

LOS CAMBIOS DE MODERNIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN CHILE

CARLOS LIVACIC ROJAS ¹

Chile es un país de características muy singulares. Territorialmente, ocupa dentro del continente americano algo más de 747.000 kilómetros cuadrados, es decir, su superficie es mayor que la de la generalidad de los países europeos. Para los efectos que nos interesan, no resulta relevante referirse a su territorio —aun más amplio— en el continente antártico.

Poblacionalmente, su densidad es, a la inversa, muy baja (20 h / km.c.), por lo cual se convierte paradójicamente en un país pequeño, muy inferior en el número de sus habitantes a la mayoría de los de Europa.

Ello se debe, entre otras razones, a su extensión en el sentido de los paralelos, desde el 17° al 56° sur, es decir, a lo largo de más de 4.000 kilómetros, en los cuales se alternan los más variados paisajes naturales: montaña, desiertos, bosques vírgenes, archipiélagos, ventisqueros, algunos con

climas extremos y condiciones muy poco acogedoras. Salvo un limitado número de grandes centros urbanos, la población está dispersa, a veces en pequeñas localidades de difícil acceso por su altura o su ubicación. Esto puede ayudar a explicar su reacción espontáneamente acogedora cuando es visitada.

En esos 4.000 kilómetros, el país se extiende entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, dos inmensas fronteras naturales que le imprimen insularidad, si no en el sentido estrictamente geográfico, sí en el de su idiosincrasia, su autodesarrollo y sus difíciles comunicaciones con otros, respecto de la mayoría de los cuales se halla a inmensas distancias. La línea del mar y las costas, con sus naturales sinuosidades, se acerca a los 10.000 kilómetros y cataliza el carácter insular.

Étnicamente, presenta el caso más completo de mestizaje en el

¹ Académico de la Universidad de Los Lagos de Chile, Doctor en Sociología.

continente americano. Su población es fundamentalmente homogénea, con no más un 5% de indígenas, en manifiesto proceso de integración, aunque no del todo exenta de esporádicos conflictos.

Desde el punto de vista cívico, destaca entre los países de América. Ha presentado, dentro del conjunto de éstos, la mayor estabilidad democrática, con un breve lapso de anarquía al constituirse como república y con dos períodos dictatoriales que no alcanzan a sumar 20 años en casi dos siglos de vida independiente.

Con todo, esto no significa que su conducción política haya obedecido a una sola línea partidaria: hubo 3 decenios de predominio conservador y 7 de hegemonía liberal entre 1830 y 1927, y hacia mediados del siglo XX tuvieron resultados cada vez diferentes 5 elecciones presidenciales sucesivas, las que respectivamente favorecieron a un candidato radical (izquierda), a un independiente populista, a un independiente de derecha, a un demócrata cristiano (centro) y a un socialista (izquierda). Hay una clara vocación nacional hacia la democracia, con su juego de alternancias.

Ello se evidencia al constituirse, hacia fines del Gobierno Mili-

tar, la Concertación de Partidos por la Democracia, fórmula pluralista que conduce el país desde 1990, en tres gobiernos sucesivos.

También es muy singular su economía. Potencialmente rico por sus recursos naturales, especialmente los de la minería, que han sido durante mucho tiempo explotados por capitales extranjeros, Chile ha experimentado períodos de auge y decadencia en los que sucesivamente han constituido sus grandes rubros productivos: el salitre y el cobre. Como ellos corresponden a momentos distintos en el tiempo, su economía como nación ha sido mono-productora y monoexportadora. Dado el carácter constitutivamente aleatorio de las vetas metalíferas, en particular de oro y de plata, esta actividad imprimió en el chileno la “psicología del minero” caracterizada por la ilusión del enriquecimiento súbito, con sus contrapartidas de derroche a manos llenas y retorno a la miseria.

En cuanto a la microeconomía, ella ha sido tradicionalmente de subsistencia, a base de materias primas de consumo directo (productos alimenticios provenientes del campo y del mar) o comerciados a nivel primario, es decir, sin elaborar.

