pero fundamentalmente, porque la ANEF ha apuntado antes y ahora a dos aspectos esenciales: una perspectiva de análisis de la Sociedad, del Estado, de la Nación que denominamos sindicalismo sociopolítico; y por cierto, un diagnóstico, visión y propuesta de reivindicaciones que apuntan a nuestra condición de trabajadores del Estado. De allí los fundamentos del documento “Chile un país de mayorías” que marca un hito en la coyuntura actual, siendo la actualización de otro documento que se hizo el año 2005, antes de la elección de Michelle Bachelet.

Quisiera empezar planteando que, aun cuando valoramos el análisis y perspectiva de nuestros destacados panelistas, creo existe un tema que se ha dejado de lado, y que como profesor de historia o aficionado a la historia no puedo dejar de mencionar: un dato fundamental que marca y precede este debate, en donde se reconoce que el ordenamiento político actual nace de la Constitución ilegítima de Pinochet, que incluso a diferencia de otras dictaduras como las de Argentina, Uruguay o Bolivia, generó un devenir político-institucional distinto. Esta Constitución, que tuvo como ideólogo principal a Jaime Guzmán, ha definido por mucho tiempo la vida política, social y económica chilena, a tal punto que gran parte de los componentes esenciales del modelo económico y social permanecen intactos, porque esa Constitución no ha permitido el cambio.

Bajo ese supuesto, ANEF busca pensar en el rol que debe cumplir el Estado como actor y empleador, pues no puede ser más perjudicial para nosotros que la Constitución defina un tipo de Estado Subsidiario, un Estado que solo complementa de manera insuficiente la acción del Mercado. A nuestro pesar, no estamos conformes con la situación política, económica y social resultante de dicha Constitución pese a los esfuerzos realizados durante el gobierno de Ricardo Lagos, vemos de manera muy crítica que nuestra sociedad carezca de mecanismos de negociación y decisión política para la ciudadanía, expresados en la ausencia de plebiscitos y los altos quórum para modificar la Constitución y las leyes, los senadores designados con todo lo que significó al proceso de transición, con Comandantes en Jefe sentados en el hemiciclo dictando leyes que dan continuidad a lo que hicieron cuando tuvieron el poder constituyente. Entonces, yo creo que hay que recalcar esto, el hecho de que nuestra matriz institucional define la crisis y la desafección política que existe hoy

día, sobre todo en los jóvenes que ven que a pesar de los esfuerzos auténticos que se han hecho desde la política, y en determinados sectores, no se ha logrado una modificación al sistema.

Un segundo punto, es nuestra creencia en la necesidad de una nueva Constitución Política generada con legitimidad, que responda y recupere la tradición democrática chilena previa a 1973, que exprese la representatividad de todos los sectores, mayorías y minorías, y termine con este sistema binominal que establece prácticamente la extensión ilimitada del sistema y que se reproduce a sí mismo.

Ahora, ¿por qué nosotros planteamos una asamblea constituyente? Porque estamos cansados –y eso no es sólo un sentir del sindicalismo, es un sentir ciudadano– de los consensos. Los consensos no permitieron cambiar el modelo en ninguno de sus aspectos esenciales; puede que los consensos hayan permitido generar condiciones para superar la pobreza y reducirla a la mitad en veinte años, pero no tuvieron mayores éxitos en el combate de la desigualdad, una de las causas esenciales de la desafección de la política. Desde ese punto de vista, nosotros pensamos que la metodología del cambio constitucional determinará el tipo de cambio: Si se hace un cambio por la vía institucional, se realizará un debate entre fuerzas progresistas y conservadoras, y en ese debate deberemos defender una democracia no tutelada, una Constitución que reconozca el carácter pluricultural de Chile y la descentralización, que se incluya el plebiscito como un mecanismo de resolución de conflicto entre los poderes y la vigencia de todos los tratados internacionales, especialmente los que se refieran a derechos humanos, sociales, laborales, culturales, y por supuesto todos los derechos civiles y políticos.

Además, otro aspecto a señalar son los problemas legados por esta Constitución al mundo del trabajo. Ejemplos de esto son el plan laboral de Piñera, normas del Estatuto Administrativo –nacido en septiembre del 89, es decir, heredado de la dictadura– que prohíben el derecho a huelga, el derecho a negociación colectiva o la nueva institucionalidad sindical, o la atomización del movimiento sindical promovido por el Código del Trabajo en contravención a la legislación internacional instaurada por el Convenio 151 de la OIT. Por estas razones, creemos que esta Constitución debe ser cambiada para afectar positivamente en la estructura económica y social actual, haciendo una lectura clara de lo que ha sido el movimiento estudiantil y el movimiento social en los últimos años.

Cuando nuestros jóvenes dicen: “Queremos una educación pública, gratuita y de calidad, y queremos que se reforme el sistema tributario y la Constitución para que eso sea posible”, están entendiendo clara la historia. Si no existen los recursos para sustentar una reforma, que signifique una redistribución del ingreso para que los estudiantes puedan educarse de manera gratuita, y si no hay un cambio a las leyes de carácter constitucional como la actual Ley General de Educación, no hay posibilidad de un cambio en la forma que hoy día exigen los estudiantes, exige la ciudadanía y

que son tremendos anhelos y desafíos abortados en el gobierno de la Presidenta Bachelet. Lo mismo ocurre en materia de reforma a la participación, culturales, de igualdad de las minorías, etc., aspectos reimpulsados con mucha fuerza hoy día.

Por lo tanto, la propuesta de ANEF es apostar a la legitimidad de base de una asamblea constituyente, que exprese la diversidad del pueblo chileno, la diversidad de las organizaciones sociales, la diversidad de las organizaciones sindicales, la expresión de la ciudadanía, de los vecinos, de los pobladores, de los indígenas, de todo lo que exprese la diversidad y pluricultura de nuestra sociedad con mucha más fuerza. Nuestra propuesta es una nueva Constitución generada por una asamblea constituyente, un cambio al sistema electoral binominal por uno de carácter mayoritario y proporcional, una profundización de la democracia con elección directa de gobernadores e intendentes, y la eliminación de incompatibilidades y prohibiciones entre el ejercicio de la dirigencia sindical y cargos de representación popular. También crear la figura de legislación por plebiscito vinculante e iniciativa popular de ley, es decir, que el pueblo mediante algún mecanismo de participación pueda generar leyes.

Quisiera hacer dos o tres reflexiones más respecto a la distinción entre democracia real y democracia en forma. Como dirigentes sindicales y dirigentes sociales, no entendemos la democracia para otro fin que no sea la justicia social, la construcción de una sociedad distinta a la que tenemos. Lamentablemente nos encontramos frente a un sistema capitalista, individualista, materialista, que deshumaniza, que ata al hombre, que lo sustrae y lo convierte en un consumidor, en donde los medios de comunicación son controlados, en donde incluso las visiones culturales son bastante limitadas y no existe educación cívica. Eso sin mencionar la participación política formal, altamente restringida al voto y que no ha permitido los cambios que nosotros esperábamos. Desde ese punto de vista la desafección, la falta de legitimidad, la falta de participación, la falta de sentido que ven los jóvenes en esta democracia, es justamente pues esta no ha respondido a los problemas de este modelo económico, como son la desigualdad, la masividad y el individualismo.

Una segunda reflexión es sobre el crecimiento económico, que desde nuestra perspectiva no tiene sentido si no contribuye al desarrollo económico del país. El crecimiento económico deberá ser un proceso que permite desarrollar productividad, crear riqueza con el fin de desarrollar el país de manera equilibrada, de manera en que ese crecimiento económico exprese mejores condiciones de vida para todos y no para unos. Y si el Mercado juega algún rol, ese será el ser competitivo y no concentrado en cuatro o en cinco familias. De esta manera debe haber un desarrollo económico real, con regulación, fiscalización y transparencia.

Finalmente, creemos debe asegurarse la viabilidad de una democracia con desarrollo económico y social igualitario, apelando a la legitimidad de la vía institucional y del sistema democrático actual. Creemos que las personas, sobre todo los jóvenes,

no encuentran sentido en la participación porque los mecanismos políticos-institucionales no permiten modificar de manera real las condiciones actuales. Nosotros como dirigentes sindicales lo hemos vivido, el no tener un Estado a la altura de las circunstancias en términos de calidad, eficiencia y como instrumento del desarrollo social. Chile no tiene eso, porque esta Constitución no ha permitido, por ejemplo, tener una carrera funcionaria que viabilice el desarrollo profesional basado en el mérito y en la experiencia, que permita mejorar la dignidad de los trabajadores y que permita dar servicios de calidad y dignos a nuestros usuarios. Lamentablemente, las leyes que nacen de la Constitución lo han impedido y cuando hemos tratado de modificarlo, es fuerte la presión y el atavismo por mantener las actuales normas. De manera que este punto es para nosotros fundamental, la razón por la cual vamos a luchar próximamente.

Queremos un Estado que cumpla las leyes laborales en el sector público. La reforma y modernización del Estado a la fecha se ha pensado desde una perspectiva de estructura y gestión, pero nunca se ha propuesto una reforma seria en las condiciones de los trabajadores del Estado. Básicamente, el tema de la estabilidad es un tema esencial, no solamente porque se asocia a los anhelos y proyecciones laborales de nuestros representados, sino como una condición fundamental para tener un Estado eficiente y eficaz, en materia de generación de políticas públicas y de prestación de servicios, que sean permanentes y coherentes en el tiempo y que permitan un trato amable y con servicios de calidad a los usuarios.

Termino diciendo, para nosotros la reforma constitucional es central, en específico en referencia a nuestro sector y el tipo de Estado que queremos. Queremos un Estado que emprenda también en todas aquellas áreas estratégicas como el manejo de recursos naturales, de los recursos no renovables, etc. El Estado está de alguna manera atrapado por esta Constitución y nosotros queremos un desarrollo más potente, y por eso hablamos de más y mejor Estado, que podrá desarrollarse gracias al cambio constitucional.





# Capítulo VI

“EMPLEO Y RELACIONES LABORALES EN EL ESTADO”

Cristián Pliscoff. Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

María Ester Feres. Académica y Directora del Centro de Relaciones Laborales (CRL) de la Facultad de Economía, Universidad Central.

Raúl de la Puente. Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF.

Fecha de realización: 23 de agosto de 2013.





## Ponencia de Cristián Pliscoff

Primero que todo, muy buenos días a todos y todas, muchas gracias por la invitación a nuestro equipo coordinador. Para mí es un gran honor estar hoy en esta mesa, con dos personas tan importantes en las materias que vamos a analizar y que han ejercido un liderazgo tan relevante en la actualidad. En relación a mi presentación, quiero compartir con ustedes algunas ideas respecto a las relaciones laborales en el Estado, y que cruzan dos perspectivas: lo más teórico respecto de esta temática, para terminar con algunas preguntas sobre cómo la teoría se aplica a la realidad chilena de manera clara y precisa. Entonces, abordando el debate desde la relación teoría-práctica, espero ayudar a abrir la discusión.

Cuando se plantea el tema de las relaciones laborales en el Estado, inmediatamente se viene a la mente lo que se ha venido planteando en el último tiempo, particularmente por el Presidente de la ANEF, respecto de la precarización del trabajo en el sector público, y todos los problemas que hemos visto a propósito del cambio de gobierno, pues dichos cambios no son nuevos –aun cuando tengan diversos matices–, y hemos tenido otros momentos de cambios complejos. A partir de esa temática, quise ir un poco antes y ver de qué manera podríamos analizar las relaciones laborales en el Estado a partir de tres preguntas.

La primera pregunta es cómo se dan las relaciones laborales en el Estado antes de hablar sobre cómo se dan en Chile, reflexionando sobre los modelos de gestión que existen respecto de esa relación. Una segunda pregunta es por qué se dan las relaciones laborales en el Estado, pues no es una cuestión que ocurra naturalmente, es producto de algo, tienen un sentido. Finalmente, abordaremos de qué manera se intervienen las relaciones laborales para mejorar la gestión, ya que tal como hemos observado a través de los PMG y otras herramientas de gestión, existe una clara relación entre los ajustes a las relaciones laborales y mejoras de la gestión.

Cuando hablamos de las relaciones laborales en el sector público, básicamente estamos discutiendo de qué manera se da la relación entre política y administración, aspecto que viene debatiéndose desde los siglos XVIII - XIX. Los grandes modelos de relaciones laborales en el Estado siempre han estado justificados o parten de una estructura determinada, y aquí planteo tres modelos que pudiésemos decir están en un continuo. Primero, los modelos de servicio civil que determinan una relación entre la política y la administración pública particular, donde existe una carrera funcionaria consolidada, y en cada cambio de gobierno la política tiene injerencia solamente a nivel de la cúpula. Por cierto, el caso paradigmático es el caso inglés, sistema en que los cambios de gobierno afectan solamente los niveles superiores –el primer o segundo nivel– y el resto del aparato público se mantiene intacto. La noción de servicio civil, es una idea muy consolidada y muchos países avanzan en

ese sentido, aun cuando el modelo sufre cambios y diversas combinaciones según sea la cultura administrativa de cada país. En ese sentido, hay modelos híbridos que combinan cierto nivel de carrera funcionaria y cierto nivel de servicio civil, pero otorgan una mayor injerencia a la política mediante, por ejemplo, el uso de asesores en los gabinetes y no solamente con el nombramiento de ministros y subsecretarios. Finalmente, se encuentran en el otro extremo los modelos politizados, en donde cada cambio de gobierno implica un ajuste del aparato público en función de la coalición que ganó la elección. A partir de estos tres modelos, podemos identificar las tensiones que existen entre las lógicas de la política y la administración.

Asimismo, vemos ventajas y desventajas en cada perspectiva: mientras en los modelos politizados predomina la idea de que la ciudadanía elige mediante un programa un conjunto de políticas públicas y el aparato público se debe ajustar a esas lógicas, en el modelo de servicio civil se dice: “cuando uno vota elige a un conjunto de políticas, pero el modo como se llevan a cabo esas políticas no puede estar determinado o condicionado por la coalición o partido de gobierno”. Por ende, el qué no puede determinar el cómo en los modelos de servicio civil, contrario a modelos más politizados en donde la diferencia entre el qué y el cómo se hace mucho más difícil de precisar.

La segunda pregunta a debatir es para qué tenemos relaciones laborales en el sector público, cabe mencionar que el para qué también determina y es observado en gran medida por los modelos ya explicados. El sector público no solamente se compone de instituciones, sino de personas que conforman los ministerios y servicios. ¿Para qué tenemos eso? Pues los recursos financieros y materiales que posee el Estado deben ser utilizados a través de acciones concretas de estos funcionarios, en el contexto de relaciones laborales con el Estado. ¿Para qué las relaciones laborales? Para dar cuenta de los objetivos de política pública y de los programas públicos que se consensúen. Asimismo, el para qué también cambia en relación a los problemas públicos que van surgiendo, es decir, los problemas públicos emergentes también explican el tipo de relaciones laborales dentro del Estado y debe haber algún ajuste del empleo público que permita dar cuenta de esa problemática. Este punto es tremendamente complejo, porque implica flexibilidad, implica ajustes constantes de las relaciones laborales e incluso del número de funcionarios que se puedan disponer para dar dinamismo a la función pública. Por cierto no hay una fórmula mágica, ningún teórico o práctico ha llegado a concluir cómo se da ese dinamismo, pero al menos hay que tener en cuenta dicho factor al momento de reflexionar respecto de cuáles son las relaciones laborales que queremos dentro del Estado.

¿De qué manera se intervienen las relaciones laborales para mejorar la gestión? Se los planteaba como tercera pregunta, y quisiera responderla mostrando como contrapunto dos modelos que nos ayudan a explicar cómo se hacen estos cambios:

En primera instancia, el modelo burocrático –más tradicional– circunscribe las relaciones laborales dentro del concepto de carrera funcionaria, asumiendo que en la medida que tengamos carrera funcionaria vamos a permitir una mejor gestión en el largo plazo. ¿Por qué? Pues permite estabilidad en el empleo, y que los funcionarios dominen cierto saber hacer que evoluciona durante toda su vida laboral, hasta llegar a los niveles superiores de decisión.

Este modelo también propugna la profesionalización como medida para intervenir las relaciones laborales en el Estado. Se entiende que a mayor profesionalización más capacidad operativa de todos los niveles del funcionariado, lo cual redundaría en una mejor gestión y mejores resultados de las instituciones públicas.

Otro factor influyente desde esta perspectiva es el régimen estatutario o Estatuto Administrativo, dado que esta serie de normas regulan las relaciones laborales dentro del Estado, objetivando criterios que deben ser observados por todos. Cuando se implementa un estatuto administrativo, lo que se busca es que las instituciones funcionen mejor a partir de normas claras.

La Escala Única de Sueldos opera como mecanismo de intervención de las relaciones laborales en el aparato público, regulando las remuneraciones del funcionariado según una escala basada en grados de responsabilidad. ¿Cuál es el motivo de uso de esta herramienta? Pues mediante esa lógica de evolución –a mayor sueldo, mayores responsabilidades– se espera que los funcionarios tengan certeza respecto de las responsabilidades que tienen dentro de la organización para así producir una mejor gestión.

Finalmente, la eficiencia en función de los procesos es un factor de alta importancia en la gestión del modelo burocrático. Este modelo se centra en la eficiencia en el uso de recursos, por tanto las mismas relaciones laborales en el Estado son desarrolladas en función de ese criterio. De esta manera se facilita la gestión de las instituciones públicas asumiendo como costo el instrumentalizar a las personas y transformarlas en recursos.

Por otra parte, cuando hablamos de la Nueva Gestión Pública (NGP) o los modelos post-80 surgidos con el influjo ideológico del neoliberalismo, se cambia un poco la lógica de cómo se intervienen las relaciones laborales, en el entendido de que nuevas formas de abordar estos cambios van a lograr una mejor gestión. Desde esa perspectiva, la flexibilización pasa a ser un factor vital para la Nueva Gestión Pública. Se plantea que flexibilizar las relaciones laborales producirá mayor adaptabilidad al medio, cumpliéndose de mejor forma con los objetivos de la organización.

De manera similar ocurre con los incentivos, en donde el cambio organizacional se plantea a partir de determinados estímulos al personal –tradicionalmente económicos–, de los cuales se espera lograr mejoras en la gestión. Es común pensar en los PMG cuando se habla de incentivos, ya que los Programas de Mejoramiento de la Gestión no surgen porque el Estado quiera pagar lisa y llanamente más a sus funcionarios y funcionarias, sino por la intención de cambiar las organizaciones públicas, mejorándolas mediante transformaciones en la estructura de sueldos. Entonces, cambiamos las relaciones laborales y ya no hay un sueldo fijo sino variable, y esa variabilidad no sólo apunta a incrementar los sueldos de los funcionarios sino también a influir en los resultados de gestión.

La NGP se diferencia del modelo burocrático al diversificar estatutos y regímenes. En cierta medida se desmantela el estatuto administrativo, diferenciando las relaciones laborales según institución, asumiendo que no es lo mismo un organismo técnico a un organismo de prestación de servicios. Como consecuencia, se ajustan los sueldos y las estructuras de la relación laboral según sean las particularidades de la función pública, fijando diferencias salariales para funciones críticas o actividades de fiscalización. Se dice “necesitamos personal con ciertas características particulares, entonces le vamos a pagar más a esta gente”. Esa modificación de regímenes es producto de decir que una institución A es diferente a una institución B.

La consigna “dejar que los gestores gestionen”, es una de las máximas de la NGP. Desde la teoría, se dice que una organización pública es como cualquier organización y quien dirige la organización debe tener mayor capacidad de dirección y movilización de recursos. La NGP exhorta a liberar a los gestores de todas las ataduras que el modelo burocrático tiene, dando mayor espacio al directivo público para poder hacer mejor las cosas, lo que conlleva un cambio en las relaciones laborales. De esta manera, explicamos porque instaurar un Sistema de Alta Dirección Pública, ya que existe convicción de que el directivo público puede determinar el éxito o el fracaso de una organización, un aspecto que puede ponerse en cuestionamiento.

Otro aspecto característico de la Nueva Gestión Pública es la coproducción y externalización, un tema no exento de conflictos. A modo de ejemplo, vemos cómo en nuestra Universidad se cuestiona si contratar a los funcionarios del casino dado que sus tareas no son parte de las funciones primarias ni el giro de la Universidad. Lo mismo ocurre con el personal de seguridad y aseo, aun cuando todos ellos generan vínculos con los demás estamentos de la organización pese a la naturaleza de su contrato. Por lo tanto, se da un conflicto entre ajustar las relaciones laborales al sentido de la organización, y lidiar con el sentido de pertenencia de los funcionarios, ya que todos ellos son parte de la organización a pesar de su relación contractual. La NGP propone la externalización como una manera de hacer más eficiente la gestión, con consiguientes efectos en las relaciones laborales.

A partir de estas reflexiones, surgen algunas temáticas interesantes, y aquí quisiera mostrar cómo Chile ha ajustado las relaciones laborales en el Estado basado en los modelos presentados, y cuáles han sido las consecuencias, los puntos beneficiosos y los puntos negativos de estos cambios.

Respecto a promover flexibilidad en la gestión, el Estado de Chile instauró un sistema de contrato a honorarios, y el gran problema es que esa buena idea se transformó en una aberración cuando existen funcionarios que llevan 20 años a honorarios. Se juzgó mal el concepto de los honorarios, no se respetó su idea original como prestaciones temporales para flexibilizar las relaciones contractuales, dándose continuidad a empleos precarios. Nuestro Presidente de la ANEF lo ha señalado en más de una oportunidad: el propósito de este tipo de contratos se desvirtuó, y hoy tenemos gente a honorarios asumiendo responsabilidades, manejando recursos, cambiando completamente el sentido y la lógica de este instrumento.

En relación a los incentivos, Chile es un caso paradigmático puesto que no en muchos países latinoamericanos hay estructuras de incentivos. En el 2008, el Banco Mundial hizo un estudio sobre los PMG y surgieron cosas esperables, como por ejemplo que los funcionarios dividen su jornada laboral entre sus funciones diarias y el logro del PMG, aun cuando la lógica de este incentivo no apuntaba a eso. Otro tema son los costos organizacionales de los incentivos, ya que el incentivo es una competencia y su esencia es que unos lo ganen y otros no. Un ejemplo de costos organizacionales es afectar el clima laboral, por ejemplo, cuando no se logra el PMG y se señala a un funcionario como el culpable. No obstante, el incentivo es un instrumento mucho más concreto en la intervención de las relaciones laborales. La literatura dice: “si no se usan incentivos económicos para lograr mejoras en la gestión, existen otros mecanismos como el empoderamiento de los funcionarios, mecanismos de participación, autorrealización, etc.”, pero todos esos caminos son más difíciles de lograr y la clase política tiende a optar por los incentivos económicos –considerando que el ciclo de los gobiernos es corto y es difícil lograr grandes evoluciones en pocos años–. Los incentivos son mucho más concretos, más claros y precisos, aun cuando tiene costos de competencia fuertes en algunas instituciones.

Otro tema a comentar respecto a las relaciones laborales en el Estado, es el tema de los Altos Directivos Públicos. Como mencionaba previamente, se asume desde la teoría que en la medida que uno cambie un directivo público, se puede cambiar la organización. Se espera que si el gerente de la empresa A fue exitoso, irá a la empresa B llevando consigo habilidades y atributos, lo hará bien y mejorará la organización. Esa es la teoría gerencialista de los ochenta en adelante, y cuando discutimos el Sistema de Alta Dirección Pública, este concepto está inserto en la mente de quienes plantearon el modelo y allí es donde empieza la discusión. El sistema de Alta Dirección se contrapone en cierta medida al de carrera funcionaria, en donde un funcionario

evoluciona desde un punto hasta la cúspide, espacio en el cual es complejo aceptar que alguien que trabajó en la empresa A, B o C o en la institución A, B, C o D, llegue de un momento a otro a dirigir. Mientras algunos autores plantean que la llegada de una persona desde afuera puede generar innovación y nuevas visiones para ver problemas antiguos, otros autores indican que genera menos sentido de pertenencia pues los funcionarios ven como foráneos a quienes vienen a dirigirlos.

Un último punto de debate sobre el caso chileno tiene que ver con la profesionalización, vale decir si efectivamente hemos avanzado a un mayor nivel de profesionalización o la politización sigue permeando todos los niveles de la función pública. Como se sabe, hay concursos públicos permanentemente, e incluso en muchos servicios se desarrollan para llenar cargos a honorarios. Al respecto, es interesante analizar cuál es el impacto de estos concursos en las organizaciones y dar cuenta efectivamente de si influyen en los niveles de profesionalización, al igual que los procesos de capacitación. Asociado a este tema se deberían analizar los efectos que se producen por cambio de gobierno en las administraciones públicas, en relación a la estructura de las organizaciones y su gestión, y los costos organizacionales cuando ciertas instituciones han perdido el aprendizaje organizacional con el alejamiento de personas en cargos clave, llevándose consigo parte de la historia de esa organización. Todo eso da cuenta de diversas posibilidades, de cómo las relaciones laborales se transforman en base a como se constituye el sistema político y la estructura interna de profesionalización.

Eso es lo que quería compartir con ustedes hoy, algunas visiones teóricas y en parte hasta ideológicas de algunos modelos –particularmente el Burocrático y la Nueva Gestión Pública–, y además presentando cómo estas teorías se han desplegado en nuestra realidad, y cómo a partir de esa aplicación en el caso chileno surgen preguntas e inquietudes respecto de la pertinencia o no de ellas.

## Ponencia de María Ester Feres

**E**n primer lugar, mil gracias por la invitación a los colegas, profesionales de INAP y a la directiva de la ANEF por esta excelente iniciativa. Chile no se caracteriza desde hace ya más de 20, 30 o 40 años, si tomamos el tiempo de dictadura, por tener espacios abiertos de reflexión y una reflexión que no tenga dadas las respuestas a priori y que acepte poder plantear ideas que agiten el debate. Mil gracias por tanto, por considerarme e invitarme a comentar en este tema, que mientras más estudio, más evidente me resulta su complejidad, y su complejidad no como la temática en particular, sino que porque me lleva irresistiblemente a hacer una análisis sistémico.

Yo hago clases hoy en una Facultad de Economía ¿Por qué economía? Lo he explicado muchas veces, porque cuando hay una prevalencia en el ámbito de toma de decisiones de los economistas, y el lenguaje explicativo y en término de proyectos se da desde la economía, un profesional con formación en ciencias sociales debe tratar de entender antes de descalificar, y entender me ha llevado a la historia, a sentir que en muchos momentos estamos repitiendo episodios del pasado con componentes y características propias del Siglo XXI. Por lo tanto, me lleva irremediamente a acercarme al tema desde un enfoque sistémico, y rescatar algo que hoy día está muy poco en boga.

Señalar entonces que el capitalismo no se ha reducido a nivel mundial, ni se ha transformado, ni diseminado, en términos de millones de millones. Tenemos una expansión global del capitalismo y una concentración de poder y de ingreso no conocida nunca antes en la historia desde que surge el liberalismo económico y las distintas fases del desarrollo del capitalismo, ni siquiera en sus inicios. Por lo tanto, de alguna manera estamos recién en este tipo de debate y por eso lo agradezco tanto, pues sostengo estamos repitiendo ciertos patrones de mitad del Siglo XIX, cuestionando el eje central de un sistema económico capitalista y que tiene que ver con la relación capital trabajo y fundamentalmente, con los procesos y estrategias de acumulación del capital en sus distintas fases históricas.

Por lo tanto, si estamos volviendo atrás y estoy en la ANEF, discutiendo sobre relaciones laborales en el Estado, no me puede ser indiferente reflexionar sobre el enorme cambio en el rol del Estado en relación a los procesos del Siglo XX. En dicho periodo –relativamente reciente–, se originaron mecanismos de equilibrio entre la acción del Mercado, el fortalecimiento de la sociedad y el rol del Estado producto de importantes movilizaciones sociales. El rol del Estado se torna fundamental y está detrás de todo lo que estamos viviendo, pero también ocurren procesos paralelos, los cuales hemos vivido en estas últimas décadas y que muchos de nosotros hemos dejado a un lado en el rincón de los recuerdos, procesos por medio de los cuales

logramos avances civilizatorios, concibiendo un concepto evolutivo de ciudadanía, desarrollando la noción de sociedad civil y actores sociales constituidos para los efectos de lograr equilibrio de poder. Desde esa perspectiva se genera el ámbito de lo político, primero para orientar y definir el quehacer del Estado, y en segundo lugar para articular los actores sociales y las políticas públicas.

Y si desde la perspectiva de evolución de la sociedad hicimos ese proceso que duró tantos años, me he preguntado mil veces: ¿Cuánto de los cambios tecnológicos, que son inherentes a la historia de la humanidad desde la edad de piedra hasta hoy día, cuánto de estos saltos tecnológicos brutales estaban cambiando la contradicción fundamental de un modelo económico? He llegado a la conclusión que lo que está detrás de todo esto, es la generación de nuevas estrategias de acumulación expresadas en términos de la polarización y concentración de los ingresos, en forma tan desvergonzada a nivel mundial y ya no solo al interno de las sociedades, que el Estado tuvo que volver a sus roles primigenios de guardián de la propiedad privada y guardián del emprendimiento.

John Stuart Mill planteó ampliar la ciudadanía política y dejar de hacerla censitaria, ya se previó como un enorme peligro, cuando las decisiones de la mayoría podían incidir y afectar un determinado modelo económico y por lo tanto, ritmos y patrones de acumulación. Desde ese punto de vista, he llegado a la conclusión de centrarme primero en el análisis sistémico, y segundo frente a mi interrogante: ¿Cuánto de este cambio tecnológico explica estas visiones neoliberales, esta reducción del rol del Estado, este desmantelamiento y desintegración de la sociedad civil, esta desaparición del sujeto colectivo? Me extraña, como planteaba el profesor Pliscoff, esta visión de las relaciones laborales como una relación entre sujetos dentro del Estado, como si fuera posible equilibrar las contrapartes en términos de capacidades, poderes y realidad. Por lo tanto, lo que tenemos frente a esto es la adversidad de plantearnos, frente a los cambios objetivos y a cambios cualitativos relevantes. No voy a hablar todavía de la sociedad, de la comunidad que está sintiendo, sin fundamentos muchas veces ideológico, sin las respuestas políticas que esto no es no es lo que quieren, ni da para más ya. Lo vemos desde el punto de vista de las sub-teorías económicas, que plantean abiertamente que todo esto es sistémico, es decir, que todo está relacionado.

Sé que para los efectos analíticos hay que separar las cosas, pero lo que yo quiero es volver al centro, al eje sistémico. Porque me atrevo a criticar el que con cambios que han afectado positivamente a las personas, sacándolas de la pobreza, sólo basta que a los 2 años o al año siguiente uno pierda el empleo para volver a caer en la pobreza. Yo no comprendo el intento de sacar a la personas de la pobreza en ese estado de vulnerabilidad, desconozco ya la diferencia entre pobre y clase media desde un punto de vista sociológico, porque la verdad es que desde un punto de vista económico existen niveles e indicadores que pueden ser adecuados pero no son suficientes. No obstante, este es un tema que no quisiera abordar en esta presentación.



En relación al rol de Estado, voy a tratar de hacer una ilación de lo que hicimos desde el noventa a la fecha, de cómo se grafica en el sector público una realidad que es nacional, estas visiones que yo de manera llana planteo frente a profesionales y economistas destacados, y en las que creo estamos errando el tiro. Primero reflexionemos sobre el núcleo y de ahí veamos cómo nos descolgamos, sobre qué ha cambiado, qué no ha cambiado. ¿Cómo vi lo que se hizo en el sector público desde el 90 a la fecha? Bueno, observamos que ni siquiera durante la dictadura se adelgazó el aparato público de forma tan escandalosa como durante los primeros años de la Concertación. Respecto a los roles del Estado, de la sociedad civil, había toda una ideología y un objetivo de cómo reducir el aparato del Estado. Se partía de un supuesto de ineficiencia, pero yo no sé si eran más ineficientes los nuevos gestores políticos que lo que lo eran los propios funcionarios, por último, los funcionarios tenían una riqueza de saber hacer de muchos años. En segundo lugar, se logra la Ley de Asociaciones de Funcionarios, y recuerdo que en ese tiempo nos juntábamos todos los jefes de servicio y se consideraba que las asociaciones eran un estorbo para el mejoramiento de la gestión. No entendían, en cierta medida, la importancia de la asociatividad como un desafío mayor, el tema de la participación e incorporación de los funcionarios como un espacio para la potenciación de los saberes.

Pero sigamos, hubo una gran discusión cuando comenzaron los Programas de Mejoramiento de la Gestión, se necesitaron 3 o 4 años para derivar la discusión desde la existencia de bonos individuales y pasar a bonos grupales, sectoriales, y el cumplimiento de metas por servicio. Cómo hacerles entender a quienes creían que las expresiones socio-laborales eran ya pre-modernas y molestosas, que teníamos que ser consecuentes con nuestros planteamientos, al menos el primer programa de la Concertación para articular, fortalecer y generar espacios permanentes de expresión y participación de actores sociales y de la sociedad civil.

Yo estuve en la discusión de la Ley del Nuevo Trato, que crea el Servicio Civil como resultado de una serie de seminarios y el trabajo con especialistas australianos, y en donde discutimos respecto a la rigidez funcionaria que impedía la eficiencia, y como unidades más estructuradas y especializadas tenían una capacidad mayor de responder a los clientes. Este fue un intenso debate porque ya teníamos un proyecto de Defensoría Pública mandado por Don Patricio Aylwin, en el cual se promovió el respeto en la relación vertical Estado- Usuario y se olvidaba que los derechos fundamentales son un gran avance de los últimos 60-70 años. Se entendió que si bien el Estado los garantiza, se violan tanto en relaciones de verticalidad como en el ámbito de lo privado y en las relaciones laborales, que es donde nosotros lo vivimos todos los días. Cuando vino la discusión de la Ley del Nuevo Trato, la participación de la ANEF fue casi nula y fue particularmente interesante notar que el Servicio Civil dependiese de Hacienda, cosa igualmente angustiante cuando la Presidenta Bachelet lanzó su Código de Buenas Prácticas y en vez de colgarlo del SERNAM, también quedó bajo responsabilidad de Hacienda. Mi perspectiva al respecto, es que no nos

bastan los indicadores de eficiencia ni eficacia, pueden tenerse mil fiscalizaciones más que la semana anterior pero lo que se desea preservar es el respeto de un trato digno entre los sujetos, de las relaciones laborales en el Estado y con los usuarios. La relación de trabajo, por lo tanto, se sacrificaba en pos del indicador, de la eficiencia que era inminentemente de costos, relación costo- producto. Nos hacían trabajar como si fuéramos empresas privadas, cuántas atenciones médicas por paciente, más allá de la gravedad del paciente, de la complejidad del cuadro clínico, etc. ¿Por qué tenemos que comprarnos el tema de la precariedad del empleo como elemento ligado indisolublemente a la eficiencia o a la eficacia y como elemento central, para alcanzar una mejor gestión? La culpabilización al funcionariado, permanente o contrata, es un aspecto ideológico ligado a las relaciones laborales, el eficientismo ganó la batalla de las ideas y tengo un terror en el alma, que nos continúen ganando esa batalla. Y no se hace de mala fe sino por la formación, cuando la mitad de las mallas curriculares son en marketing y lo demás en management, lo que se promueve principalmente es bajar costos olvidando la calidad del producto, porque los productos están hechos para que no duren, y el marketing está íntimamente ligado con una gran diferencia: antes se dinamizaba el consumo interno fundamentalmente, a partir del incremento del poder adquisitivo de las personas; hoy día se hace para aumentar la esclavitud a través del endeudamiento y del crédito, *bypasseando* el tema laboral.

Volver a hablar de relaciones laborales, como una relación individual de personas en el Estado o en el Sector Privado, es un retroceso de 100 o 150 años. Es un retroceso incluso desde las teorías norteamericanas, porque las relaciones laborales suponen sujetos colectivos, suponen actores y parten de una aproximación sistémica, por eso se habla de sistema de relaciones laborales. Las relaciones laborales individuales, en las que parece tener dos sujetos que se relacionan por el mercado y la discusión se centra en cuánto regulo o no regulo el mercado y en cuánto esa regulación me implica mayores costos, menos empleo, nada de eso está probado lógicamente o suficientemente probado, y el tema aquí es una problemática que no deja de angustiar. Por lo tanto, pido aquí a las organizaciones sindicales y a los profesionales que se interesan de verdad por estos temas, que vuelvan a una concepción sistémica de las relaciones de trabajo, en la cual es imposible poner en un mismo pie a un empleador desde el punto de vista de sus condiciones materiales y su capacidad de imponerse frente a sus empleados. No me voy a meter en esos puntos, quedan para otra conferencia, lo que sí queda claro, es que si seguimos en el esquema de hablar de relaciones laborales como una relación individual de sujetos y no de actores colectivos –en este caso frente al Estado–, estamos asumiendo, internalizando y retransmitiendo una dimensión que no puede ser propia del movimiento sindical.

Respecto a la perspectiva de género, volvamos al Siglo XIX, porque resulta que todas las batallas por la igualdad de género –empezando por el derecho a voto, que duraron casi tres siglos–, han sido propias de las concepciones tradicionales del liberalismo económico, también nos muestra que los avances logrados son significativos desde un punto de vista cultural, pero se cruzan con esta visión más sistémica. Les voy a contar, que cuando se discutió la Ley de Igualdad de Remuneraciones entre hombres y mujeres, connotados miembros del gobierno de esa época, parlamentarios e incluso desde el propio Ministerio de Trabajo, consideraron peligroso regular las remuneraciones por una ley en que hubiera equivalencia de remuneración a igual función entre hombres y mujeres –ni siquiera estamos hablando de los contratistas, de los externalizados, de los suministrados, de los honorarios–. No se logró siquiera, que quedase en el artículo segundo del Código del Trabajo en el cual se ejemplifica lo que se considera discriminación, porque era peligroso e iba a quebrar más de la mitad de las PYMES, y además implicaba crear un antecedente muy negativo, porque no correspondía al Estado interferir en el mercado del trabajo salvo en salarios mínimos y aun ahí había discusión. Ahí tenemos el mejor ejemplo. Respecto al tema de género, como plantea Castells (2005), en la relación entre movimientos sociales y actores políticos, el gran aporte del mundo social durante la primavera del 68 en Francia fue poner el enfoque de género en el centro, no obstante, el movimiento social nunca podrá convertirse en actor político, es tener la capacidad de hacer una movida cultural de los componentes, cierto, y plantear nuevas temáticas de interés social.

Lo estamos viviendo también nosotros con el movimiento de los trabajadores y desde ese punto de vista no puedo más que felicitar a la ANEF de corazón. Después de revisar un gran número de estadísticas sobre la discriminación de género, la paralización del código de buenas prácticas, el incremento y mantención de la brecha salarial, la cantidad de mujeres pobres que se mantienen porcentualmente, el incremento de mujeres jefas de hogar, su enorme relevancia en el sector público, la participación mayoritaria de la mujer en las contrataciones y también en los 10.000 despidos ocurridos recientemente, quiero felicitar a la ANEF porque lo último que leí para actualizarme, fue la propuesta programática que me habían invitado a comentar y que sin duda aporta desde un punto de vista sistémico, con lineamientos de la sociedad a la que queremos aspirar. Alinea para ello el Estado que queremos, entiende que la problemática del funcionariado del sector público no es ajena a la problemática general básica de una sociedad, respecto a la relación capital – trabajo, y termina planteando en diversas propuestas o estrategias la forma de construir fuerza social, capaz de volver a equilibrar y de revertir todo lo que hemos retrocedido en estos últimos 30 o 40 años.



## Ponencia de Raúl de la Puente

Agradezco las exposiciones de quienes han participado con nosotros en esta oportunidad, sin duda, instancias como estas nos ayudan a fortalecer el debate y nuestras posturas como agrupación. Respecto del tema que hoy debatimos, observamos distintas visiones que enriquecen el intercambio: una visión administrativista, una visión política-sindical/política-laboral, perspectivas permeadas por diferentes ideologías y que nos hablan del rol que al Estado se asigna. Hoy por hoy confrontamos dos visiones del Estado, la visión prevaleciente de un Estado Subsidiario que pretende entregar funciones públicas a los privados porque ellos lo harían mejor, versus una visión de Estado más integral, más articulador y democrático, que orienta y dicta políticas, un Estado más social que economicista, que proporciona mayor igualdad de oportunidades, que regula y fiscaliza, y que actúa desde la multiculturalidad para atender la realidad del país. Esta última perspectiva está detrás de lo que vamos a hablar hoy y de lo planteado por María Ester, la relación asimétrica entre capital-trabajo, donde el capital impone sus términos frente a las demandas y facultades de los trabajadores, produciendo más exclusión, más acumulación y por lo tanto, más diferencias socioeconómicas.