Desde este punto de vista, ha sido un país subdesarrollado durante larga parte de su historia republicana.

Estas circunstancias se asocian comprensiblemente, hasta hace unos 100 años, con la distribución mayoritaria de la población en sectores rurales y con los niveles educativos promedio de su población.

La población del país entonces llegaba apenas a los 3.220.531 habitantes (Censo de 1907), distribuida en un 43,2% en medios urbanos (1.394.737) y 56,8% en medios rurales (1.833.821) (Corporación de Fomento de la Producción, 1966).

Si bien Chile ha mantenido una posición de liderazgo educacional en América, ha sido más bien a través de un grupo de selección. Para la mayoría de los trabajos, no se requería calificación, ni siquiera alfabetización, durante mucho tiempo. Particularmente escasa era la preparación de la población femenina. Gran parte de esta última carecía de atención escolar.

En estas circunstancias, el ingreso a la administración pública constituía un promisorio horizonte, sobre todo en provincias, para los jóvenes que alcanzaban una Educación Secundaria completa,

situación de selección en aquel entonces. En efecto, sus estudiantes no pasaban de 8.835 en 1909, y sólo un 64% de ellos aprobaba, en todo el país. (Soto, 2000).

La Evolución Nacional. Algunos Hitos.

La situación va cambiando significativamente a través de diversos hitos, de entre los cuales necesitan ser particularmente destacados los siguientes:

La dictación de la ley N° 3.654 de Instrucción Primaria Obligatoria (1920) para la población entre 7 y 15 años de edad, con carácter gratuito, lo que 40 años después permitía contar con un promedio nacional de 4,2 años de escolaridad, que en los ámbitos rurales llegaba a 2,4 (Ministerio de Educación Pública, 1970);

El vigoroso impulso dado desde los años 30 a la industrialización del país, para lo cual se constituyó la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), se crearon empresas estatales y se promovió la formación de privadas. *“El triunfo del Frente fue decisivo para la implantación de un modelo de desarrollo en el cual el Estado se consolidó como promotor y gestor de un proceso de industrialización cuyos objetivos eran, por*

una parte, la “sustitución de importaciones” a través de un desarrollo técnico-económico estable y, por otra, la generación de un proceso social y cultural para mejorar los niveles de vida y reducir los altos índices de cesantía” (Aylwin, Bascuñan, Correa, Gazmuri, Serrano y Tagle, 2002, p.165);

No obstante, la medida suscitó en su momento críticas de sectores que *“rechazaban la creación de la entidad porque temían la ampliación de la actividad estatal. En definitiva, lo que estaba en juego era la reformulación del papel que el Estado asumiría en lo económico, lo que significaba una readecuación en las esferas de poder”* (Aylwin, Bascuñan, Correa, Gazmuri, Serrano y Tagle, 2002, p.166). ;

La subsecuente implantación de un sistema de planificación integral del desarrollo nacional en lo económico y en lo social, a cuyo cargo quedó inicialmente la propia CORFO, para pasar posteriormente a una Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), asesora de la Presidencia de la República (1965), y finalmente al actual Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan), desde 1990;

La migración de los campos a las ciudades, donde, por lo dicho

en los dos párrafos precedentes, se ofrecían mejores expectativas de vida. Ello se tradujo en que rápidamente, según el censo de 1940, la población urbana pasó a superar a la rural: 2.564.634 (52,5%) y 2.320.384 (47,5%), respectivamente, (Corporación de Fomento de la Producción, 1966). Por cierto, parte importante de los migrantes no vieron satisfechas sus aspiraciones, porque el ritmo de demanda de sus servicios no lo permitía así, y pasaron a formar cinturones de pobreza y marginalidad en la periferia de las principales ciudades;

El programa gubernamental de “Promoción Popular” impulsado en la década de los 60, y llevado a cabo, con significativo apoyo económico externo, para incorporar efectivamente a la sociedad a dichos sectores y a otros en situación desmejorada;