Nosotros decimos que el trabajo decente significa estabilidad, remuneración digna, desarrollo, protección social y respeto por los convenios fundamentales. Ese trabajo decente produce servicios públicos de calidad y podemos demostrarlo mediante ejemplos: los servicios públicos que promueven esta visión son los que ganan los premios de calidad del servicio público, en donde hay estabilidad laboral, desarrollo y organizaciones fuertes que permiten que disminuyan los abusos laborales, exceptuando en términos de previsión social, al existir un injusto sistema de capitalización individual que abarca a todos los funcionarios y a todos los trabajadores en este país. Por tanto, trabajo decente produce servicios públicos de calidad en base a tres aspectos fundamentales: Uno, mediante el mérito y la excelencia. Dos, a partir de la experiencia, pues es conocimiento y experticia. Tres, promoviendo la probidad, aspecto fundamental en las relaciones de trabajo y en el trabajo que desempeña el Estado.

Decimos también trabajo decente como sinónimo de empleo estable, empleo que hoy no existe dentro de la administración pública. A modo de contexto, observamos que el 60% de los contratos dentro del Estado son empleos a plazo fijo, contrata, con una cláusula de duración del contrato en relación a las necesidades del servicio. Además, se puede constatar que 10% de los contratos en el Estado son a honorarios, una vergüenza no solamente desde lo administrativo sino también desde la perspectiva de derechos, pues los funcionarios contratados a honorarios no tienen protección alguna de salud o previsión: quien ha trabajado a honorarios toda o parte de su vida, jubilará con una pensión básica de \$75.000 y se convertirá en un anciano o anciana indigente, además, si se enferma deberá pagar por su salud en uno de los sistemas de salud más caros de la región.

Analizando la situación laboral en Chile, vemos una importante precarización del empleo no sólo en el sector privado –en donde hay una gran cantidad de trabajadores sin contrato–, sino también en el sector público. La existencia de contratos a honorarios y contrata coartan el desarrollo profesional de las personas, dejándolos sin acceso a la carrera funcionaria con efectos en el desarrollo de una buena administración. La estabilidad laboral es un tema no menor en la Administración Pública, y debe ser parte de sus objetivos, primero pues el empleo digno es un derecho, y en segundo lugar, pues produce una mejor gestión. Un funcionario empoderado, trabaja mejor al tener certezas en el desarrollo de sus funciones.

En este mismo sentido, recuerdo una conversación con el Ministro de Hacienda del gobierno anterior a propósito del reajuste del sector público, en donde él me preguntó cómo había sido mi desempeño en el colegio, diciendo: “¿Tú no estudiabas más acaso, con el profesor que te exigía más, porque si no estudiabas te iba mal? A lo cual respondí: “Mira, la verdad que en matemáticas quedé repitiendo un curso. Sin embargo, en la Universidad obtuve una de las mejores notas en matemáticas porque no temía al profesor, sino al contrario, me motivaba a estudiar mejor. Además –repliqué– ¿Tú cómo les enseñas a tus hijas? ¿No es mejor enseñarles con cariño?”, y así teníamos esta discusión, porque él creía que la persona trabaja mejor en la medida que tiene temor. Finalmente, lo que hay detrás de esta concepción es creer que el funcionario público que es de planta se deja estar, se *achancha*, percepción corroborada cuando observamos que con el cambio de gobierno fueron despedidos 8.500 funcionarios durante el primer año entre secretarías, abogados, técnicos, choferes, y personas que hacían funciones regulares pero que estaban en esta condición flexible. Comparto plenamente lo expuesto por María Ester y su preocupación respecto a la primacía del eficientismo, el cual continúa ganando la batalla del conocimiento y la conducción del Estado, lo cual impulsa nuestros esfuerzos, pues los funcionarios públicos debemos tomar parte en esa discusión, trascender de una sociedad economicista como la planteada por la actual conducción del país, siendo conscientes que la falta de decisión en el pasado ha llevado a la situación de hoy en términos de precariedad laboral dentro de Estado.

La prioridad de ANEF está en el documento Propuesta Programática para un Nuevo Chile, documento construido colectivamente y que muestra nuestra convicción como agrupación. El documento es una propuesta hecha por el directorio, pero aprobada en una asamblea nacional y que se constituye como mandato para todos los funcionarios públicos afiliados. Tiene su prioridad en el tema del trabajo, y particularmente el trabajo estable y decente, para lo cual es imperativo implementar cambios en la regulación del empleo público y en el sistema de relaciones laborales.

Nosotros estamos dispuestos a discutirlo y lo hemos dicho en muchas oportunidades: dado que la naturaleza del empleo dentro del Estado es diferente, no queremos que este se constituya en el botín de aquellos que ganan las elecciones. Entremos a producir cambios, no solamente en las estructuras superiores de las instituciones como planteaba el profesor Pliscoff al hablar del servicio civil de Gran Bretaña, sino también para el conductor, para la secretaria, para el profesional, para el técnico que desempeña funciones regulares. Empleo estable y desarrollo es lo que nosotros requerimos, una carrera funcionaria que apunte al desarrollo, que la persona sepa que si lo hace bien, si gana un concurso, si tiene probidad va a poder ir progresando,

no solamente en términos económicos sino también en mayores responsabilidades. Francamente creo que las personas que quieren su trabajo, aspirarán a tener mayor responsabilidad y poder de decisión, por lo tanto, los incentivos no son solamente económicos sino también morales en el logro de un mejor desempeño.

Por tanto, el concepto de trabajo decente implica también estabilidad laboral y remuneraciones dignas que no estén basadas solamente en incentivos. Como ANEF estamos de acuerdo en tener incentivos, siempre y cuando estos permitan premiar a aquellos que lo hacen mejor desde una perspectiva colectiva y no individual. Tal como mencionaba María Ester, en un periodo de tiempo tuvimos incentivos individuales, y lo que vimos era que muchas veces nuestros compañeros peleaban –físicamente incluso–, porque uno tenía el incentivo y el otro no. Vimos que en la práctica el incentivo colectivo funcionaba mejor que el individual, y es por eso que en los Programas de Mejoramiento de la Gestión hay incentivos que son de todo un servicio e incentivos para equipos de trabajo. Nuestra concepción es que el trabajo en la administración pública no es competitivo sino colaborativo, y por lo tanto, deben existir incentivos colectivos para premiar el trabajo bien desarrollado, lo que a su vez mejora el servicio y prestigia a las personas y su desempeño. Ahora, dentro de esos incentivos, creemos que la remuneración debe ser aquella que permita que la persona pueda vivir dignamente con su grupo familiar y que ese sea el fundamento de la remuneración, y no el cumplimiento de metas que es la fórmula propuesta por nuestra contraparte, Hacienda.

Junto con lo anterior, empleo decente también implica un trabajo que permita a las personas retirarse y poder tener una jubilación digna, en el cual no debemos negociar estímulos para el retiro, a diferencia de la situación actual del sistema previsional. Las compensaciones no dan solución al tema previsional, jubilarse con dignidad es un derecho adquirido para aquellos que han dado toda la vida a un servicio público, y en términos concretos significa tener una pensión suficiente para subsistir las últimas etapas de su vida. En definitiva, creemos que el sistema de capitalización individual debe ser reemplazado por un sistema de reparto solidario, protegido por el Estado y que entregue una pensión cercana a la renta en actividad.

Adicionalmente, trabajo decente significa respeto a los convenios fundamentales. ¿Cuáles? La libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a la huelga. La administración pública prohíbe la huelga a los empleados públicos según lo establece la Constitución Política del 80, y no se realizaron reformas a esta medida durante los 20 años de los gobiernos de la Concertación. Lo que sí se hizo, fue una propuesta del Senador Hernán Larraín, quien formuló un proyecto que derogaba las prohibiciones para los funcionarios públicos de negociar colectivamente y tener derecho a huelga, prohibición presente en el Código del Trabajo y que nunca fue derogada. A pesar de que en el Senado la propuesta ganó por 24 votos contra 14, no se pudo cambiar esta prohibición pues requeríamos un quórum importante para reformar la constitución.

Volviendo a la tendencia mencionada por el profesor Pliscoff, la Nueva Gestión Pública promueve un empleo flexible para que podamos trabajar más y mejor; en que los incentivos sean puramente económicos y los estatutos sean adaptados a la realidad de cada institución. Un aspecto que llamó particularmente mi atención, es que la NGP propone “dejar a los gestores gestionar”, con lo cual puede haber gestores

muy creativos, muy justos, pero también hemos observado la existencia de gestores arbitrarios y con malos tratos, que cuando administran pueden cometer errores importantes con alto costo en la vida de las personas. Hemos observado, se cometen errores cuando llegan gestores con títulos importantes pero que no conocen la administración pública, que no conocen a los trabajadores, que no conocen las leyes y procedimientos, y que no tienen todos los elementos de juicio cuando se negocia con ellos. Entonces, esto de dejar que los gestores gestionen solamente es altamente peligroso y esta concepción de externalización también lo es, el hecho que se entreguen funciones importantes al sector privado y se trate de achicar el Estado y tildarlo de ineficiente por se.

Por lo tanto, creemos que hay que tomar precaución en relación a estos nuevos paradigmas. Tendremos que hacer una síntesis de lo que esto significa y presentar como organización sindical diferentes alternativas en lo político, social, laboral y respecto al rol del Estado. Cuando comienzan las candidaturas presidenciales, vemos con preocupación que no hay propuestas sobre derechos laborales en los programas planteados. Bachelet dice que su prioridad es el cambio en la Constitución, y los funcionarios públicos estamos de acuerdo, pero con asamblea constituyente. La candidata presidencial dice que habrá reforma tributaria, y nosotros concordamos siempre y cuando esta reforma cumpla con las expectativas en términos de cobertura en previsión, salud y educación. Cuando se habla de reforma educacional, los empleados públicos decimos que sí, para que exista un sistema educacional de calidad, gratuito, sin lucro y para los más necesitados; no obstante ¿qué pasa con las propuestas para los trabajadores, los que damos vida a la empresa, los servicios públicos, los hospitales? ¿Dónde estamos? ¿Cuáles son nuestros derechos? Si miramos para la derecha, vemos que sus prioridades son la delincuencia, salud, educación, y vivienda, pero nada sobre los trabajadores. Lo mismo ocurre con el resto de las candidaturas, el trabajo, el trabajador y sus derechos no son prioritarios en las campañas, y por eso que hemos tomado la determinación de movilizarnos frente a nuestras posturas. Creemos que los dirigentes sindicales debemos avanzar con fuerza, ya tuvimos una movilización el 11 de julio y no descartamos otra. Nos movilizaremos por el reajuste y por nuestros derechos laborales, y en el mes de octubre vamos a negociar con el gobierno con la fuerza de la organización y nuestra gente movilizada, de manera que el tema laboral sea una prioridad en la agenda de los presidenciables, porque hemos dicho: no vamos a votar por aquellos candidatos que no pongan al trabajo y los derechos laborales como eje de su programa.

Como corolario a nuestras propuestas, creemos que la carrera funcionaria tiene que ser estable, debe tender a un desarrollo equilibrado de las personas, no debemos olvidar que el lenguaje es también expresión ideológica y cuando se habla de las políticas de recursos humanos, pensamos en las personas como recursos y no individuos con independencia de pensamiento y acción. En cambio, nosotros hablamos de políticas de desarrollo de personal, porque somos personas, que sentimos, que creemos, que nos motivamos, que tenemos aspiraciones, y el trabajo decente es una de estas aspiraciones.







# Capítulo VII

## “DESCENTRALIZACIÓN Y DESAFÍOS PENDIENTES”

Sergio Galilea. Político y académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Ministro de Bienes Nacionales y ex Intendente de la Región Metropolitana y Los Lagos.

Juan Cavada. Académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ex Jefe de la División de Planificación y Presupuesto de MINEDUC y ex Jefe de la División de Inversiones de MIDEPLAN.

Luis Vásquez. Presidente Regional de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, Valparaíso.

Fecha de realización: 27 de septiembre de 2013.



# Descentralización, Municipios y Gestión de Servicios Locales.<sup>1</sup>

## La descentralización: hacia una concepción integral

Frente a versiones más bien “parcializadas” de la descentralización, hoy en día se avanza en definir más integralmente los complejos “procesos de descentralización”, que sea capaz de dar cuenta de variadas y complementarias dimensiones y también de desafíos políticos superiores. A “nombre” de la descentralización, de la regionalización y del desarrollo local, se han planteado políticas, programas y proyectos muy parciales y fragmentarios en América Latina, lo que ha redundado en un desprestigio del concepto mismo.

Rescatamos, a lo menos, la dimensión institucional, la del desarrollo, la de la inclusión social y equidad, y la referida a la gestión y participación ciudadana. Es en torno a esos enfoques complementarios, que es posible avanzar en los complejos “procesos de descentralización” y alimentar políticas, programas y proyectos en nuestros países, de acuerdo a sus propios procesos político-sociales.

Si la descentralización es institucional (transferencia decidida de competencias y funciones), si es económico-productiva (regeneradora de Desarrollo Local), si es clave en la igualdad, equidad e inclusión social (clave social) y si es fundamental en los procesos socio-participativos de la comunidad, la descentralización es un proceso que potencia decididamente las entidades subnacionales.

Dependiendo de las estructuras institucionales de los Estados (unitarios o federales), de la tradición cultural de desarrollos territoriales y de la incorporación política de la descentralización como tarea nacional de largo aliento, tenemos en América Latina variadas experiencias. Esto es válido para Gobiernos Estadales, Regionales, Departamentales o Provinciales, como para las múltiples expresiones de los Gobiernos y Administraciones Locales. La descentralización siempre implicará esfuerzos coordinados eficientemente entre Gobiernos Subnacionales. Las entidades regionales y las locales forman parte de un mismo proceso, correspondiéndose funciones, competencias y roles particulares.

---

<sup>1</sup> Documento preparado por Sergio Galilea Ocón, para el Seminario INAP - ANEF “Descentralización y desafíos pendientes”.

En estas Notas se hacen referencias a Galilea, Sergio, Leonardo Letelier y Katherine Ross (2011) Descentralización de Servicios Esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en Salud, Educación, Residuos, Seguridad y Fomento. Santiago: CEPAL.

**Figura 1: Las cuatro dimensiones de la descentralización**



Fuente: Elaboración propia, en base a Galilea, S., Letelier, L. y K. Ross (2011). Descentralización de Servicios Esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en Salud, Educación, Residuos, Seguridad y Fomento. Santiago: CEPAL.

## Descentralización y centralización: los auténticos opuestos

La descentralización se define en oposición a la centralización, arraigada característica latinoamericana (con diferentes modalidades), que es la expresión de una cultura política, institucional y económica en que "el centro" debe enfrentar y resolver el conjunto de los problemas principales (y hasta secundarios) en nuestros países. La centralización ha resultado en crecientes dificultades de gobernabilidad, ineficiencias significativas en la gestión pública y un escaso aprovechamiento de las capacidades instaladas regionales y locales. Sin embargo, su arraigo es predominantemente cultural, se expresa en una desconfianza endémica para "las soluciones en el lugar" y suele ser reafirmada por una modalidad democrática centralista y cerrada.

## Las virtudes descentralizadoras

La descentralización puede mejorar cualitativamente la eficiencia de las políticas públicas, puede contribuir a una diversificación virtuosa de “desarrollos territoriales locales”, puede generar mejoramientos democráticos vía participación social y ser capaz de ir renovando la actividad política, empresarial y social. La virtud de la descentralización como proceso ha sido avalada por muchos organismos internacionales, como la OCDE, que sostiene que difícilmente un país no descentralizado será un país desarrollado.

Procesos avanzados de descentralización suponen modificaciones constitucionales y legales; transferencias específicas y competencias a entidades subnacionales; recursos permanentes que sostengan las nuevas atribuciones; capacidades profesionales y técnicas que hagan viable y sostenible el proceso y respaldo político de amplio espectro que permita la proyección a largo plazo del nuevo orden institucional regional y local. Sólo “acuerdos políticos amplios y de largo aliento” harán posibles los avances descentralizadores. Se trata claramente de una “cuestión de Estado”.

## 2. Descentralización y autonomías

En muchas ocasiones se ha asociado descentralización y autonomía, especialmente en el ámbito municipal. En América Latina, la heterogeneidad estructural diferenciada de las entidades locales, hace que la denominada “autonomía municipal”, deba darse en un marco habitual de severas compensaciones entre entidades territoriales, como factor esencial de las políticas públicas.

Estos procesos, con las características que son propias de cada realidad nacional y regional, favorecen diferentes grados de “autonomía municipal”, en la medida que afianza las competencias y responsabilidades locales, deposita mayores confianzas en esas entidades y eventualmente fortalece las respectivas realidades locales, en materia de desarrollo, servicios, empleos y calidad de vida.

Es preferible, en mi opinión, una asociación conceptual entre autonomía y fortalecimiento municipal. Ello, puesto que la “autonomía” en el sentido estricto pudiere generar una cantidad importante de peligros en América Latina. Salvo en los casos en que dicha autonomía esté afianzada en realidades institucionales de gran fuerza y capacidad, en ingresos propios sostenibles en el tiempo y finalmente en capacidades de gobernabilidad demostradas. Ello ocurre en realidades de municipios de grandes ciudades (o intermedias mayores), pero son realidades más bien excepcionales en la Región. La Alcaldía Mayor de Bogotá, el Gobierno Metropolitano de Ciudad de México, el Municipio de Medellín, son más bien realidades con grados importantes de autonomía, aun cuando no se trate estrictamente de “entidades autónomas”.

Para el caso latinoamericano genérico, la “autonomía municipal” como concepto, podría aplicarse a realidades locales y municipales de notable heterogeneidad,

incluso con el riesgo de “consagrar” municipios ricos y pobres, que consolidarían las realidades socialmente polares. Reiteramos que la “bandera autonómica” debiera entender la necesidad estructural de “compensaciones locales” como factor clave de las políticas públicas.

Es en el marco de “compensaciones estructurales” que deben entenderse los esfuerzos autonómicos locales. Es en esa misma medida, que nos pronunciamos por estrategias, políticas y programas de “fortalecimiento municipal”, consagrando nuevas competencias, variadas formas de ingresos locales, programas propios en servicios locales fundamentales y estrategias particulares de emprendimiento y desarrollo local.

No existe “mejor manera” de desprestigiar la descentralización que transferir competencias a los municipios, de modo inconsulto, sin financiamiento suficiente y aprestamiento previo. Esos “presentes griegos” terminan reforzando esquemas centralizadores en la práctica.

### **3. Los servicios públicos: Una aproximación inicial**

Los servicios públicos que acogen nuestra atención preferencial son la educación pública, la salud pública y los servicios públicos tales como la recolección y procesamiento de los residuos sólidos, el fomento productivo y la seguridad ciudadana, en el bien entendido que su papel es clave en el desarrollo de los territorios. Aunque en términos globales haremos referencia a estos servicios en las ciudades (metrópolis y de mayor tamaño), el análisis es extensible a zonas rurales y localidades menores.

Como se puede observar estamos frente a un muy variado tipo de servicios públicos, muchos de ellos muy arraigadamente administrados y gestionados por el Estado, los gobiernos regionales y la administración municipal. En parte estos están disponibles a la acción privada, en la asimilación de categorías de análisis con el comercio. En todos los casos es posible observar para Latinoamérica en la última década, una notable evolución tecnológica y un debate francamente abierto sobre las responsabilidades públicas y de gestión privada de marcos regulatorios y de transición creciente hacia la privatización de servicios. Al interior de esos enfoques es posible observar tres tipos de afirmaciones, a saber:

- a) Existe una idea de innovación y cambio, un lenguaje modernizador que permean la temática, esencialmente referido a una nueva manera de conceptualizar y trabajar con el usuario de estos servicios, mejorar su accesibilidad y entregarlos a través de tecnologías y procedimientos más eficaces.
- b) La idea dominante es que la gestión y administración de servicios públicos puede y debe ser hecha de un modo diferente, que no es posible seguir “del mismo modo”, que es imprescindible un cambio y que ese cambio no es sólo tecnológico e informático, sino que se expresa incluso en la diversidad “conceptual” con la que debe enfrentarse la temática.



Existe una mayor aceptación a la participación de agentes privados en la prestación de estos servicios. Desde un punto de vista más general, podemos acoger aquí desde la privatización de activos y el traspaso de responsabilidades desde lo público a lo privado hacia formas asociativas entre ellos, especialmente a través de las concesiones reguladas a operadores privados. Esta perspectiva no se reduce a la “mera privatización” y ofrece una amplia gama de alternativas.

Esta idea de asociación con privados o de acción privada directa es quizás la noción dominante respecto de los servicios públicos que puedan “tarificarse”, y respecto de los que es posible encontrar mercados adecuados. Por otra parte también es necesario considerar que el funcionamiento eficaz de los mercados y las tarifas puede establecer subsidios al consumidor en determinadas circunstancias sociales.

- c) El esquema persistente de los servicios públicos como responsabilidad exclusiva del Estado, atendidos los niveles de desigualdad social existentes y el rol compensador ineludible del Estado, pero que crecientemente se ha abierto hacia formas más activas de responsabilidad regional y municipal. Este enfoque se encuentra más establecido en el debate latinoamericano sobre la salud y la educación, más que en la administración de la justicia y el área de las “estrictamente indelegables” responsabilidades sobre seguridad ciudadana y orden público.

Este debate va aparejado al rol crecientemente importante del municipio como instancias de mayor responsabilidad institucional descentralizada y de alta legitimación democrática.

Conviene “expandir” la idea municipal a la de la gestión regional, entendiendo que ella puede ser también de “asociaciones municipales” en áreas metropolitanas o zonas rurales de población dispersa donde la capacidad institucional del municipio único es muy débil.

## 4. Responsabilidades en la Gestión de los Servicios Locales en América Latina

GC : Gobierno Central

GR : Gobierno Regional o Estadual

GL : Gobierno Local (Municipalidad)

GM : Gobierno Metropolitano

SP : Sector Privado (empresas o concesiones)

EP : Empresa Pública

ONG : Entidades No Gubernamentales

OBC : Organizaciones de Base Comunitarias.

| PAÍS      | Agua y saneamiento (A y S)   | Residuos sólidos domiciliarios (RSD)   |  |
|-----------|--|--|--|
| CHILE     | SP. Desde 2000 (ex. EP); fiscalización del GC; GL identifica población subsidiada; OBC en sistemas autónomos de agua potable local.  | SP o bajo concesión del GL; GC define normativas y regulaciones; tarifas y subsidios establecidos por GL.  |  |
| BRASIL    | EP y SP bajo mandato de los GR o GM; rol de GL en fiscalización y cofinanciamiento de programa con EP; Asociaciones de GL en tratamiento de aguas.   | GL o GR (y GM en empresas EP o SP en régimen concesional); acciones en reciclado y recuperación de RSD con OBC y ONG, con rol directriz de GL.   |  |
| COLOMBIA  | EP de los GL y GR; participación menor de SP mediante concesiones; rol esencial de GL en financiamiento, tarifas y subsidios. Acción intermunicipal creciente en coordinación con GR o GC. | EP de GL y GR; concesiones a SP; programas de recuperación y reciclaje de RSD; acciones con ONG y OBC, desde los GL, o Asociación intermunicipal para rellenos sanitarios.             |  |
| ARGENTINA | SP, ya sea empresas propias o concesionadas desde los GR y GM; EP en niveles regionales y locales; GL con roles fiscalizadores y operativos menores.                                       | SP, principalmente en concesión del GL. Tarifas, fiscalización e inversiones con recursos públicos de GC, GL, GR.  |  |
| MÉXICO    | EP, especialmente en los GR y GM; SP, mediante concesiones de GL y GR. Financiamiento, subsidios y fiscalización en GR y GM. Acción intermunicipal, especialmente en sectores rurales.     | Leyes y normativas nacionales. Gestión predominante de GL, con coordinación de GR y operación intercomunal de rellenos sanitarios. Crecientes experiencias de reciclaje con ONG y OBC. |  |
| BOLIVIA   | EP, fundamentalmente de GC o GL. Normativas nacionales y programas de inversión de GR y GL. GL involucrados en tarifas, operación y fiscalización.   | Empresas e instancias de los GL. Acciones intermunicipales para rellenos sanitarios. Fiscalización desde GC y operación municipal.   |  |
| ECUADOR   | EP a nivel central, regional o municipal e intervención de SP por vía concesional. Financiamiento público y tarifas subsidiadas urbanas y rurales.   | Empresas de los GL o delegación municipal a SP por concesiones. Programas intermunicipales de rellenos sanitarios. Supervisión del GC.   |  |

|  | Transporte público urbano (TPU)   | Seguridad ciudadana local (SCL)   | Desarrollo productivo local (DPL)  |
|--|---|---|--|
|  | EP, Metro y Sistema Transantiago de Buses con SP; regulaciones y tarifas del GC; mantención de vías de GR y GL.   | Policías del GC: Carabineros de Chile; programas locales de prevención y urbanos (GL con OBC); coordinaciones GL y Policías.  | Entidades de GC y de GR en fomento, asistencia técnica y crédito. Algunos GL en acciones de emprendimiento con SP y ONG.   |
|  | EP estadales o de GM; acción complementaria de SP (alimentadores); coordinación y fiscalización de los GL; tarifados y subsidios de los GR.                                       | Policías de GR y especializadas; programas de prevención y acciones valores de GR y de GL, en ocasiones con OBC y ONG; compromisos crecientes de los GL.            | Entidades de los GR y crecientes roles de los GL, programas de desarrollo con SP y ONG en territorios prioritarios. Caso emblemático del ABC en Sao Paulo.                               |
|  | GC y GM en empresas EP o SP en régimen concesional; acciones en reciclado y recuperación de RSD con OBC y ONG, con rol director de GL. Intermunicipales para rellenos sanitarios. | Policías nacional y departamental; programas de prevención y valores de GL y GM; incentivos a programas comunitarios de los GL.                                     | Entidades de los GR y GL (especialmente GM) en emprendimiento y asistencia técnica y crediticia, Roles crecientes de GL con SP, ONG y OBC. Experiencia significativa en Medellín y Cali. |
|  | Sistemas de transporte integrados definidos por GL o GM. EP en GM y algunos GL. Vías y fiscalización de los GL.   | Policías especializadas provinciales y locales (en GM); programas de prevención y acción de GL con OBC y ONG.   | Instituciones de fomento, crédito y emprendimiento de GC y GR. Acciones de GM concertadas con SP Y OBC. Experiencia relevante en Rafaela.  |
|  | Sistemas Públicos de transporte urbano y metropolitano de GR y GM. Operación de SP, con concesiones desde GL. Rol de GR y GL en mantención de vías y fiscalización.               | Entidades de Policías nacionales, estadales, metropolitanas y municipales, con coordinación compleja. Programa de prevención con OBC y ONG creciente rol de los GL. | Programas e instancias de GN, GR y GM. Acciones intermunicipales para el desarrollo en territorios específicos.  |
|  | Empresas o instancias municipales y rol importante de SP a nivel microempresarial coordinados por GL o GR. Fiscalización y normativas del GC.                                     | Coordinación entre policías y los GL. Programas de Policía comunitaria en acuerdo con OBC.  | Instancias principalmente del GC e iniciativas crecientes de GR y GL en promoción y emprendimiento en territorios específicos.   |
|  | Empresas municipales o concesiones al SP. Inversiones y fiscalización del GC. Rol clave de un SP microempresarial.  | Policías nacionales, locales y metropolitana. Programas de Seguridad Ciudadana con crecientes roles de los GL y OBC.  | Instancias nacionales de fomento, financiamiento y emprendimiento productivo. Mayor relevancia de GL asociados para el desarrollo de ciertos territorios.                                |

| PAÍS                 | Agua y saneamiento (A y S)   | Residuos sólidos domiciliarios (RSD)   |  |
|----------------------|--|--|--|
| COSTA RICA           | EP centrales, con marcos normativos del GC. Acción Local operativa y rol del GL en fiscalización y operación directa. GL y OBC en sistemas rurales autónomos.  | Empresas de los GL o concesiones al SP bajo supervisión municipal. Fiscalización y normativas del GC y rellenos sanitarios regionales. Avances en reciclaje con ONG y OBC. |  |
| PERÚ                 | Coexistencia de EP (nacionales y regionales) y del SP, en sistemas concesionales. GL fiscalizan y aplican subsidios. Sistemas locales autónomos en el ámbito rural.  | Responsabilidad plenamente local, ejercida directamente o con concesión a privados. Las entidades provinciales ven el tratamiento de RSD y la recolección.                 |  |
| REPÚBLICA DOMINICANA | EP (nacionales y regionales) e incorporación creciente del SP mediante concesiones. Sistemas rurales autónomos, con presencia de GL y de OBC.  | Empresas y/o servicios locales (GL) en recolección e incorporación de SP en tratamiento. Rellenos sanitarios a nivel intermunicipal. Reciclaje de RSD del GL, OBS y ONG.   |  |
| EL SALVADOR          | Entidad centralizada del GC en gestión, fiscalización, tarifas y operación. Rol colaborativo de los GL, especialmente en sistemas autónomos rurales. Experiencia relevante intermunicipal en la Montañosa. | Competencia local, con Servicios directos y concesiones al SP. Financiamiento por tarifas y partidas presupuestarias del GC. Fiscalización sanitaria central.              |  |
| URUGUAY              | Institución propia del GC, con roles mayores del GM. Regulaciones, tarifas y fiscalización del GC. GL con roles activos en Departamentos del interior.   | Responsabilidad de los GL (reciente tercer nivel municipal), en coordinación con GR (departamentales) en tratamiento del RSD. Experiencias del GM y OBC en reciclaje.      |  |
| VENEZUELA            | Roles, directrices del GC y GR. Incidencia importante de los GL en zonas rurales, incluidos sistemas autónomos   | Órganos del GC y GR en normativas, planificación y fiscalización. Rol operativo de los GL con apoyo significativo de los GR (estadales).                                   |  |

|  | Transporte público urbano (TPU)  | Seguridad ciudadana local (SCL)   | Desarrollo productivo local (DPL)   |
|--|--|---|---|
|  | Sistemas integrados de transporte urbano, con significativa presencia de SP, a nivel de pequeñas empresas. Tarifación y normativas desde el GC.  | Múltiples policías (14) y prioridad por la seguridad comunitaria y la policía de proximidad. Comités locales de seguridad, con GL y OBC.  | Organismos nacionales de fomento y emprendimiento productivo. Asociaciones con SP para el desarrollo de territorios específicos, en fomento turístico y productivo. |
|  | Competencias diversas de GC, GR, GM y GL. Importante expansión de pequeños empresarios y presencia de actividades informales.  | Policía Nacional es la entidad responsable. Experiencias relevantes de GL con OBC en el "serenazgo".  | Políticas institucionales y programas nacionales. Creciente gestión de GR. Experiencias locales relevantes en Lima metropolitana. (Municipio Valle Salvador).       |
|  | Sistemas de múltiples operadores privados (microempresas y motochoccos). Avances en autoridad metropolitana en Santo Domingo.  | Policías en compleja gestión con los GL. Experiencias comunitarias relevantes con OBS y ONG. Acciones focalizadas en zonas marginales de alto riesgo.   | Instancias del GC y experiencias de emprendimiento en territorios con gestión intermunicipal. (Programas turísticos).   |
|  | Regulaciones del GC para un complejo sistema de 1100 rutas (900 autobuses y 250 Microbuses). En desarrollo un nuevo sistema de transporte público (NSTP). Roles municipales en vías y fiscalización. | GC y GM fijan normativas y fiscalizan. Policías nacionales especializados e incluso compromiso de las FF.AA. en acción antidrogas y delincuencia. GL en acciones preventivas, de acción urbana y socialmente reparatoria. | GC con instituciones en fomento, financiamiento y capacitación. GL en programas específicos en algunos territorios. Ejemplo en desarrollo turístico en La Libertad. |
|  | Responsabilidades del GC y GM (Intendencia de Montevideo). EP y concesiones al SP. Tarifación, regulaciones y control del GC.  | Policía nacional y especializada. GM activo en prevención, recuperación urbana y poblaciones de riesgo y en acciones preventivas (con OBC y ONG).   | GC y entidades de financiamiento, fomento y emprendimiento. GM en trabajo asociado con ONG, SP y OBC en rubros y territorios específicos.                           |
|  | Responsabilidad municipal sobre las prestaciones del SP (empresas y cooperativas). En Maracaibo y Caracas, entes municipales especializados de transporte.   | Policía nacional y especializada. Compromisos de GC, GR y GL en prevención e inversiones urbanas. Compleja relación entre GL, Policías y OBC en delincuencia, drogas y crimen organizado.                                 | Instituciones del GC y GR, y recientemente GL. Programas territoriales con municipios asociados y microempresarios.   |

| PAÍS      | Agua y saneamiento (A y S)   | Residuos sólidos domiciliarios (RSD)   |  |
|-----------|--|--|--|
| PARAGUAY  | Papel central del GC, en gestión, fiscalización y tarifas. Crecientes roles de GR (Gobiernos Departamentales) y de los GL en regiones y localidades. (Sistemas autónomos rurales). | Operadores propios municipales (66%) y 30% concesionado a SP. Regulaciones nacionales de la Secretaría del Ambiente (SEAM). Plantas de tratamiento intermunicipales. |  |
| PANAMÁ    | GC a través del Instituto y Acueductos y Alcantarillado (IDAN). Regulaciones de Salud del GC. Junta administradora de Acueductos en zonas rurales.                                 | GC desde la Autoridad Nacional de Aseo (ANA), especialmente en Ciudad de Panamá. GL, responsable en el resto del país.   |  |
| GUATEMALA | Regulaciones, inversiones y programas del GC, EP, e incluso empresas de GL. Participación creciente del SP (Concesiones). Programas rurales con OBC.                               | Gestión principal de los GL, con regulaciones sanitarias y recursos del GC. Rellenos sanitarios intermunicipales y sistemas autónomos rurales.                       |  |
| HONDURAS  | GC en planificación y normativas. GL es titular del Servicio, con gestión directa, Juntas Administradoras de Agua y SP, mediante concesiones.                                      | Responsabilidad directa de los GL, con acción directa o contratos al SP. GC coordina, normaliza y hace fiscalización sanitaria.                                      |  |

|  | Transporte público urbano (TPU)  | Seguridad ciudadana local (SCL)   | Desarrollo productivo local (DPL)   |
|--|--|---|---|
|  | Rol fundamental del GC, con incorporación de GR (Gobiernos Departamentales) en normativas, fiscalización y tarifas.  | GC y coordinación con Policía Nacional. Programas en zonas fronterizas. Acciones de GL en zonas de alto riesgo. Policía municipal de Asunción en formación. | Organizaciones de fomento desde el GC. Algunas acciones integradas de desarrollo local (ejemplo de San Ignacio Guazú), con infraestructura y mejoramiento urbano. Recursos a Gobiernos Departamentales y GL vía royalty hidroeléctrico. |
|  | GC mediante la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT). Mecanismo concesional al SP en transporte urbano e interurbano.                                | Policía Nacional vinculada con GC. GL, responsables del ámbito de la Seguridad Local (Jueces de Policía Administrativa).                                    | GC a través de diferentes Ministerios. Responsabilidad principal de la Autoridad de Micro y Pequeña Empresa (AMPYME). Casos de apoyo de GL, en emprendimientos específicos.   |
|  | Gestión básica del SP, con propietarios asociados (cooperativas) y vinculados a los GL. Regulaciones y apoyo financiero del GC.                                    | Entidades nacionales (GC), en coordinación con los GL. Acciones locales en prevención y recuperación de espacios públicos.                                  | Entidades del GC en fomento, capacitación y apoyo al emprendimiento. Experiencias de GL en zonas rurales.   |
|  | GC autoriza la prestación del servicio, urbano, intermunicipal y rural, que favorece el SP. A los GL le corresponde el ordenamiento vial, terminales y estaciones. | Instancias policiales del GC que cobra una tasa de seguridad GL. En prevención, recuperación urbana y convivencia ciudadana, con OBC.                       | Actividad compartida del GC. Con los GL se impulsan experiencias de concesión de tierras ejidales para producción agrícola.   |

## 5. Una estrategia fortalecedora y autónoma

Entidades subnacionales fuertes son condición para el desarrollo. TODO AQUELLO que se pueda “enfrentar y resolver en el lugar”, debe hacerse allí. Ello favorecerá el conjunto de las políticas públicas, (al territorializarlas y especificarlas), una gestión ciudadana más directa (mecanismos participativos efectivos), el desarrollo local (aprovechamiento pleno de las capacidades locales) y la profundización democrática (ampliando y diversificando la representación y los liderazgos políticos). Existen muchos ejemplos de competencias y funciones locales (o subnacionales): Las catástrofes y emergencias; la salud primaria; la educación preescolar; la prevención en seguridad ciudadana y drogas; las normativas urbanas y ambientales y muchos otros ejemplos.

Sin embargo, debe reconocerse siempre la gran complejidad de estas transferencias. Se debe estar abierto a entender que no siempre es “el municipio” la entidad subnacional necesariamente más competente.

Una estrategia sistemática de fortalecimiento de los gobiernos locales en Latinoamérica, supone:

- i. Una “división del trabajo” entre las entidades subnacionales, en donde los municipios juegan un rol fundamental por su cercanía “a la localidad, las organizaciones barriales, los problemas y las formas de su solución”. Debe existir un “sistema de integración entre entidades subnacionales” que sea eficaz y cooperativo. No se trata de “niveles de dependencia o subordinación”, sino de competencias variables entre ellas.
- ii. Existen ocasiones en que la “fortaleza” municipal debe estar puesta en función de una “asociación intermunicipal”, donde las cuestiones de escala, capacidad de gestión y eficiencia son vitales. Numerosas y crecientes experiencias latinoamericanas muestran esa tendencia. La flexibilidad de estas asociaciones favorecen las particularidades en cada realidad urbana, metropolitana o rural en la Región.
- iii. La cuestión del financiamiento, especialmente en la provisión de “servicios básicos locales” es condición para el avance, evitando la trampa de las transferencias locales insuficientes (atribuciones con financiamiento estructuralmente deficitario). Estas transferencias “engañosas” afectan a la entidad municipal, instituciones que aparecen como “causantes” de un problema enteramente externo.
- iv. Los ingresos propios deben ser incrementados cualitativamente en la mayoría de los municipios, especialmente contemplando tributos y patentes propias



(acceso a recursos naturales, por ejemplo). También deben regularse con precisión las referidas transferencias gubernamentales centrales (o estatales en los países federales), asegurando principios de compensación territorial. Particular importancia tiene la actualización de avalúos de propiedades y captación de plusvalías, dado que los “tributos territoriales” son generalmente de beneficio municipal.

- v. Los “grandes programas gubernamentales” siempre deben considerar los niveles subnacionales” y sobre todo los municipios, especialmente en la “calificación de beneficiarios”, “participación de las comunidades locales”, en “experiencias locales” y en “los análisis ex post de eficacia y eficiencia” de las intervenciones públicas. La lucha contra la pobreza, la promoción del empleo, el emprendimiento productivo, programas como “hambre cero” ciudadana, y el combate a la inseguridad y el narcotráfico, tienen en el escenario municipal un ámbito privilegiado. La argumentación fundamental es mostrar ante las autoridades centrales, que si esas acciones estratégicas son descentralizadas y comprometen al municipio, aumentan su eficacia global.
- vi. La creciente profesionalización de la entidad municipal es condición esencial para un desarrollo local efectivo, que se exprese con una autoridad local de fuerte liderazgo y en concejos relevantes y participativos, lo que la lleva a grados importantes de eficiencia y reconocimiento ciudadano. Requerimos la permanencia de una “masa crítica profesional y técnica” que sostenga la estructura municipal y los desafíos crecientes que enfrenta. Esta profesionalización es también “condición de continuidad virtuosa” en las naturales alternancias políticas de las autoridades municipales.
- vii. La fortaleza municipal, en última instancia, requiere de una representatividad política amplia, que exprese un autoridad ejecutiva y un liderazgo fuerte y convocante, y un concejo municipal con roles específicos y colaborativos. Es indispensable una estrategia de acción compartida, que señale una unidad de propósitos y en donde la “política local” exprese consensos muy superiores y por sobre las expresiones políticas partidarias que allí residen. El “tema” es que en los “espacios políticos locales” se den condiciones de consenso superiores al juego político central.
- viii. La eficacia en la acción estratégica dependerá fuertemente de los “éxitos” que se vayan registrando en el tiempo. Es esa “virtuosa trayectoria municipal” donde los avances en calidad de vida e infraestructura anticipen nuevos avances en educación, salud y servicios y que ello favorezca intentar emprendimientos y otras formas de desarrollo local.

## 6. Descentralización de verdad para Chile (a modo de conclusión)

Si hasta en el Vaticano, el Papa Francisco habla de descentralización, parece haber llegado la hora de hablar en serio sobre el tema. Los Estados, las organizaciones complejas y las sociedades ricas en diversidad, han ido haciendo de la descentralización una causa imprescindible. El desafío es cómo lo hacemos en Chile, donde el centralismo ha campeado culturalmente, se expresa hasta en los partidos políticos y contamina de desconfianza las iniciativas regionales y locales.

Ha llegado la hora de una descentralización de verdad. Junto con las grandes transformaciones que Chile desea y espera, en materia tributaria, en nuestro arcaico sistema electoral y en el refuerzo sistemático de la salud y la educación pública, debemos agregar los cambios imprescindibles a favor de los gobiernos regionales y los municipios.