La reforma agraria que, por los mismos años, subdividió las grandes haciendas para hacerlas más productivas y para transformar en nuevos propietarios a campesinos que, de este modo, se mantuvieran arraigados a la tierra;

La reforma educacional de 1965, que extendió en dos años la duración de la enseñanza básica y

amplió sus servicios de modo de acoger efectivamente en ella a toda la población en edad escolar, lo que posteriormente tuvo repercusiones en los niveles medio y superior, como oportunamente ilustraremos;

La creación de la Escuela Nacional de Adiestramiento (ENA) para funcionarios públicos, en 1964, que, aunque de menor proyección en el tiempo, constituyó el primer intento sistemático realizado en el país para mejorar el nivel cualitativo de la administración estatal;

La masificación de los medios de comunicación social, señaladamente de la televisión, en el último tercio del siglo XX;

La liberalización de la economía chilena a partir del gobierno militar de 1973-1990, y su inserción en los mercados internacionales en una perspectiva de globalización.

El creciente consumismo, catalizado muy directamente por los factores recién mencionados: el primero, por los efectos de demostración de los medios de comunicación social; el segundo, por los atractivos incentivos ofrecidos para ello en una economía liberal.

Efectos de los cambios de participación en Chile y sus ciudadanos

Los fenómenos que acabamos de reseñar no sólo contribuyen a la macrohistoria de la nación, sino también a la intrahistoria de sus ciudadanos y habitantes, en los cuales van condicionando nuevas aptitudes y expectativas.

Entre otros aspectos relevantes, en lo cultural estos cambios implican que hoy no exista casi analfabetismo en Chile; que su Educación Básica tenga una cobertura ***“prácticamente universal”*** (Tironi, 2003, p.33), la Enseñanza Media de un 90% (Tironi, 2003, p.33), y la Educación Superior de un 33% (Zunino, 2004); que sus estudiantes universitarios superen los 560.000, con una meta gubernamental de 1.000.000 para el año 2010 (Zunino, 2004), y que el país cuente con un 10% de profesionales y técnicos sobre el total de su fuerza de trabajo, *“debiendo llegar al 20% para poder tener niveles de productividad como la de los países desarrollados”* (Zunino, 2004).

En esos diferentes rubros, se ha dado en la práctica la igualdad entre hombres y mujeres, lo que evidentemente repercute en el campo laboral.

La gran aspiración no es ya in-

gresar a la administración pública (si bien ésta sigue siendo para muchos una considerable perspectiva real), sino desempeñarse independientemente o en el sector privado.

Contra una mayor vigencia de esto último, conspira el escaso espíritu emprendedor del chileno medio. Ya en un clásico libro de 1912 (cuando aún no se había acuñado el término “subdesarrollo”), Francisco Antonio Encina denunciaba la falta de iniciativa de los chilenos y la responsabilidad del sistema educacional en tal sentido (Encina 1972).

Hoy, por otra parte, el 99,7% de los chilenos es usuario de televisión, con 27 horas semanales dedicadas a su consumo; el 92%, de radios, con un 25,5%; el 77%, de diarios pagados, con un 2,8%; el 60,1% de revistas, con 1,7%; el 28,2%, de Internet, con un 3,2% (Mediática 2004).

Al amparo de la política neoliberal, la chilena se transforma en una de las más notables economías emergentes, de acuerdo con los índices macroeconómicos. *“Desde 1990, más o menos, Chile, en la imagen propia e internacional, dejó de pertenecer al Tercer Mundo y pasó a compartir una comunidad más selecta y pequeña den-*

tro de los países periféricos: la de los países en vías de desarrollo más exitosos” (Larraín, 2002, p.12).

No se trata, sin embargo, de un país que se haya industrializado, sino que ha diversificado sus exportaciones primarias: frutícola, vitivinícola, forestal, de productos marítimos, etc y los mercados de destino de las mismas. Con todo, el cobre continúa aún representando el 38% del total de las exportaciones.

En lo macroeconómico, los índices han mejorado, como el de la renta per cápita, que pasó de US.\$ 2.805 en 1990 a US.\$ 4.726 en el año 2.000 (Banco Central de Chile, 2001), es decir creció en un 68,5%, en moneda de igual valor (dólar de 1999).

Pero se trata de promedios entre componentes muy desiguales en su distribución real. Casi el 60% de la población activa recibe como remuneración el salario mínimo legal, el cual asciende apenas al equivalente de unos 160 euros mensuales, mientras el gerente general de una empresa puede percibir hasta 160 veces más. Por eso, en la distribución del ingreso, un 56,1% se ubica en el quintil más bajo, mientras sólo un 4,6% se ubica en el más alto, con manifiesta inequidad. En los países de-

sarrollados, apenas se llega al 25% en el último quintil (Moulian, 1997, p.93).

El problema de la pobreza dista de haber sido superado en Chile. Por mucho que se haya avanzado en tal sentido, aún afecta al 20% de su población (que persiste en la situación de económica y socialmente marginada) y constituye la principal preocupación nacional. Aún hay un 7,3% de desempleo según las cifras oficiales (INE 2004), graves déficits en vivencia y en atención de salud, por señalar algunos de los aspectos más sensibles de la precaria calidad de vida de un amplio sector.

Incluso así, se trata de una situación relativamente privilegiada dentro de América Latina: *“Estimaciones del PNUD para fines de la década de los 80 se refieren a 270 millones de pobres en América Latina, más del 60% de la población”* (Larraín, 2000, p.235).

Así, pues, el proceso de liberalización económica, junto con gatillar la globalización y elevar los índices promedio de bienestar, generó un costo social que se ha procurado compensar posteriormente en los gobiernos democráticos.

Una repercusión directa de

este punto sobre nuestro tema, es la revisión de las funciones y estructura del Estado, y a partir de ella el diseño de propósitos y acciones en un sentido conducente a su modernización.

Para entender cabalmente las condicionantes nacionales de este proceso, deben tenerse en cuenta las líneas de despolitización y desestatización impulsadas por el Gobierno Militar, las que implicaron la atomización de muchas organizaciones sociales e incidieron en un menor interés de la ciudadanía por los asuntos públicos, situación que todavía subsiste en apreciable medida. A la vez, hoy *“el Estado no tiene una activa participación en la economía, sólo maneja una decena de empresas públicas, estando constreñido a una débil función regulatoria”* (Huneeus, 2003, p.121).

Con todo, podría estimarse un exceso, aunque comprensible, el atribuir tales fenómenos sólo a herencia de la dictadura militar. Actualmente, más bien se considera que *“desde los años ochenta, en Chile, y desde los noventa en el resto de América Latina, se ha impuesto una nueva estrategia de modernización que llaman “monetarización”, de acuerdo con la cual el subsistema económico ad-*

quiere autonomía con respecto a otros subsistemas, especialmente el político, articulándose y autorregulándose monetariamente. Una vez autonomizado el subsistema económico, la política pierde la capacidad de observar e intervenir sobre la economía y, por ende, abandona su pretensión de situarse en el punto de vista de la totalidad. La redemocratización en Chile, mediatizada por el proceso de monetarización, ha significado la muerte de la politización” (Larraín, 2000, p.240).

Por otra parte, estas situaciones de contingencia no quitan validez a un planteamiento mucho más amplio, más bien encuentran en él su explicación contextual profunda. Esta surge de operacionalizar *“la idea de estabilidad/inestabilidad con el concepto expectativa. La cuestión resulta así, en primer lugar, si en una sociedad en transformación pueden formarse expectativas de futuro ciertas o inciertas. En tiempos de cambios rápidos, que durante el ciclo de vida de una persona revelan profundas transformaciones, la incertidumbre en torno a las expectativas es mucho más probable, y esto se acentúa cuando existe una mayor interdependencia e imprevisibilidad de las expectativas. En este sentido, hoy el proble-*

ma no es ya el cambio social (al que es posible adaptarse positiva o negativamente), sino la inestabilidad social. La inestabilidad puede ser suscitada por un cambio demasiado grande o demasiado pequeño, y hoy probablemente esté condicionada por ambos. En tal sentido ni el programa progresista ni el conservador son demasiado convincentes. De ahí que el público se repliegue del sistema político cuando ve confrontado a esta única alternativa” (Luhmann, 1997, p.85).