Muchos problemas graves de la sociedad chilena, pueden enfrentarse y resolverse en el ámbito regional y local en el que se presentan. Las soluciones serán particulares y específicas, podrán contar con participación ciudadana y aligeraremos la burocracia centralista. Así la descentralización hace mejor a Chile y a la operación general de nuestras instituciones. Se apuesta a los gobiernos regionales y a los municipios para “mejor resolver” nuestros problemas. Como plantea la OCDE, un Chile más regional y local será un Chile desarrollado.

La reforma constitucional y legal que ello requiere es rotunda y requiere de una amplia mayoría ciudadana que se exprese en la próxima presidencial. Todo ello va “mucho más allá” de las actuales reformas tibias, improvisadas y de “mirada corta”. De qué nos sirve una confusa elección de consejeros regionales, si no somos capaces de introducir cambios substantivos, daremos la apariencia de cambio y consolidaremos el centralismo.

A mayores competencias y recursos requerimos añadir mayor poder político a las regiones y municipios. Debemos terminar con la figura del Intendente Regional como de exclusiva confianza del Presidente de la República. Esas competencias (orden público, gobierno interior, emergencias, etc.) deben ser transferidas a los Gobernadores Provinciales. La elección de autoridades regionales, en el contexto de las elecciones territoriales del 2016, deben incluir no sólo la elección directa de los Consejeros Regionales, sino la elección democrática del Presidente del Gobierno Regional. Esa reforma substantiva es la clave descentralizadora, al conferir al liderazgo regional una impronta política trascendental. Chile está preparado para ello.

Luchemos por una descentralización de verdad, no nos conformemos con los sucedáneos.

## Ponencia de Juan Cavada

**M**uchas gracias por la invitación a participar en este seminario. Intentaré realizar un análisis de diferentes componentes necesarios para la descentralización en nuestro país. Creo que en Chile tenemos todos relativamente claro que si queremos un perfeccionamiento del sistema democrático y tener un desarrollo sustentable que contribuya efectivamente a reducir las desigualdades, se requiere descentralización. Y la pregunta que uno se podría hacer es: “Bueno, si hay tal convencimiento y éste parece ser tan generalizado, ¿por qué estamos como estamos?”

Una cierta observación que se hace frecuentemente es que tenemos un excesivo voluntarismo, que creemos que basta con querer algo para que eso se transforme en una acción, lo cual no logra resolver problemas y trasunta cierto simplismo. Escuchamos a veces “esto es culpa del modelo económico” o es “culpa de la clase política”, “los que tienen poder nunca ceden poder”, buscando explicaciones “fáciles” a un problema que es complejo. Sin duda, todas esas cosas efectivamente influyen, pero no son los únicos elementos y a veces ni siquiera los principales que están explicando por qué no somos un país descentralizado.

Quisiera mencionar un tema, que Sergio también tocó de paso, y es que en un país de extrema centralización, no hay descentralización si no hay una fuerza descentralizadora en el “centro”. Es decir, si el poder está concentrado en ciertos núcleos de la ciudad capital, para que se transfiera a alguna instancia descentralizada o desconcentrada el movimiento tiene que surgir fuerte en ese mismo centro y convertirse allí en una orientación estratégica con suficiente apoyo político y social. Sin embargo, ¿qué es lo que encontramos? Primero, que muchas veces las propuestas que se formulan son voluntaristas, simplistas, complejas, irreales, etc. También opera el que nos movemos en una cultura centralista, y en esa cultura centralista las autoridades nacionales, y no solo las nacionales, ven con temor la descentralización pues afectaría la gobernabilidad, creencia acentuada por la influencia que tienen determinados organismos internacionales que han tenido y siguen teniendo mucha influencia en Chile, los que explican parte de las crisis de algunos de los países vecinos por la “irresponsabilidad de los gobiernos regionales - provinciales” en los cuales radicaban funciones financieras, explicación parcialmente correcta. La preocupación por los equilibrios financieros y el uso eficiente de recursos públicos es justificada y muchas veces los “descentralizadores” no incorporan estas dimensiones en sus propuestas, en circunstancias de que es posible diseñar instituciones y mecanismos adecuados para abordar este desafío de manera razonable, eliminando el fantasma del eventual caos financiero. Es evidente que en esta materia se requiere un mayor esfuerzo en el diseño de las propuestas que facilitarían el avance en esta materia. Agreguemos un punto adicional. ¿Por qué a las autoridades nacionales de distintos

colores les cuesta descentralizar? Porque la descentralización arroja resultados importantes en el largo plazo, asumiendo complicaciones financieras, políticas, de gestión, etc, que representan costos y desafíos de corto plazo que dificultan la gobernabilidad. Mayor importancia tiene este tipo de consideración en países como Chile, extremadamente centralista en su institucionalidad, con periodos de gobierno muy cortos y con una larga historia y cultura centralistas. Esto es complejo e influye en que muchas veces la autoridad dice: “En este tema no nos metemos, es demasiado complejo, no da resultados efectivos en el corto plazo y tenemos otros problemas urgentes y prioritarios”.

La existencia de una cultura centralista no es algo que nos deba paralizar, pues si se observa mejor la realidad, se descubrirá que todos somos centralistas y descentralizadores simultáneamente. Lo que pasa es que algunos factores y variables pesan más en unos que otros y en distintas áreas, pero hay un potencial descentralizador incluso en aquella gente e instituciones que históricamente han estado en posiciones más centralistas y, por otro lado, puede ocurrir que las prácticas de aquellos que se dicen partidarios de la descentralización, contribuyan a que no haya descentralización. Entonces, hay que tener una cierta sabiduría para ver cómo enfrentamos este tema de las culturas.

La experiencia internacional y el avance en el análisis de políticas públicas exitosas y fallidas, aplicadas a esta temática indican, paradójicamente, que para que haya descentralización efectiva se requieren dos condiciones principales: por una parte, un impulso central, efectivo, coherente y sostenido en el tiempo y, por otra, una demanda regional y local por mayores competencias y recursos, expresada en proyectos consistentes y con apoyo social y político de actores territoriales relevantes.

Siguiendo la lógica de la exposición de Sergio Galilea, en el nivel central hay que apuntar a un fortalecimiento de la voluntad y capacidad de descentralizar. Eso significa que en el nivel central, en el gabinete presidencial se debata el problema de la descentralización y se haga seguimiento de su desarrollo, teniendo presente que este no sea un tema de un ministerio en particular, sino que de salud, educación, vivienda, obras públicas, etc., que todos los ministerios tengan una responsabilidad en este campo y que haya una especie de “Pepe Grillo” en el gabinete, que se relacione directamente con el Presidente o la Presidenta y haga presión sobre este tema permanentemente. Eso debería traducirse en un compromiso del gobierno, de tener una política nacional de desarrollo regional y de descentralización válida para todos los ministerios sectoriales, para todas las entidades públicas, y que esa política signifique que una entidad “X” deba cumplir con una función súper clave y es analizar, no solo la evolución económico-social del territorio sino también los efectos territoriales de cualquier programa o proyecto de ley que el ejecutivo envíe al Congreso, o que el Congreso reciba y sobre el cual el gobierno tiene que pronunciarse.

Para ejemplo, simplificando con una propuesta que en algún momento hice en algún lugar, y es que así como los proyectos de ley que el Presidente de la República envía al Congreso Nacional requieren por obligación legal un informe financiero del Ministerio de Hacienda, debería haber un informe de análisis del impacto territorial del proyecto, evaluando los efectos diferenciados de una medida en las regiones. Cuando se aprobó la normativa legal que permitió cambiar la jornada de trabajo en la minería, eso provocó un impacto importante; los efectos “multiplicadores” de los gastos de la minería en remuneraciones se redujeron en esos territorios y se “trasladaron” al centro porque muchas familias ya no viven en El Salvador o en Calama, por ejemplo, sino que viven en Serena o en Santiago, y por lo tanto, el gasto familiar dinamiza la economía central o de otras regiones y no las economías locales. Si hay un proyecto que cambia la política de vivienda, ¿no se debería contar con un análisis territorial antes de que ese proyecto vaya y se discuta en el Congreso? ¿Basta el análisis que pueda hacer el ministerio o entidad sectorial correspondiente?

Descentralizar supone incorporar una función especializada y transversal en las funciones de gobierno en esta materia, es decir, se necesita que el gobierno defina un programa de transferencia de competencias, pero particularmente en el sentido de descentralización. Esto implica transferir competencias y recursos a entidades que no dependen del nivel central, que son elegidas por votación popular o mecanismos de ese tipo, como es hoy la municipalidad y como deberían ser los gobiernos regionales en el futuro. Ese programa no debería ser un programa único común para todas las regiones, debería definir los grandes trazos, y en ese marco los gobiernos regionales deberían pactar con el gobierno nacional qué transferencia de competencias quieren y en qué plazos. Pensando en que las regiones tienen distintas características y prioridades, se podría –por ejemplo– descentralizar el SERNATUR en principio a todas las regiones, y probablemente algunas regiones puedan decir: “Mire, esto no es prioritario para nosotros por ahora, preferimos CORFO o SERCOTEC”. En algunas regiones INDAP debería descentralizarse prioritariamente si es que hubiera un gobierno regional autónomo como estamos pensando que va a haber. ¿Por qué? Porque en determinadas regiones, INDAP tiene una capacidad de influir en la economía regional tan grande, que no tiene sentido que eso esté ajeno a las competencias del propio gobierno regional. En otras regiones, podrán ser otras actividades, otros servicios, otros ministerios, entonces ese programa no tiene por qué ser único, uniforme y correr a la misma velocidad en todo Chile.

Todas estas decisiones deben pactarse entre el gobierno nacional y el gobierno regional respectivo, pero –aquí puedo tener una cierta diferencia con Sergio–, creo que en paralelo debemos tener un programa de competencias que se desconcentren, es decir, que se transfieran desde el nivel jerárquico central a las entidades de gobierno que están en el territorio y que cumplen funciones nacionales. A mi juicio, en la región debería haber todavía una figura en cierto sentido equivalente al Intendente actual, que se haga cargo de la coordinación de las funciones desconcentradas en el

territorio, entre sí y con las que corresponden al gobierno regional. De manera que en la región, haya dos cabezas: una que maneja el aparato desconcentrado y otra que maneja el aparato descentralizado, y ¿por qué digo esto? Porque probablemente este será un proceso largo, donde van a subsistir actividades desconcentradas que pueden convertirse en un freno para el aparato descentralizado, si la función desconcentrada no avanza por la inexistencia de una figura clave que esté en la región. Por ejemplo, seguramente hay funciones que van a permanecer en el nivel central pero que se van a desconcentrar en una autoridad que dependa del Presidente de la República, por ejemplo el Servicio Agrícola Ganadero, pues la protección fitosanitaria de Chile no puede ser una función entregada a un municipio o a un gobierno regional, porque es un problema nacional. Si quedase radicada en los gobiernos regionales, esta función protectora podría debilitarse con costos graves para el resto de Chile.

En fin, este análisis hay que hacerlo e implica un esfuerzo serio de parte de ANEF, en observar cómo desde el territorio los funcionarios saben donde aprieta el zapato, cómo surgen propuestas de qué descentralizar y qué desconcentrar, y cómo asegurar coordinación entre lo descentralizado y lo desconcentrado en un territorio determinado. Entonces, debiesen existir programas de descentralización y de desconcentración que se constituyan en compromisos formales que el gobierno nacional adquiere con cada uno de los gobiernos regionales, atendiendo a las demandas y a los acuerdos específicos con cada región, de la manera que se establezca.

Saltando ahora a algunos temas que también requieren un mayor debate. El Consejo Regional; aquí tenemos una dificultad que no va a tener una solución óptima. En teoría se debiese apoyar un sistema de constitución del CORE elegido por votación democrática universal, es decir, a cada persona un voto; y si eso se hace así, en algunas regiones una proporción muy elevada de los consejeros van a surgir de comunas grandes o la ciudad capital –piensen ustedes en Valparaíso, Concepción y Talcahuano, Antofagasta, La Serena-Coquimbo– en cuyo caso, los territorios menos densamente poblados van a tener escasa representación en el CORE. Entonces, se ha pensado que un mal menor desde el punto de vista de la representatividad democrática es buscar fórmulas de sobrerrepresentación de sus territorios, pero entonces ya no vale cada persona un voto y debe buscarse una solución. Hay que revisar la solución que se plantea hoy, para la próxima elección, aun cuando no es el único problema presente: mucha gente no sabe lo que es un CORE, no está claro cuáles van a ser las funciones del CORE. En fin, debemos llegar a tener un CORE con legitimidad democrática pero también con funciones distintas a las actuales, aun cuando ampliar respecto de las actuales funciones también genera cierta polémica o discusión.

En mi opinión, no deberíamos repetir en la región el esquema presidencialista del país, en el sentido que el Presidente del Gobierno Regional sea como el Presidente de la República y el CORE como el Congreso Nacional. Si hubiera un equilibrio mayor de poderes quizás se podría hacer un traspaso de poder parecido al nivel nacional,

pero sabemos que Chile es un país excesivamente presidencialista. El CORE debería tener algunas funciones legislativas: si no se aprueba la iniciativa popular de ley, debería a lo menos aprobarse que los Consejos Regionales pudieran tener iniciativa de ley. Probablemente, hay que regular si se requiere también la aprobación del Presidente Regional; alguna fórmula para que el gobierno regional pueda tener iniciativa legal, delimitándose los temas en aquellos que afectan a su región o que afecten al proceso de descentralización en general. También se podría establecer como obligación del Congreso Nacional la consulta no vinculante a los gobiernos regionales, cuando el trabajo legislativo afecte los procesos de descentralización o el desarrollo de regiones determinadas.

No parece adecuado que durante estos primeros años se eche a andar un sistema que priva a los CORES de una facultad que tienen hoy día, que es la de decidir proyecto a proyecto. Hay propuestas que plantean que el CORE juegue el mismo rol que juega el Congreso Nacional con respecto al presupuesto nacional pero que –similar al Congreso Nacional– no pueda aprobar proyectos específicos de Obras Públicas, Vivienda u otros. Si se ha pensado aplicar este modelo en las regiones, es debido a ciertas distorsiones en el ejercicio de esa función; se cuestiona la existencia de muchos acuerdos particulares en donde los gobiernos regionales han sido impulsados a meterse en proyectos que deberían ser del ámbito puramente municipal en tanto que los proyectos de orden estratégico han quedado fuera de su preocupación principal, dando origen a sospechas sobre poca transparencia e intereses incompatibles. Sin embargo, a pesar de dichas circunstancias, no estoy convencido de que uno deba transferir todas estas competencias al nuevo Presidente del Gobierno Regional –elegido por votación popular– o a la actual figura del Intendente, y el CORE quede excluido de esa función, votando sólo el valor global del presupuesto de inversión del gobierno regional. En fin, hay una discusión pendiente así como los pasos que se deben dar más adelante, cuando se afiance esta otra función de orden más estratégico que tiene el propio Consejo Regional.

Obviamente que toda transferencia de competencias por descentralización o por vía de la desconcentración, significa más recursos en función de las competencias que se están transfiriendo. Sin embargo, hay personas que piensan que la descentralización y la desconcentración por sí mismas, generan más recursos. En principio, lo que ocurre es que son los mismos recursos públicos globales, pero cambia quien decide, y por tanto, las prioridades, y ritmos de inversión/gasto, y solo se podría decir que hay aumento de recursos si la descentralización y la desconcentración conducen a una utilización más eficiente de los recursos. No obstante, no podemos pensar que si descentralizamos mágicamente tendremos mañana significativamente más recursos que los que tienen hoy las regiones. De otra manera, si esto no se explica con claridad, se estará engañando a la gente, generando falsas expectativas y la consecuente frustración.

## Conclusiones

En primer lugar, hablar sobre la Contraloría General de la República. Tema interesante, entiendo, para la ANEF. Creo que la Contraloría General de la República tiene que asumir un rol más fuerte en la prevención y en la capacitación. Muchos problemas que estamos teniendo en la administración pública, son porque desde el punto de vista de lo que exige la Contraloría, directivos de diferentes niveles, profesionales y funcionarios en general, no están lo suficientemente informados, y se requiere una mayor labor preventiva, como parte de la responsabilidad de la Contraloría. A simple vista, el grado en que eso ocurre es insatisfactorio, y por lo tanto ahí hay una tarea muy importante que protege a los funcionarios, pero también que protege a la función desconcentrada y la función descentralizada, y contribuye a una mayor transparencia y eficiencia en el uso de recursos y competencias públicas.

Lo segundo es sobre las universidades regionales. Nosotros en Chile tenemos universidades en todas las regiones –menos en una–, que es distinto a decir que tenemos universidades regionales. Cuando se habla de universidad regional, hay varias maneras de entenderla y propongo concebirla como una universidad que está comprometida con la región sin dejar de ser “universidad”, pensando universalmente pero con un compromiso con los problemas de la región, que investiga sobre la región, que se preocupa del desarrollo de la cultura de la región, que forma profesionales para fortalecer las competencias en el aparato público de la región, sin perjuicio de una visión y un destino más amplio para sus egresados, que mira el mundo, la ciencia, el arte y la cultura desde su inserción en la región y que mira a la región en cumplimiento de su misión desde una perspectiva universal. A su vez, la región tiene que tener un compromiso con su universidad, no solamente por la vía de concursos o proyectos, para abordar problemas determinados sino que considerando que el desarrollo de la región supone también el desarrollo de “su universidad” en interlocución con los actores regionales. Todo esto no supone “una revolución”. Se puede partir con iniciativas simples que van marcando un camino. Por ejemplo existe hoy la facultad presidencial de designar tres integrantes de los directorios o consejos de universidades públicas regionales. No es descabellado proponer que si el Presidente o Presidenta de la República designa tres, dos puedan ser a propuesta del CORE, y un nombre lo reserve para su designación con mayor libertad y disposición. Otra posibilidad es que los gobiernos regionales firmen convenios de trabajo estratégico con las universidades regionales que permitan que incluya todas las dimensiones del quehacer universitario asociadas a las exigencias del desarrollo regional (investigación, docencia, arte y cultura, extensión) pues de otra manera vamos a tener siempre a universidades que ven a la región sólo como un mercado de donde obtener alumnos para poder subsistir, y no llegarán a ser verdaderos actores del desarrollo regional. Si la universidad es pública, debe tener aporte estatal importante, y si es pública regional debe ser de la región, comprometida con la región, sin dejar de ser universidad. Por eso,



deberíamos tener un programa especial de fortalecimiento de la universidad regional, y probablemente, si una universidad no quiere participar en el programa se respeta su autonomía pero no participa ni obtiene los beneficios que pudiese tener en caso de asumir compromisos con la región.

Voy a poner un ejemplo, hay universidades que tienen facultades o escuelas de educación, forman profesores, y la vinculación de esas entidades educativas con la educación real de su región, con lo que está ocurriendo en ella, muchas veces es prácticamente nula. No hay investigación específica, multidisciplinaria para entender mejor los problemas de la educación; no hay relación entre la formación de profesores y los establecimientos educacionales de la región. No se ocupan otras capacidades universitarias (arquitectura, construcción, administración y finanzas, historia y geografía, etc.) para fortalecer la educación regional; no están vinculados al diagnóstico de lo que pasa con la educación en su propia región. Sin embargo, se constata la presencia de entidades consultoras financiadas con recursos públicos regionales y locales que hacen investigación sobre cómo es la educación en la región y sus comunas, dando cuenta de sus problemas, proponen planes y programas, ejecutan actividades de capacitación, etc. ¿Por qué no lo hace la propia universidad regional que está formando profesores y que cuenta con otras capacidades profesionales necesarias para el mejoramiento de la educación?

Es necesario investigar, promover reflexión participativa sistemática y desarrollar nuevas propuestas, distinguiendo estrategias, procesos, plazos y evaluación permanente; probablemente el país avance por un camino complejo con resultados no suficientemente satisfactorios para todos en el corto plazo, pero que genera las condiciones para grandes avances en el largo plazo. Esto requiere una política nacional clara que fortalezca la descentralización y un proceso intermedio de desconcentración: programas de descentralización, programas de desconcentración, programas de fortalecimiento de universidades regionales, pero si eso ocurre habremos avanzado mucho, pero no lo suficiente. ¿Dónde están los actores sociales? No hay construcción real de región y comunas, si no hay actores sociales vivos que participen, que discutan, que conversen, que propongan, que objeten, que contribuyan a mejorar las decisiones. En este contexto, con una concepción amplia y exigente del desarrollo y de la democracia, las organizaciones sindicales tienen un rol importante que jugar. Por eso, me permito felicitar a ANEF porque, en su documento de propuesta, incorpora el tema de la descentralización y desarrollo regional, y ese tema puede desarrollarse más ampliamente a través de seminarios, talleres en cada región, sobre sus servicios, y de ahí generar el potencial necesario para que las propuestas sean realistas y puedan impulsar este proceso de manera sostenible.