Como consecuencia, en lo anímico y conductual de los ciudadanos, se dan situaciones de comprensible disparidad y divergencia, toda vez que la última etapa de los cambios es su interiorización a través de un discernimiento crítico personal.

En esos planos, los chilenos aún fluctúan entre la idiosincrasia y tradición, por una parte, y la asimilación de la modernidad y la globalización, por otra.

Siguen siendo más emotivos, acogedores e improvisadores que previsores, emprendedores o sistemáticamente esforzados (MORI 2002). En ese sentido, hay aún mucho de conservadurismo en su escala valórica, pero ha disminuido la confianza en las personas y en muchas instituciones. *“Mien-*

tras las sociedades más prosperas tienen 8 de cada 10 que confían en el prójimo, en Chile es sólo 2 de cada 10” (MORI, 2002).

Por este camino, se visualizan incluso inauditos rasgos de pérdida de identidad: *“Sólo 1 de cada 3 chilenos cree que el esfuerzo personal lleva al éxito, mientras el mundo desarrollado más de 7 u 8 personas de cada 10 creen que es así” (MORI, 2002).*

En dieciocho años de recuperada la democracia, la vida cotidiana se llena de paradojas. Los chilenos han podido disfrutar un desarrollo notable en el nivel y la calidad de la vida cotidiana. No cabe duda que se ha logrado transformar el rostro del país buscando compatibilizar democracia, crecimiento económico e igualdad social. *“Pero, a la par con las oportunidades reconocidas, los cambios en los modos de convivencia se perciben a veces como procesos ajenos, sustraídos de las decisiones humanas. El desconcierto acerca de quienes somos los chilenos deja entrever cuán frágil se ha vuelto la idea de un sujeto colectivo capaz de conducir el proceso social. Perceriría que muchos chilenos no poseen una imagen de sí mismos como un Nosotros. Este es el desafío cultural de Chile. Esta percep-*

ción también se manifiesta a través de la relación de sus ciudadanos con las distintas entidades sociales u organizaciones que les toca relacionarse. Queda la sensación de que no se puede entender una sociedad como una estructura de partes que funcionan de acuerdo a sus propios lineamientos u objetivos, y no de acuerdo a las necesidades de las personas con las cuales debe trabajar y atender” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002).

Tienden a aflorar muchos rasgos de individualismo en el comportamiento diario, y el cultivo de la solidaridad queda –cada vez más- restringidos al enfrentamiento de catástrofes naturales o a la ocasional respuesta a campañas comunicacionalmente muy bien manejados ante urgentes necesidades de grandes grupos sociales desfavorecidos.

Los sindicatos y las organizaciones comunitarias son casi recuerdos del pasado. El desinterés por la política es manifiesto, sobre todo en los jóvenes, reacios a inscribirse en los registros electorales, el 84,3% de ellos precisa que los políticos no representan sus intereses y un 88,7% declara que no les interesa participar en un

partido político. (Instituto Nacional de la Juventud, 2001).

Como contrapartida, se detecta **“una mediatización creciente de la cultura chilena”** (Larraín 2002, p.8). Debilitadas las fuentes ideológicas, son los medios de comunicación quienes transmiten e imponen criterios y temas.

La meta es el bienestar individual o, a lo más familiar, procurando para ello aumentar los ingresos (ojalá el enriquecimiento inmediato a través de los juegos de azar, nueva expresión de la psicología del minero), aprovechar las oportunidades de crédito y acceder a beneficios. Esto último asumirá con frecuencia la peculiaridad de combinar la indiferencia por lo público con el aprovechamiento particular de las oportunidades que brinda el aparato estatal y, en menor medida, el sector privado.