## Ponencia de Luis Vásquez

Voy a tratar de hacer una síntesis de lo que ambos expertos acaban de exponer, pues creo que el deber de ANEF es dar nuestra perspectiva sobre un tema tan relevante como es la descentralización, y sin duda, sobre los desafíos que implica y cómo enfrentamos estos desafíos.

Quisiera partir hablando sobre las dificultades que vemos para la descentralización desde el mundo sindical, que surge de los trabajos en que hemos participado y lo discutido en diferentes reuniones y asambleas. A partir de estos debates, vemos que hay un contexto histórico en donde sectores político-culturales muestran miedo al cambio todavía, efecto de la dictadura por la cual pasó nuestro país y que efectivamente mermó las conciencias, la participación y el impulso de transformación y desconcentración del poder, y es que cuando hablamos de descentralización, sabemos se requiere una tremenda voluntad y generosidad para entender que nuestros iguales pueden hacer las cosas tan bien o mejor que nosotros. El proceso descentralizador tiene que ver con voluntad, conciencia y generosidad de poder entregar y delegar en lo más local, y cuando esto se haga realidad, podremos compartir efectivamente el quehacer en diferentes contextos.

Sobre descentralización vimos hay un sinnúmero de definiciones, diagnósticos, síntesis y conclusiones provenientes del viejo continente. ¿Qué pasa con nosotros? Porque si en Europa desde hace tantos años se ha logrado y se ha avanzado, y existen gobiernos locales que funcionan en Brasil o Uruguay, al parecer no tenemos voluntad de avanzar sobre esta materia. ¿Qué nos pasa a nosotros? ¿Por qué tanto centralismo? Donde estamos fallando, sin duda, es en la ejecución. Yo me recordaba cuando escuchaba a los expositores, de mis primeras clases de administración, cuando nos hablaban sobre la teoría de Max Weber y de los procesos burocráticos que menciona nuestro compañero Galilea, de un sinnúmero de funciones que pueden ser importantes pero en donde cargos estratégicos –como los ocupados por él– no son sólo para firma, sino que para tomar decisiones. Nos ha costado cambiar los tiempos administrativos, poder modernizar y efectivamente trabajar sobre el factor humano, tema de gran relevancia cuando hablamos de delegación de tareas y responsabilidades, el tener la confianza en el otro y generar mejores mecanismos de fiscalización para que no ocurran situaciones lamentables como el aprovechamiento o la falta de probidad, que es un factor que nosotros en lo público hemos trabajado intensamente y, creo también, hemos ido evolucionando.

Sin duda, desde la ANEF compartimos que la descentralización se debe realizar dando poder y autonomía a los gobiernos locales y regionales, ya que reconocemos que la designación de un Intendente desde el gobierno central de turno no nos permite planificar y tener estrategias más al largo plazo. Lo hemos vivido desde cargos de la Administración, donde no se respeta el principio de la profesionalización y más de 10.000 funcionarios públicos fueron despedidos en el transcurso de tres años. En donde se desvinculó gente experta, con una tremenda experiencia, sin tener una mirada de Estado. Por eso estoy haciendo la diferencia entre lo que es el gobierno de turno y la mirada de Estado, en entender qué es lo mejor para Chile, y qué es mejor para nosotros, para cada uno de los ciudadanos. Entonces, la descentralización debe hacerse con una fuerte incidencia en la gestión de personas y su modernización, y cuando hablamos de modernización no solamente estamos hablando del cambio de los muebles, computadores o el edificio, sino desde el punto de vista de la profesionalización, de la experticia de cada uno de los trabajadores.

Tenemos que cambiar el paradigma y dejar de ser los administradores de la centralización, porque se dice mucho sobre la descentralización pero terminamos ejerciendo bajo las directrices y las lógicas nacionales. El modelo actual de toma de decisiones instruye literalmente desde una oficina los destinos, las formas, las dinámicas de cada una de las regiones, sin respeto a las culturas, al territorio, a la geografía y todos esos factores tan disímiles de una región a otra, e incluso dentro de cada región. A modo de ejemplo, podemos dar cuenta de esta situación en Valparaíso al comparar su contexto con el de Petorca –que queda a tres horas de la ciudad aproximadamente–, territorio con necesidades sumamente distintas desde el punto de vista de gestión, salud, educación, etc., en comparación con la ciudad capital. Nuestra idea fuerza es no replicar el modelo, es decir, cuando hablamos de descentralización no solo propugnamos que Santiago nos entregue más poder para administrarlo desde la región, sino también evitar el centralismo que se provoca dentro de la propia región, pues Valparaíso –como otras ciudades capitales– termina centralizando el poder de la región. El cómo entregamos descentralización es vital para su subsistencia, y en ese contexto creemos que los espacios más adecuados para delegar poder político y de gestión es mediante los municipios, considerando su cercanía con la gente y su mayor poder de representación de la comunidad. El gobierno local debe ser empoderado pues tiene un feedback más cercano con los problemas de la ciudadanía, manteniendo por cierto instancias de fiscalización desde este Intendente o Presidente Regional, además de un vínculo con el gobierno.

Sumado a lo anterior, no debemos olvidar que nada de estas propuestas será factible, mientras no haya un cambio efectivo de la Constitución, pues en ella se sustenta todo el marco normativo. Tenemos que generar facultades que estén dadas por norma, porque ya lo decía el compañero Galilea, podemos delegar la función en la administración pública pero nunca delegamos la responsabilidad. Eso también nos coloca en un escenario bastante complejo: cómo delego mi responsabilidad en un contexto en donde encontramos gente que simplemente concentra funciones,

provocando un estancamiento en la gestión, ineficiencia e ineficacia. Entonces, para generar una real descentralización, hay que transformar las normas que nos rigen pero también crear un poder real en las personas; ahí está la gran dificultad.

Considerando que estas transformaciones implican una entrega de poder, veremos cierta resistencia al cambio desde la capital en un momento en que se requiere mayor generosidad y entender que la cesión de poder, facultades y recursos serán un gran beneficio para las comunas y regiones. Por ejemplo, mientras las metas de gestión para los organismos públicos vienen dadas desde Santiago, en ocasiones esas metas son totalmente inaplicables dentro de nuestros servicios, pues Santiago tiene una realidad distinta a Los Andes, San Felipe, Petorca o La Ligua. Y aun cuando las metas sean pertinentes, hay una fuerte centralización de recursos humanos, materiales y financieros, lo que dificulta la gestión y el logro de metas. Por tanto, un segundo punto será generar ciertas condiciones materiales para la descentralización.

Los funcionarios públicos tenemos, sin duda, un gran interés por la descentralización. Esto pues somos afectados y víctimas de la concentración, la cual permea incluso nuestra sindicalización cuando recursos y gestión están concentradas, y a nosotros los dirigentes nos cuesta mucho cambiar este tema. La descentralización conlleva un cambio en la cultura organizacional de ANEF y la Central Unitaria de Trabajadores: no debemos olvidar que el sindicalismo se hace desde las bases, recordar que la mayor gestión se da dentro del territorio en donde hay un mayor despliegue de los dirigentes. El sindicalismo lo hacemos los trabajadores, los que estamos el día a día, los que estamos en el servicio, los que tenemos que hablar con el jefe local de la unidad, etc., y en aquello nuestro gremio peca de esa centralización. Desde ahí nosotros tenemos que construir, humanizar, y generar una mayor voluntad, una mayor generosidad para hacernos cargo y construir desde las bases, y no esperar que todo nos llegue desde lo erudito, desde lo iluminado. Por lo tanto, más allá de lo técnico, más allá de que efectivamente exista un entendimiento de lo ideológico, desde el conocimiento, tenemos que hacer un fuerte trabajo de sociabilizar lo más inmediato, sobre todo de parte de aquellos que tienen responsabilidad o facultad para hacerlo.

Entonces, los funcionarios públicos debemos lograr nuevas transformaciones haciendo eco de lo propugnado por nuestro Presidente Raúl de la Puente hace un tiempo, esto es, que participáramos efectivamente dentro de la política. Recuerden que las personas organizadas gestionamos en un contexto, y dentro de este contexto tenemos libertad para promover nuestras demandas sobre mayor justicia y equidad para los funcionarios públicos, y en la consecución de estas demandas podremos cooperar con la descentralización. Como mencionaba previamente, un aspecto importante es hacer un cambio profundo a la Constitución, donde podamos generar una fuerza equilibrada entre los trabajadores y los ciudadanos, el Estado y los gobiernos locales. En la medida que nosotros seamos capaces de generar una fuerza equilibrada, vamos a ser parte de esta descentralización y no va a quedar solamente en el papel ni será letra muerta, porque, compañeros y compañeras, nosotros sabemos mucho de tanta norma y

regulación que finalmente es letra muerta, y la idea es que no ocurra lo mismo en esta ocasión. Por lo tanto, nuestro aporte a estos avances es plantear una modificación en lo normativo, exigir sindicalización automática y negociación colectiva, para que eso nos dé fuerza y la centralización pase a ser de una amenaza a una oportunidad. Para nosotros, los trabajadores, es fundamental compartir la convicción en las bondades del proceso de descentralización, y sería una tremenda contradicción de nuestro movimiento –que promueve procesos participativos y expresión de voluntades diversas– no compartir esta idea.

Agradecerles a ustedes, que estén con fuerza en este tema, pedirles también que lleven la voz a Santiago y a los diferentes espacios en los cuales ustedes participan. Decir que desde acá, desde las regiones hay una voz que llama a integrar a los trabajadores en diferentes espacios, en temas que tienen que ver con las políticas de gobierno y con grandes transformaciones a largo plazo y no solamente asociados a una nueva administración. Chile no es un país subdesarrollado porque le falten recursos, somos un país muy rico en cuanto a recursos. El gran problema que tenemos es una historia que nos golpeó muy fuerte, además de un problema cultural, y ese problema se resuelve creando más conciencia social, siendo parte efectiva de estas transformaciones y no quedándonos en el discurso. No dejemos instalado el discurso desde la vereda del frente, seamos parte en instancias como estas que suman fuerza y dan nueva buena señal. Los funcionarios públicos somos una fuerza que puede convertirse en actores relevantes y llevar las banderas del sector, y para eso hay hartas tareas a desarrollar, queridos compañeros y compañeras, y no podemos perder el impulso que hoy tenemos.







# Capítulo VIII

“INTERRELACIÓN INSTITUCIONAL POLÍTICA Y MOVIMIENTO SOCIAL”

Manuel Antonio Garretón. Académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Sebastián Depolo. Secretario General de Revolución Democrática.

Nury Benítez. Primera Vicepresidenta Relaciones Nacional de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF.

Fecha de realización: 11 de Octubre de 2013.



## Interrelación institucional política y movimiento social<sup>1</sup>

1. Los movimientos sociales son un tipo de acción colectiva, y no necesariamente la única forma de la acción colectiva. En tal sentido, la acción colectiva que realizan los movimientos sociales, goza de un tipo de densidad organizacional y una cierta duración en el tiempo, que muchas veces se plantea la conservación de un tipo de sociedad o bien la transformación de la sociedad en su conjunto, o de un ámbito dentro de ella.

Esta breve clarificación teórica nos permite adentrarnos en lo que llamamos movimientos sociales, donde al menos existen tres dimensiones que son relevantes para el análisis del caso chileno. Por un lado, está aquel tipo de acción que tiene al movimiento de algún modo como su propio referente, es decir, el sentido de la acción es la constitución de un sujeto social. Pero también existe una segunda dimensión que es de naturaleza instrumental o reivindicativa, que puede referirse a demandas o medidas concretas o que puede tener como objeto intentar fortalecer la organización. Finalmente, una tercera dimensión, es la política, que algunos autores llamarían desde la sociología, la dimensión de historicidad, es decir, aquel aspecto que va más allá de la búsqueda como sujeto, que va más allá de la demanda concreta, y que apunta a la transformación de la sociedad o de un ámbito de ella.

Este concepto de movimiento social recién señalado, hay que distinguirlo del concepto de sociedad civil, en la medida que este último apunta a un cierto entramado de la sociedad. Se pueden tener muchas definiciones de sociedad civil, la que engloba tanto las dimensiones de actores y movimientos, ciudadanía y tejido asociativo. Ello lleva a la gran discusión de qué entra y qué no entra en este concepto, puesto que existen autores clásicos como el mismo Marx, que hacen entrar en la sociedad civil y las contradicciones de clases que se dan en su interior, en la misma esfera del intercambio o del Mercado, mientras otros consideran a la sociedad civil como antagonista al Estado, y no ponen, por ejemplo, a las mafias como parte de la sociedad civil. Se puede tener incluso movimientos sociales sin tener sociedad civil. Ello indicaría que la sociedad civil es una esfera de interacción social de mediana y larga duración principalmente de carácter estructural. En cambio, los movimientos tienden a ser mucho más de tipo temporal. En todo caso, lo que nos parece fundamental, más que la taxonomía descriptiva de la sociedad civil, es el análisis sobre el modo como ella se constituye en cada sociedad, lo que equivale para nosotros a estudiar cómo se constituyen los sujetos y actores sociales. Ello obliga a una hipótesis general para cada caso histórico –las sociedades civiles no son lo mismo en cada sociedad–, lo que formularemos para el caso chileno.

---

<sup>1</sup> Documento preparado por Manuel Antonio Garretón M., Académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

2. La hipótesis general sobre cómo se construyen o bien cómo se constituyen los movimientos sociales o el sujeto social en Chile o si se prefiere, la sociedad civil, es la siguiente. Como hemos expresado previamente, no hay un verdadero desarrollo de la sociedad civil en Chile desde los años treinta para adelante del siglo pasado. En tal sentido, se puede afirmar que hay una ausencia de movimientos sociales estrictamente autónomos, pues la acción colectiva es siempre el resultado de la imbricación entre estructuras partidarias y organización social o factores sociales. Y esto es un elemento fundamental, porque no es igual en el resto de América Latina. En los años treinta se termina de constituir en Chile un sistema partidario completo con una muy poca participación electoral, que no llega al 10%. Es decir, con baja participación hay un espectro amplio y consolidado de partidos de derecha, los tradicionales Conservador y Liberal, de centro, principalmente el Partido Radical y en los sesenta el Demócrata Cristiano, y de izquierda, principalmente Socialista y Comunista, que representan el total de opciones ideológicas de la época, todos ellos con representación electoral en el Congreso y todos ellos con acceso a la Presidencia entre 1938 y 1973. De modo que incorporarse a la sociedad, a los bienes y servicios del Estado y a la política como fuente de sentido, en el marco de un sistema democrático, significa básicamente optar por una u otra de las alternativas partidarias. Es decir, los movimientos “dentro” del sistema político partidario y no “frente” o al margen de él. Es lo que hemos llamado la imbricación del sistema partidario con la organización social o, hace mucho tiempo, el sistema partidario como “columna vertebral” de la sociedad.

Lo anteriormente expresado en lo esencial para entender lo que va a ocurrir tanto durante la dictadura militar como en la democratización política.

3. El primer momento corresponde a lo que ocurre post golpe militar de septiembre 1973, donde se instaló una dictadura liderada por el General Augusto Pinochet, de carácter altamente represivo, que persigue inicialmente a los sectores sociales y políticos que habían apoyado el gobierno socialista de Salvador Allende y luego a toda acción política que se considere opositora al régimen, aun si hubiera apoyado o sido neutral frente al golpe. Y en este momento, evidentemente no hay movimiento social como tal. Lo que hay son procesos por los cuales las antiguas organizaciones que estaban en la época democrática movilizadas en defensa del gobierno de Allende, van a pasar a la clandestinidad y también buscar refugio en instancias eclesíásticas que proveen no sólo un espacio físico, sino que aparecen como único poder visible enfrentado al dictador. Los partidos, movimiento social y organizaciones sociales, van a tener como acción fundamental la búsqueda de sobrevivencia y en los años siguientes, las resistencias al modelo transformador del régimen militar. Es decir, la acción colectiva de oposición va a tener dos referentes. Por un lado la lucha contra la represión, contra el aspecto autoritario del régimen, en que el movimiento de derechos humanos, también social y político, jugará el papel emblemático. Pero también la otra lucha, por la defensa de las conquistas socio-económicas que se habían tenido hasta entonces, recordando que se había llegado a un gobierno que buscaba el socialismo. Y ello es especialmente importante porque no se trata sólo de que el tipo de régimen introduce restricciones para la acción colectiva, sino también el tipo de sociedad que busca imponerse.

Cuando se produce la crisis económica en 1982, se inicia a partir de entonces un ciclo de tres años de protestas mensuales y de movilizaciones permanentes, entre las cuales la huelga clásica no constituye la herramienta principal dado el alto nivel de desempleo y las difíciles condiciones para su realización. Lo que se implanta como forma principal de acción colectiva es la protesta. Y ella tiene muy diversas formas de manifestarse, desde golpear ollas como se hiciera en la época de rechazo a la Unidad Popular por parte de sectores medios y altos, lentificar el trabajo, manifestaciones relámpago en las calles, petitorios de demandas sectoriales y globales, huelgas de hambre en casos muy calificados, movilizaciones estudiantiles, barricadas en las poblaciones de los sectores más radicalizados, es decir, cada sector social exige en la forma más adecuada a su situación.

El problema fundamental ahora era cómo se transforma la mayoría social en política y cómo se les dice a los movimientos sociales que el plebiscito de Pinochet no va a ser fraudulento, después que toda la acción y el discurso opositor se había basado en la afirmación fundada en que al gobierno militar no había que creerle nada. Entonces hay de nuevo un reciclamiento de la relación entre partidos y movimiento social, donde esta vez la dirección la toman los partidos, es el momento partidario. Y se trata entonces simplemente de entrar en el plebiscito y poner una serie de condiciones para asegurar el triunfo de la opción NO a la continuidad de Pinochet.

4. Existe una visión crítica que postula que una vez llegados al poder, la Concertación de Partidos por la Democracia va a desmovilizar, y algunos dirán va a traicionar, a la sociedad civil movilizadora para la lucha contra la dictadura y el Plebiscito. Yo creo que es una visión equivocada. El problema es que la democracia que se inaugura en el año 1990 es una democracia con la presencia de enclaves autoritarios, entre ellos el Comandante en Jefe del Ejército es Pinochet, mayoría para la oposición de derecha por el sistema electoral y los senadores designados, y, por otro lado, un modelo económico-social funcionando.

Y entonces, la Concertación ve sus márgenes de maniobra limitados. Pero también lo ven así el movimiento sindical, estudiantil y los nuevos movimientos que han ido surgiendo en los últimos años de la dictadura, con la excepción quizás del movimiento de derechos humanos, y de aquellos vinculados al Partido Comunista. Ya hemos dicho que entre partidos, en este caso los de la Concertación, y movimientos, no hay una total separación sino formas de imbricación ahora más complejas que tendrán como eje común, a partir de la instalación del régimen democrático, evitar una regresión autoritaria, y priorizar la estabilidad económica. Así, por primera vez se encuentra el movimiento social o los movimientos sociales con que su instrumento de constitución, que es el sistema partidario de centro-izquierda, con la excepción del Partido Comunista que será el que va a capitalizar el descontento o clásico “desencanto democrático”, está en el gobierno. Y entonces se encuentra un movimiento sin su instrumento. Y ese es el inicio de lo que llamaríamos el debilitamiento de esta imbricación entre sistema partidario y actores sociales.

5. Entonces, al momento partidario de la acción colectiva que caracteriza la situación de transición, le sigue uno caracterizado por el paso de los partidos a la administración del gobierno, y la separación consiguiente de la lógica partidaria-gubernamental de la lógica movimientista, ambas unificadas en cierto modo en

los últimos años del régimen militar. Ello se acompaña de la relativa aceptación por parte de los movimientos más clásicos, como el sindical o el estudiantil, que a su vez sufren escisiones internas entre quienes logran integrarse en los procesos de modernización y quienes pasan a situaciones de subordinación o exclusión, de moderar demandas que no sean las estrictamente relacionadas con cambios en el marco institucional autoritario que entraba su acción. El tipo de acción colectiva en los primeros años de democracia de estos sectores se relaciona principalmente con el reclamo por una mayor intervención estatal en su área de actividad, lo que privilegia la movilización de los trabajadores vinculados a éste.

En cuanto a los movimientos nacidos o desarrollados bajo la dictadura, se produce una institucionalización parcial de sus demandas, la que adquiere dos formas principales. Una es la generación de Comisiones Nacionales destinadas a la institucionalización de demandas de los movimientos nuevos emergidos durante la dictadura, especialmente, en el caso del tema de los Derechos Humanos como la Comisión Verdad y Reconciliación, conocida como la Comisión Rettig, creada en el gobierno de Patricio Aylwin, el primer Presidente, y que se continuó con la Mesa de Diálogo bajo el Presidente Frei y la Comisión Valech sobre detenciones políticas bajo la dictadura, conocida como Comisión sobre la Tortura, bajo el Presidente Lagos. En este caso de los derechos humanos también forma parte de esta institucionalización la judicialización de los casos de violaciones bajo la dictadura. La otra forma de institucionalización es la creación de organismos en el Estado destinados a elaborar políticas que satisfagan demandas de movimientos como el medioambiental (Comisión Nacional del Medio Ambiente), de género (Servicio Nacional de la Mujer), juveniles (Instituto de la Juventud), étnico (Comisión Nacional de Desarrollo Indígena y también diversas Comisiones Nacionales).

Si bien hay que considerar la creación de estas instancias como grandes avances en el campo respectivo y como un reconocimiento estatal a los movimientos que de una u otra manera les dieron origen, hay que señalar que los mayores avances de las políticas dependen de la fuerza y persistencia de los movimientos sociales de cada campo para mantener sus reivindicaciones y autonomía. Esta institucionalización produce en un primer momento una cierta desmovilización seguida posteriormente por el descontento frente a la precaria institucionalidad que se genera debido a las negociaciones con la derecha, heredera de la dictadura, que mantiene un fuerte poder de veto, y también frente a la insuficiencia de las políticas. Ello constituye la dinámica principal de los movimientos sociales, más bien movilizaciones, lo que lleva a su fragmentación en la medida que se orientan principalmente a reacciones específicas frente al Estado.

De este modo, lo que caracteriza a los movimientos sociales en la época post autoritaria es la búsqueda de una nueva relación con la política, básicamente la partidaria, caracterizada por una mucho mayor distancia y tensión, su relativa “especialización” en cada campo y por lo tanto fragmentación. Si bien el movimiento de derechos humanos, el mapuche y el ambientalista, logran muchas veces poner temas que involucran a toda la sociedad y mantienen hasta hoy su vigencia, su relación con los actores políticos, con excepción del primero, es compleja y no logran, así, proyectar una visión o proyecto de conjunto, como fueron el movimiento nacional popular, el de las reformas de los sesenta o el democrático bajo la dictadura.

6. Finalmente, los movimientos sociales en Chile bajo la dictadura y en el proceso de transición democrática heredan el rasgo fundamental de su constitución histórica cual es la imbricación con el sistema político partidario, pero en condiciones de represión, ausencia de espacios institucionales y fuertes transformaciones estructurales. Pese a ello se desarrolla un movimiento social central o eje, que es el movimiento democrático, cuyo principal referente concreto son los movimientos y organizaciones de derechos humanos y que le da sentido a los nuevos movimientos como pobladores, mujeres y otros. En el momento mismo de la transición, dado el mecanismo impuesto de un plebiscito prima la dimensión partidaria. Durante un largo período post transición los temas de la democratización incompleta impregnaron la acción colectiva de los diversos actores sociales y poco a poco las demandas específicas se fueron imponiendo por encima de un sentido general que los atravesara a todos. Ello aumentó la distancia entre movimientos y partidos sin que se logre aún una recomposición de esta relación. Con excepciones, los movimientos quedan entregados tanto a procesos de institucionalización a través de las políticas públicas e instancias de participación estatal restringida, como a movilizaciones a movilizaciones sectoriales y coyunturales.

Todo ello genera un panorama donde la noción misma de movimiento social tiende a perder relevancia, siendo en general reemplazada por ciudadanía o actores de la sociedad civil, lo que necesariamente tiene, en el primer caso, una connotación más individualista, y en el segundo se pierde la connotación conflictiva y propositiva de transformaciones profundas de la sociedad. Ello no quita que todos los avances que se hayan producido en el proceso de democratización tienen detrás un movimiento o movilización social, más autónomos que en otra época respecto del sistema partidario pero también con menor impacto en el cambio de la institucionalidad heredada.

7. A mediados de la década del 2000 aparecen dos movimientos nuevos, que parecen anunciar una nueva época de la acción colectiva, que sin desprenderse totalmente de las reivindicaciones estrictamente relacionadas a completar la democratización, se orientan también a otros temas de transformación profunda de la sociedad. Se trata del movimiento de estudiantes secundarios en el 2006 y de la movilización de los trabajadores subcontratistas del cobre en el 2007. Ambos, más explícitamente el primero, a partir de demandas muy concretas y específicas y con formas de movilización que implican una nueva relación con la política, plantean un cuestionamiento a la institucionalidad y el sentido, respectivamente, de la educación y el trabajo. Pero la solución a los conflictos y movilizaciones planteados por estos actores se resuelven normalmente con la generación de instancias asesoras o deliberativas con participación de los sectores involucrados, que, dada la correlación de fuerzas en el Parlamento, terminan distorsionando las posiciones del movimiento social y legitimando las posiciones derrotadas por éste.

El movimiento estudiantil del 2011 posee un componente nuevo: por un lado, tiene un poder y una capacidad de convocatoria inédita en Chile, con manifestaciones muy similares a las movilizaciones de la época de la dictadura, y además, sus demandas de reforma al sistema de educación superior no pueden hacerse, sino en condiciones que implicarían, insoslayablemente, un cambio en el sistema político institucional. De acuerdo a esto último, sus demandas pueden ser clasificadas en tres niveles de refundación: del sistema educacional y del modelo social y económico, del modelo político y de las relaciones entre lo político y lo social.

De algún modo, las movilizaciones de todo tipo del 2011 y 2012 marcan una ruptura con la relación clásica entre sistema político y movimiento social que ya no podría volver a repetirse en sus anteriores formas. Las razones que explican la imposibilidad de esta imbricación clásica entre lo político y lo social, no necesariamente están asociadas a la significativa disminución en la cantidad de votantes en Chile, lo que se expresó, por ejemplo, en las recientes elecciones municipales, sino que se comprende, fundamentalmente, porque los movimientos sociales ya no se expresan a través de un sujeto político y social, como lo fueron el Frente Popular, la Democracia Cristiana y la Unidad Popular en los sesenta y setenta, la Concertación y el PC durante la dictadura y los noventa.

8. Ante el déficit de legitimidad de los partidos políticos de centro-izquierda y el grave problema de representación que a todas luces advierte una crisis del sistema político, surgen preguntas de naturaleza estructural que manifiestan un problema de fondo: ¿quién hace la transformación del modelo socioeconómico y del modelo político, sino un nuevo sujeto político y social?

Esta transformación de orden estructural, desde la sociedad post-pinochetista que tiene este anclaje a los enclaves autoritarios en el modelo económico social e institucional, lo tiene que hacer otro sujeto político y social, que como se señaló, no va a poder ser el sistema de partidos regenerado, ampliado y modificado. Sin embargo, lo que también es relevante destacar, es que se comprobó que tampoco va a poder ser el propio movimiento social con prescindencia del sistema de partidos.

En tal sentido, lo que se produce es la necesidad de pensar en un sujeto que se constituye más que por síntesis, por agregación: el conjunto de actores políticos y el conjunto de organizaciones sociales autónomas en torno a un eje común. Antes bien, esta alianza es por defecto un problema muy complejo de resolver que tomaría, eventualmente, un tiempo considerable, pues esta disociación entre el mundo político y el mundo social ha producido enormes desconfianzas y distanciamientos, los que deben recomponerse a través de esfuerzos y voluntades políticas a través del tiempo.

Actualmente existe la posibilidad de repensar un sujeto político-social, cuya tarea es muy similar a lo que fue la lucha contra la dictadura, pero hoy en un escenario totalmente distinto. El anterior sujeto político y social, logró organizar, en términos de una meta, al conjunto de reivindicaciones contra el modelo político y social de la dictadura. Esto, finalmente, se expresó en el triunfo del “no”, lo que dio origen a la recuperación de la democracia. Hoy se trata de la ruptura con las dos cadenas que atan la sociedad actual a la sociedad de la dictadura: modelo socio-económico y modelo político institucional. Los dos grandes riesgos son el narcisismo movimientista anti partidos, y la rutina de la clase política que piensa resolver sus problemas solo con sus propias prácticas (elecciones, negociaciones, etc.), sin vinculación con los movimientos. Es posible pensar que un proceso constituyente genere el espacio para esta reconstitución entre movimientos y política institucional.



## Ponencia de Sebastián Depolo

**B**uenos días, gracias por la invitación de la casa de los trabajadores públicos y el INAP. Yo quiero partir diciendo que no puedo estar más de acuerdo con Manuel Antonio en la lucidez del análisis, que además nos permite borrar algunos fantasmas que estamos construyendo, y esos fantasmas tienen que ver con la posibilidad de no relación entre lo social y lo político, ese riesgo de autonomización que creo es de una irresponsabilidad política muy alta y termina siendo como de un espontaneísmo, es decir, trata de producir cambios sin hacerse cargo de la institucionalidad que hay que construir para producir esos cambios. Entonces es solo demanda, es un movimentismo que solo busca demandar y que le cuesta dar el paso para hacerse cargo de esa demanda.

Entonces, ahí concuerdo que hay un cambio de ciclo y hay un llamado a reconstituir cuestiones que son bastante difíciles, por dos temas. Uno por un tema de legitimidad, pues según explica Manuel Antonio, la política como sistema carece de legitimidad y liderazgo. Se espera que la política sea el espacio donde uno disputa democráticamente con otro la conducción de la sociedad y eso debiera volver a ser la política entre nosotros: cómo somos capaces de disputar democráticamente en la esfera pública proyectos de sociedad que pueden ser distintos, alternativos, que pueden tener todo lo que sabemos que tiene la disputa política, pero que eso tenga la legitimidad suficiente y el apoyo de la gente cuando se imponga de manera democrática. Ese problema de legitimidad no se resuelve con ganar una elección, se resuelve con algún otro mecanismo, que –nosotros compartimos– debe ser un proceso constituyente. Nadie puede abogarse la legitimidad ni del movimiento social, ni de este nuevo ciclo, es una legitimidad que está en disputa, y lo más probable es que todos los actores tengan un poco de ella. En ese sentido, yo creo que hay una oportunidad muy interesante en el liderazgo, carisma y ascendente que tiene Michelle Bachelet sobre la sociedad, pues sería mucho peor que no hubiera un liderazgo que concite una mayoría electoral sólida.

Entonces, mientras el primer problema es la legitimidad, el segundo es un problema de confianza, que a mi juicio no es necesariamente lo mismo porque la legitimidad es decir quién tiene el derecho a manejar el timón, y el problema de la confianza es que la gente está teniendo dificultades para hacerse la pregunta por la legitimidad, es decir, la desconfianza es tal de que cuando se decide pasar a organizar esta demanda en un movimiento político-social que intente entrar a la institucionalidad, tenemos acusaciones muy fuertes desde el movimiento de traición. Eso nos pasa a nosotros, cuando se piensa que Giorgio Jackson, Camila Vallejo, Karol Cariola o Francisco Figueroa son unos traidores, y eso rompe una parte de la orgánica que uno va construyendo y de la alianza que se desea formar. Es decir, si uno tiene una relación con el sistema político, ya se percibe como una señal negativa desde el movimiento social.

Entonces, ¿cómo hacemos una nueva relación social y política que vaya construyendo legitimidad de este proceso constituyente, pero que además reconstruya confianza? Esas confianzas no construidas pasan también porque hay una divergencia dentro de un nuevo actor social importante, que es esta idea de la nueva clase media. Si uno mira quiénes son fundamentalmente los que están atrás de la demanda estudiantil, los que están atrás de la demanda regional, los que están atrás de las nuevas demandas, es aquella gente que logró salir de la pobreza gracias a las políticas de focalización de los últimos 20-25 años, pero que está en una nueva clase media ultra riesgosa que accede a nuevos bienes económicos vía endeudamiento y que está en una sensación de insolvencia y riesgo de caer en la pobreza permanentemente. Entonces, esa nueva clase media, que manda a sus hijos a estudiar –si puede– queda endeudada por mucho tiempo, y es profundamente individualista.

Si sumamos a lo anterior, también debemos considerar la instalación de una contrarrevolución neoliberal, que fue súper importante para configurar nuestra cultura y modelo de sociedad. Lo que hubo ahí es una revolución en el sentido socioeconómico, en cómo nosotros construimos colectivo, pertenencia, y hoy la gente está muy individualizada, eso se refleja en la seguridad ciudadana, en los nuevos barrios, en cómo se construye la ciudad. ¿Quién construye ciudad? La ciudad no la construye el Estado ni la sociedad, la construye la inmobiliaria. ¿Quién construye los centros? Los centros no los construye la municipalidad, ni el Ministerio de Vivienda, los construye la inmobiliaria o el mall, esa es la nueva plaza pública que de pública no tiene nada. ¿Quién construye nueva experiencia cultural de recreación? El multicine, ya no hay cines de barrio. Entonces, hay un dispositivo neoliberal muy fuerte que no solo genera relaciones económicas sino pautas culturales y debilita fuertemente la organización sindical. Ustedes, ANEF, pertenecen a un sector que tiene alta sindicalización, pero uno sale del sector público y de dos o tres sectores, y la sindicalización se va al suelo porque no hay esta concepción de que lo colectivo puede generar algún valor, porque cada uno está en el “rásquese con sus propias uñas y trate de solucionar sus problemas”. Uno puede relacionarse con gente que ideológicamente es muy de izquierda, pero si la llevas al ámbito personal, sus respuestas seguirán siendo individuales.

Y así vemos cómo este individualismo afecta al movimiento sindical y social. Yo creo que a ustedes también les pasa, que cuando como dirigentes intentamos producir un discurso y una vinculación un poco más política, al final del día la base está pidiendo una reivindicación que a veces es monetaria y muy chiquitita. Entonces dices: “Aquí tenemos un proyecto más grande”, pero en realidad cuando miras para abajo, las bases están pidiendo una cuestión que es muy concreta. Yo he trabajado hartito con el mundo sindical minero por mi profesión y ellos tienen ese problema, de que los trabajadores finalmente están preguntando por el bono para pagar tremendas deudas, considerando que el endeudamiento en el sector minero– los trabajadores mejor sector pagados de Chile– es brutal. Entonces, en ese sector los trabajadores viven haciendo bicicleta, y la negociación colectiva termina siendo la instancia donde

se limpia un poco la cartera vencida y actualizan su crédito, cambian el auto por un auto más grande y vuelve la dinámica de la deuda.

Entonces, esas dinámicas neoliberales individualizantes que van destruyendo lo colectivo, también son un antecedente que hay que tener en cuenta a la hora de relacionar el movimiento social con lo político, porque mucho del movimiento social todavía sigue siendo reivindicaciones precarias que no son capaces de hacer esta reflexión y decir “necesitamos ir a lo institucional para poder transformarlo, porque no vamos a poder tener solución gremial o particular a nuestra demanda si es que no nos comprometemos con un proceso de cambio institucional, que permita rebarajar el poder”. Eso nos pone de cara al tema constituyente y volver a pensar la sociedad, a soñar la sociedad, a soñar el país también y cómo crear mecanismos para poder organizarnos, plantear metas y un itinerario; y creo que ahí falta que aquellos que tienen un liderazgo más legitimado sean capaces de conducir esos procesos, o un diálogo entre los que tienen ese liderazgo.

Otro elemento que quisiera agregar, tiene que ver también con la estatalización de los políticos, es decir, el proceso por el cual la Concertación redujo la actividad política a ser funcionario de gobierno en los años que estuvo en el poder. Como resultado, ser un alto dirigente político era ser ministro, subsecretario, director de servicio, y no era ser dirigente de la ANEF, dirigente de la CUT o dirigente estudiantil. Para que esto ocurra también influyen temas generacionales, yo estudié en los 90 y de esa época hay generaciones y generaciones de dirigentes estudiantiles de la CONFECH que eran militantes de partidos políticos de la Concertación, y que nunca entraron a la dinámica del liderazgo. Manuel Antonio mencionaba el caso más importante para mi generación que es Rodrigo Roco, que era un liderazgo súper esperanzador en el 96-97 y nunca tuvo cabida, nunca tuvo un espacio. Entonces, el sistema político es como Narnia –no sé si han visto esa película o han leído el libro–, pues está congelado, mientras la contrarrevolución neoliberal es muy dinámica, mientras en la cultura pasan cosas al igual que en las relaciones sociales, mientras la tecnología es una fuerza revolucionaria de transformación, la política sigue anclada en un inmovilismo que hace que no pueda responder a toda esta dinámica y vorágine que pasa en la sociedad. Entonces, la política está como congelada, en un espacio donde no se puede hacer mucho hoy, donde hay una incapacidad de los partidos y de las dirigencias políticas de abrir la cancha, una gestión del poder súper conservadora y una suerte de miedo incluso en los partidos, que uno esperaría que fueran representantes de las fuerzas más de frontera. Las declaraciones de Osvaldo Andrade, de que el país no está preparado para el matrimonio igualitario, yo las entiendo de un dirigente conservador e incluso desde un dirigente demócrata cristiano por convicciones, pero no al Presidente del Partido Socialista.

Las causas de esta situación pueden explicarse de varias maneras, pero una causa en particular es que hay desajuste de la clase política ultraconservadora, todo porque tiene que habitar en este sistema institucional cerrado, empatado artificialmente.

Entonces, la noticia de La Segunda hace dos días es el reservado café entre Andrade (PS) y Melero (UDI), donde Andrade expresaría su preocupación por la debacle electoral que puede tener la derecha. Entonces, cuando las generaciones jóvenes u otros actores que estamos tratando de emerger miramos esto, te genera una desconfianza profunda pues no hay una coherencia entre el discurso y la práctica. De allí el fenómeno actual, ese llamado a la ética que apela a la coherencia, no es una cuestión de purismo ni de superioridad moral, es el mínimo llamado de coherencia entre lo que los políticos dicen y lo que dice la declaración de principios de su partido, los acuerdos de su congreso ideológico y su práctica política. Es tal el divorcio entre una y otra cosa, y sostengo que esto pasa por esta sobreestatalización de la política, que lo único que importa es finalmente la gestión cotidiana del asunto presupuestario, mantener la estabilidad y la paz social, y en ese juego hemos perdido a las mejores mentes de nuestras generaciones tratando de administrar “Lo Ajeno”, una de las pocas tesis que yo le suscribo al profesor Salazar, que lo escribió cuando perdió la Concertación y ganó Piñera.

Entonces, que la Concertación como movimiento social y político pase de tener mucha fuerza social a fines de los ochenta a terminar siendo solamente cuatro partidos, simbólicamente es muy fuerte. Que la última concentración antes del NO sea de 600.000 personas en la Panamericana, y termine convirtiéndose en una reunión de cuatro personas a puertas cerradas, da cuenta de un proceso de descomposición y de desvinculación. Y en todo este proceso, el Partido Comunista es el único que lo capitalizó y hoy con toda la legitimidad que tiene va a doblar su representación parlamentaria, y lo más probable es que tenga tres o cuatro nuevos diputados que vienen del mundo social, que son las nuevas banderas que simbolizan lo que quiere la gente: lo mismo ocurre con Giorgio y nosotros nos hemos dado cuenta haciendo campaña, lo que le gusta a la gente de Giorgio o lo que nos piden es mantener la coherencia, ese es el llamado, porque miran todo el resto de actores y la desconfianza se genera por esta incoherencia.

Para terminar la última idea, yo creo que no es posible pensar los próximos años de la política solo desde las estrategias electorales, esa es una dimensión necesaria pero de corto plazo. Si en realidad nos compramos la tesis del nuevo ciclo y que hay que reestructurar una nueva alianza entre lo social y lo político, que permita construir una mayoría que haga cambios para transformar la insatisfacción en la que vive gran parte de la ciudadanía –especialmente este nuevo actor socioeconómico que es la nueva clase media–, hay que volver a pensar el país, la política y los movimientos sociales en una perspectiva de más largo plazo y más ambiciosa. Nosotros creemos que esa lucha tiene una expresión institucional, que es una nueva constitución a través de una asamblea constituyente; que además tiene una expresión electoral, que es un nuevo pacto político de mayoría que sea capaz de integrar instituciones políticas e instituciones sociales. Por eso yo no puedo estar más de acuerdo con Manuel Antonio, cuando tenemos en mente construir algo como el Frente Popular, el Frente Amplio Uruguayo, en donde estén los partidos, todas las siglas, y éste

la ANEF, la CUT, el Colegio de los Profesores, la CONFECH sentados a la misma altura institucional. Tal como cuando el Frente Popular era la FECH, el MEMCH (el Movimiento de Emancipación de la Mujer), la CUT y los partidos. La Unidad Popular era también la CUT, pero claro, había una relación entre la CUT y los partidos que hoy día ya no es tan clara.

Para poder reconstituir eso, hay que ser capaces de imaginar o reimaginar un nuevo Estado en el sistema político, que tenga este comportamiento institucional por un lado –asamblea constituyente, una nueva Constitución–, una nueva institucionalidad política, una nueva alianza que ojalá vaya del centro liberal hasta la izquierda. Además, se requiere tratar de trabajar en los nuevos códigos culturales en los que la sociedad se está moviendo, es decir, una reforma también cultural y no olvidar que esto no se declara, va pasando y hay que estar más atentos a eso. Finalmente, el año 2011 hizo una mella importante en la hegemonía de las ideas, pero no debemos abstraer a Chile del contexto internacional, y observar que desde los años 90 en adelante son años que ideológicamente campeó el neoliberalismo en todo el mundo y que con los años se produjo una fisura en ese pensamiento único. No olvidar tampoco, que el neoliberalismo se planteaba como si no existiese ninguna alternativa, y todos los organismos internacionales y todo el mundo estaban en la misma sintonía, y las recomendaciones que hacían a los países eran haga más Mercado, haga más Mercado, haga más Mercado. Hoy, ese panorama ha cambiado, y se cuestiona desde los movimientos sociales la funcionalidad de mantener el modelo tal como ha funcionado a la fecha.

Finalizando, creo que para poder superar esa etapa es necesario reimaginar una Constitución, reimaginar una alianza político social y hacerse cargo de las nuevas demandas socioculturales y las nuevas conversaciones, y eso pasa fundamentalmente por hacerse cargo de las diversidades que existen, sexuales, étnicas, de estilos de vida, de expectativas. Ese es un proceso largo, no se va a resolver en 6 meses y tampoco durante 4 años.



## Ponencia de Nury Benítez

Buenos días a todas y a todos. Bueno en primer lugar, es un honor para una dirigente sindical compartir una mesa con tan insignes representantes de sectores académicos, político-sociales, que siempre son un tremendo aporte y de los cuales nosotros queremos aprender, pero también relacionarnos y dialogar. Creo que el movimiento sindical requiere y todos los actores requerimos dialogar, nos hace falta un poco más.

Considerando quien me acompaña en esta mesa, recuerdo algunas actividades que hicimos a inicios de los 90 con el Profesor Garretón, y recuerdo con aún más fuerza uno de los hitos que tuvimos al interior de la ANEF en 2003, cuando en un esfuerzo por formar dirigentes jóvenes en la Casa Naranja, nuestros dirigentes incipientes en el movimiento sindical se admiraban, se removían y se conmovían con una de las intervenciones del profesor Manuel Antonio Garretón, quien fue un tremendo aporte para ese grupo de dirigentes. En segundo lugar, quisiera rápidamente hacer un saludo muy especial a nuestros compañeros dirigentes de la Tercera Región, que en estos días están dando una pelea central en una región que tiene primero problemas medioambientales, pero además una carestía enorme para la gente que vive allá, producto de la instalación de las mineras. Durante esta semana, estos compañeros hicieron dos días de paro y han logrado que Hacienda y DIPRES los convoque hoy a una mesa de negociación, y por eso quería saludar especialmente a nuestro Presidente de la ANEF Regional de Atacama, Luis Santoni, un gran compañero de Impuestos Internos.

Cuando hablamos de los movimientos sociales, al observar lo que nos ha tocado vivir estos últimos años, yo diría que desde 2011 el movimiento social ha sido un gran aporte al debate al develar la ilegitimidad del modelo económico que ya no da para más, y no solo el modelo económico sino que el sistema democrático, una democracia tutelada, restringida, que heredamos de la dictadura y que no hemos sido capaces de modificar estructuralmente, como sociedad. Comparto plenamente que la dictadura no solo modificó lo económico, aquí hubo una contrarrevolución y tal como planteaba Tomás Moulian por aquellos años en “Chile actual: anatomía de un mito”, cambiaron las estructuras sociales, culturales, la forma de relacionarnos, la forma de tener familia, de todos los ámbitos de nuestra sociedad.

Y en este contexto, una de las cuestiones centrales que hace el movimiento social es que cuestiona el lucro como lo central del Mercado, cuestiona además el rol subsidiario que juega el Estado, demandando que esta situación se revierta porque es necesario para el desarrollo. En este movimiento social hay elementos que surgen y que son muy transformadores, elementos que inicialmente no estuvieron presentes pues se partió de reivindicaciones propias, pero a poco andar los movimientos sociales

ambientalistas, los estudiantes y parte del movimiento sindical se dieron cuenta de que las reivindicaciones propias sostenidas sectorialmente durante 20 años no se resuelven si no hay transformaciones estructurales, y que ahí tenemos un problema. En el caso de ANEF, nosotros acompañamos especialmente a los estudiantes, y recordamos siempre el día 3 de abril del 2011 cuando llegaron acá Camilo, Camila y Giorgio a plantearnos que iniciaban este proceso con tres demandas primarias, como son pase escolar, crédito y participación triestamental interna, pidiéndonos colaboración y apoyo. Fuimos la primera organización que marchó con ellos en la primera y segunda gran marcha de los estudiantes, y creo que eso da cuenta de que somos una organización que es parte de toda esta historia.

Pero volviendo a la raíz de estos nuevos movimientos sociales, vemos que hay una ciudadanía mas empoderada y hay una contribución importante del movimiento social, esta ciudadanía que discute, que opina, que se pone detrás, que apoya o que opina en contrario de las demandas del movimiento. Yo creo que lo principal es que repolitiza el debate, algo que está muy ausente en la sociedad chilena. Después de muchos años en que se instala la teoría de la apolitización –de que la política y cualquiera que hable de política es malo, está fuera de foco y fuera de tiempo, desconociendo que la política tiene un rol central en cualquier construcción de sociedad–, se repolitiza el debate dando una oportunidad a la sociedad chilena de buscar oportunidades y de avanzar. Me parece que allí se produce una de las mayores contribuciones del movimiento social, y por cierto, modifica la agenda política. ¿Quién hubiese pensado 4 o 5 años atrás, que la discusión de la agenda política iba a estar en la educación, lucro, gratuidad y calidad, o en la constitución? El movimiento social ayuda a transformar completamente la agenda política, agilizando un poco más el proceso. ¿Qué características tiene este movimiento social que surge con los mapuches, en las regiones, en las comunas, con los estudiantes? Mientras dentro del movimiento sindical somos bastante más estructurados, somos organizaciones permanentes e incluso jerarquizadas, el movimiento social es más diverso, es más horizontal y practica una democracia muy horizontal que cuesta entender, por ejemplo al observar cómo los estudiantes tomaban las resoluciones en esta horizontalidad, nosotros, el movimiento sindical no entendíamos nada. Nosotros estamos acostumbrados a la estructura, el directorio, el consejo, el presidente, la asamblea, la convención, el congreso, diferente al actuar de los estudiantes que levantan cuatro, cinco, seis liderazgos muy importantes, manteniendo la horizontalidad de las resoluciones, de las decisiones, es algo que no teníamos antes y que el movimiento sindical mira como algo nuevo, algo que no está instalado.

Bueno, como decía Sebastián, este movimiento también se inserta en un proceso global, tampoco podemos decir que todo esto es inédito y solo se produce en Chile, está inserto en lo que se produce con la primavera árabe, con los indignados en España y con otros sectores, esto no es sólo Chile, y lo que impresiona también en el desarrollo del movimiento y sus características, es cómo emerge y se hace central el uso de las redes sociales. Nosotros estábamos todos muy acostumbrados



al comunicado, al informativo, el análisis, mientras el nuevo movimiento social ocupa los ciento cuarenta caracteres del Twitter o Facebook como el instrumento más convocante; un ejemplo de esto es mirar lo logrado por las redes con Punta de Choros: en el transcurso de horas el uso de las redes sociales modifica una decisión estructural respecto a esto que está pasando en Punta de Choros. Me parece que hay que observar más detenidamente este fenómeno, y además, buscar cómo optimizar su uso, porque yo diría que hay momentos en que el uso de redes pierde su utilidad y se transforma en opinología, basta mirar lo que pasaba con el debate presidencial antenoche, en donde no era mucho lo que había en las redes sociales, no produjo debate. En relación a este tema, el uso de redes sociales tuvo un peak de uso como instrumento convocante a partir del 2011.

Respecto a otras características relevantes del movimiento social mencionadas por los dos panelistas previos, es la ruptura, esta desconfianza con los partidos políticos, con el gobierno, pero además con todo lo que ésta institucionalizado. Tampoco podemos obviar lo que pasó en algún momento con el movimiento estudiantil y el movimiento sindical, especialmente con la CUT, cuando se produce distanciamiento en vez de convergencia. El movimiento estudiantil decide no participar con este tipo de organizaciones y esto se da con toda instancia estructurada, y aun cuando creo que hay que dejar que el proceso camine un poco más para ver por dónde va, hay momentos en que observamos –a diferencia de lo que es Revolución Democrática– que el movimiento social con esta autonomía, se hace sólo demandante y no quiere estructurarse en nada, es asistémico y permea también las instituciones con este debate. Yo creo que ahí hay que mirar para dónde va y tiene que ver con la ruptura que tuvo.

Ahora, como mi rol es ser dirigente sindical, creo que lo importante para nosotros es ponderar el impacto de estos procesos y nuestro rol en ellos, y para entender el rol que hemos jugado como movimiento sindical hay que remontarse un poco más atrás y considerar algunos elementos importantes. El movimiento sindical tiene un papel importante en dictadura gracias a una fuerte relación con los partidos, cuando asume el primer gobierno democrático el movimiento sindical viene en alza, pero está arriba jugando un rol que no está solo en el foco de lo reivindicativo, sino que está en lo nacional y en lo más relevante. A partir de los años 90 vivimos un proceso de debilitamiento fuerte como resultado de la política laboral de los gobiernos de la época y las deficiencias propias también, la mayor parte de los compromisos programáticos no se cumplieron y si se hace un análisis, podemos mencionar un estudio de María Ester Feres –muy amiga del movimiento sindical y de la ANEF–, en donde ella hace notar cómo los temas laborales que fueron centrales en el primer programa de la Concertación, no se cumplen todos y después se van desdibujando y van saliendo de los programas. Entonces, el tema laboral nunca fue eje en los 23 años, y si uno mira –aunque duela– en el programa del último gobierno de la Concertación, las palabras trabajo - trabajador con suerte aparecen 2 o 3 veces en todo el documento programático. Esto es producto de decisiones políticas, y por otro lado, también deficiencias de la organización sindical. Y mientras las reformas

estructurales comprometidas al inicio de los 90 no se cumplen, ¿qué marca gran parte del segundo gobierno? Entonces se optó por las menores regulaciones posibles del mercado del trabajo, tendencia que se afianzó en los últimos dos gobiernos; por nuestra parte nos concentramos en lo reivindicativo, estábamos en lo urgente, la consagración de los derechos individuales por sobre los colectivos. Cuando una mira lo poco que se modificó de los pilares de la institucionalidad laboral, se modificó en función de consagrar derechos individuales como el contrato individual de trabajo, las relaciones entre trabajador y empresario con una asimetría de poder que no te permite tener negociación, se debilita la negociación colectiva y se atomiza el sindicato, y por lo tanto, lo colectivo que es parte de lo fundacional del modelo no importa, lo que importa es lo individual y cada uno negocia su contrato con la ISAPRE, cada uno negocia su contrato con la AFP, cada uno negocia sus derechos y negociamos solos. Eso le pasó al movimiento sindical, la política priorizó el Mercado y el poder económico se convirtió en lo principal por sobre la importancia social del trabajo; gracias a este fenómeno no hemos logrado instalar la importancia del trabajo para la disminución de las brechas de desigualdad, considerando para ello remuneraciones justas y trabajo de calidad. No debemos olvidar que los temas laborales son fundamentales para terminar con las inequidades, ya que podemos tener una tremenda educación gratis para todos, aumentar el número de profesionales, pero si se llega al mercado del trabajo, un mercado desregulado con condiciones precarias y con bajas remuneraciones, seguimos con la brecha de desigualdad. A modo de contexto, de acuerdo con los datos de la Fundación Sol, en Chile más del 50% del mundo del trabajo gana desde \$300.000 pesos hacia abajo.

A 23 años de democracia, el sistema de relaciones laborales sigue estructurado bajo los fundamentos ideológicos que nos dejó la dictadura, es poco lo que se avanzó. ¿Y cuál ha sido nuestro accionar como movimiento sindical? Durante los primeros años de retorno a la democracia, se toma una decisión que produce debate y controversia, y que consiste en priorizar el acuerdo del sistema democrático y el diálogo tripartito. No nos olvidemos del Acuerdo Nacional del año 1991, que provoca un casi quiebre y una controversia enorme en la CUT, en que las demandas históricas, las estructurales, las que construimos desde la dictadura, de recuperación de nuestros derechos, se ven disminuidas por esta decisión de llegar a acuerdo y de priorizar la transición hacia la democracia. Yo no voy a olvidar nunca aquel Primero de Mayo en Plaza Almagro, cuando sectores de trabajadores vinculados a un partido increpan a Manuel Bustos por este famoso acuerdo nacional. Eso fue un hito histórico y hay que mirar un poco más allá.

Como resultado de este proceso, el incumplimiento de los compromisos provoca la ruptura y distanciamiento del movimiento sindical con los partidos políticos, la relación previa –que llegando a los noventa era un vínculo casi insoluble– se distancia a pesar de que las cúpulas sindicales mantenemos militancia política. La acción del movimiento sindical se distancia fuertemente, y yo creo que el único sector que mantiene hasta el día de hoy un vínculo –no exento de controversias–

es el Partido Comunista, quien mantiene una estructura y relación sólida entre lo político y lo sindical, mientras que para el resto desaparecen o se desdibujan todas las estructuras sindicales que habían dentro de los partidos políticos. Como ejemplos, vemos que estructuras como el Frente de Trabajadores Demócrata Cristiano o el DENAS (Departamento Sindical del Partido Socialista) hoy hacen esfuerzos importantes por reorganizarse y fortalecerse, pues a pesar de mantenerse activos durante los gobiernos democráticos no son gravitantes en las decisiones del partido, no son protagónicos como lo fueron en otra época. ¿Por qué? Porque en los mismos partidos no los fortalecieron, no hubo línea política para estos sectores, y no solo ocurrió con el movimiento sindical, también pasa con los pueblos originarios, pasa con las mujeres arrinconadas con una vicepresidencia, y de aquello surge un fuerte distanciamiento, el movimiento sindical se aparta y ya no es parte de la discusión política, allí se da esta ruptura.

Por nuestra parte, como movimiento sindical también sufrimos los rigores de la represión en dictadura, llegamos a los noventa desmembrados, con un fuerte lazo arriba pero con una estructura orgánica bastante desmembrada. Por estas razones y muchas más, el movimiento sindical se atomiza, sufre un proceso de atomización en el sector privado y también en el sector público, baste mirar qué pasó con el sector público y salud, con una CONFENATS que hasta 1996 era protagonista y que hoy día significa 10 u 8 organizaciones que pelean entre ellas y que cuesta que tengan una postura y un proyecto común. Está claro que la tasa de sindicalización en Chile es bajísima, y en general ni la organización sindical ha generado políticas internas, ni el Estado ha desarrollado políticas públicas que permitan generar un proceso de mayor sindicalización.

En términos de sindicalización, cuando se analiza la generalidad del movimiento vemos ciertas diferencias entre la sindicalización del sector público y el privado. En este sentido, se observa que durante los últimos 23 años el sector público mantiene mayores tasas de afiliación gracias al contexto en que se dan las relaciones laborales, siendo ANEF fiel reflejo de esta situación: somos una de las organizaciones con la más alta tasa de afiliación del movimiento sindical, sobre el 80%, no hay otra organización de características similares que tenga este nivel de afiliación. Pero no solo vivimos este fenómeno, sino que además el sector público emerge en el movimiento sindical como el sector fuerte, el sector que tiene capacidad de movilización y convocatoria pero que se queda muy en lo reivindicativo y en lo interno. Por todo lo anterior, creo que nosotros como movimiento sindical del sector público jugamos un rol importante. Una muestra de aquello es cómo el movimiento sindical del sector público llega al 2008, año en donde tuvimos la mayor movilización de trabajadores en Chile para demandar un 14% de reajuste, cuando era toda una hazaña llegar a los dos dígitos, casi un mito. Llegamos al 10% con 400.000 trabajadores en las calles en Valparaíso, y quienes vivimos esa instancia, fue un momento relevante, fuimos protagonistas, pero no nos alcanzó para enfrentar el periodo que venía que era muy duro.

En materia de acto sindical, social, político, creo que a partir del año 2000 el movimiento sindical despliega los primeros lineamientos para impulsar un sindicalismo sociopolítico. El sindicalismo sociopolítico es una mirada nueva del movimiento sindical, que creo aún no se materializa completamente porque es un proceso largo de cambiar el switch, y que implica pasar desde lo meramente reivindicativo –que nunca se deja de lado para el movimiento sindical–, pero vincularlo con las necesidades y las demandas de la sociedad chilena. Cuando nosotros iniciamos este proceso en la ANEF y que también hizo la CUT, no fue fácil darse cuenta de que avanzamos, ganamos algunas cosas, pero no hemos avanzado en cuestiones importantes ni estructurales. No, seguimos teniendo un número importante de contrataciones y honorarios, el Estado sigue terciarizando, privatizando y perdiendo roles. Al asumir una mirada desde lo estructural, sabemos que hay problemas macro que deben enfrentarse, y en el año 2005 la ANEF publica el documento de proyecto País de mayoría, que se lo presentamos a los candidatos de aquella época y ese documento es el primero del movimiento sindical que plantea una nueva constitución y reformas estructurales. A su vez, la CUT publica Otro Chile es posible, y así nos empezamos a vincular con otros actores sociales, comenzamos a hacer alianzas necesarias para abordar estas grandes reformas.

¿Cuál ha sido nuestro rol en los últimos años, cuando se despliegan fuertemente estos nuevos movimientos sociales? Nosotros quisimos fortalecer alianzas, nos vinculamos y buscamos profundizar la democracia para Chile, concretar la mesa política y social que plantea la CUT. Participamos activamente en las múltiples manifestaciones del movimiento sindical, y aun cuando hubo una oportunidad desperdiciada el 24 de agosto del 2011 –que fue potente y no fue capitalizada para construir un rol protagónico del movimiento sindical en este proceso–, nosotros jugamos un papel importante en la contención. Como ANEF convivimos con el movimiento social y un gobierno de derecha, haciendo alianzas y siendo parte de las movilizaciones que se producen, pero además arremetiendo contra las condiciones propias del sector público, principalmente los despidos. Para nosotros no fue muy fácil, y en definitiva, el movimiento sindical no fue protagonista, los protagonistas fueron otros, fuimos acompañantes, fuimos solidarios, fuimos activos participantes, pero el liderazgo y el protagonismo para transformar la agenda política y promover transformaciones estructurales fueron otros, y a mí me parece que era el momento de otros, seguramente, y así son los procesos.

¿Que tenemos? ¿Cómo miramos el futuro? Yo creo que hay que seguir construyendo plataformas programáticas a partir de nuestras propuestas. Como ANEF, hemos actualizado nuestro documento de proyecto País de mayoría, hemos adecuando nuestra propuesta programática para un nuevo Chile, en donde también tenemos una mirada país vinculada a las relaciones laborales, nuestra necesidad de poner esta temática como eje central en la discusión de política pública del país, la importancia de contar con trabajo decente como eje del desarrollo. Para influir en lo programático, tenemos que construir protagonismo y constituirnos como poder, todavía no lo somos y para lograrlo tenemos que actualizar y modificar nuestras estructuras, horizontalizar un poco más, no como lo hicieron los estudiantes sino con nuestra propia historia, con nuestras propias formas. El movimiento sindical y su cúpula dirigencial tienen necesariamente que erradicar prácticas que son cuestionadas por nuestras bases, aquellas que no nos permiten avanzar, como ser poco rigurosos, mientras quienes tienen el poder cuidan sus intereses las 24 horas del día. Nos falta además actualizar algunas cuestiones: creo que somos extremadamente jerarquizados y los tiempos ya no nos permiten eso, tenemos que hacer una crítica constructiva y no atacarnos, la crítica es necesaria para modificar y constituirse en un poder que modifique agenda e instale nuevos temas. Esa debiera ser la tarea fuerte de ahora, para poner nuestros temas y transformar esta sociedad, porque nuestro objetivo no es sólo el trabajo sino la oportunidad que nos daría una asamblea constituyente, tener una oportunidad política más allá de los cambios que se introduzcan a la Constitución. Esta es una oportunidad para el movimiento social, para la clase política y para la sociedad en conjunto, de volver a relacionarnos con nuevas prácticas, con más horizontalidad y menos jerarquía, de transformar la sociedad chilena en una sociedad más justa, más solidaria y una sociedad de derecho.

**Diseño y Producción**  
Gráfica Metropolitana  
[www.graficametropolitana.cl](http://www.graficametropolitana.cl)