“La incorporación y reclutamiento de nuevos miembros del estado, las universidades y los medios de comunicación se continúa haciendo a través de redes clientelísticas o personalistas de amigos y partidarios. No existen o están muy poco desarrollados los procesos del concurso público, o cuando se introducen, habitualmente funcionan de manera nominal y los procedimientos se “arreglan” para favore-

cer a la persona pre-indicada. Estos procedimientos clientelísticos o personalistas de reclutamiento florecen en Chile tanto en la esfera pública como en la privada y muestran la ausencia de canales normales de movilidad social como la estrechez y alta competitividad de los medios culturales políticos”

La educación, las habilidades adquiridas y los logros personales no son suficientes para asegurar el acceso de las personas a ciertos trabajos políticos y culturales. Se requiere tener fundamentalmente “contactos”, “padrinos” o “amigos” bien ubicados que faciliten la entrada. Dado que este sistema depende del poder de patronazgo de ciertas personas que ejercen poder institucional, asegura la lealtad de los así reclutados y favorece la inmovilidad institucional. Se crean así verdaderos feudos institucionales que por su carácter discriminatorio son casi impenetrables para aquellos que no pertenecen al grupo de los que controlan” (Larraín, 2002, pp. 1 y 2).

“La primera meta de la nación es acumular bienes” (MORI, 2002).

“El consumo ha sido central en el espíritu de los 90. ha permitido que gran parte de la población acceda a bienes y servicios que les

estaban vedados hace pocos años, y que eran privilegio exclusivo de las elites” (Tironi, 1999, p.16)

Ello lo ha constituido, para un sector importante de chilenos, en un factor de identidad y de obtención de prestigio social.

Para uno de los autores que comentan este fenómeno, *“toda identidad se forma en relación con elementos materiales tales como el propio cuerpo y otras posesiones materiales que le dan al sujeto un sentido de autoconocimiento. La idea es que al poseer o adquirir cosas materiales los seres humanos proyectan en ellas su propio sí mismo, sus propias cualidades. Se ven a sí mismos en esas cosas. Por eso y que la identidad de las personas inevitablemente se relaciona con el consumo”* (Larraín, 2001, p.247).

“A través de la masificación del crédito se ejerce una forma de la ciudadanía, la del <ciudadano credit-card>, interesado en una gigantesca cadena de consumo con pago diferido. Ella expande el poder del dinero-salario. Este, además de ser un medio de pago <actual>, emite señales sobre la capacidad de compromiso financiero de un individuo en el futuro” (Moulian, 1997, pp. 102-103).

“En el Chile actual se combinan un mercado laboral flexible, con poderes sumamente acotados del sindicato enclaustrado en el ámbito de la empresa, y una masificación crediticia, que opera como la forma más eficiente de acercamiento al sueño del confort. El crédito, mucho más que el sindicato, aparece como el instrumento de progreso. La estrategia individual de la pureza financiera es considerada mucho más rentable que la estrategia asociativa. En el Chile actual el individuo está por encima del grupo” (Moulian, 1997, p.105).

Con todo, *“muchos chilenos se sienten inseguros e infelices por niveles muy altos de estrés en sus vidas, por el endeudamiento, por la congestión y polución de las ciudades, por la delincuencia creciente. La muestra de FLACSO consignaba opiniones mayoritarias significativas en el sentido de que Chile era una sociedad cada vez más egoísta, más individualista, menos respetuosa de los demás, más ofensiva y menos sana moralmente a pesar de reconocer por otro lado los avances económicos obtenidos. El informe del PNUD por su lado mostraba como, muy mayoritariamente, los que percibían que el país estaba económica-*

mente mejor al mismo tiempo estimaban que la gente no era más feliz” (Larraín, 2002, p.15).

En este contexto, “en Chile, algunos sectores precisan que la globalización, especialmente en su dimensión cultural, está amenazando la chilenidad, nuestra identidad nacional” (Larraín, 2002, p.16), actitud que Brunner ha denominado “**macondismo**” (Brunner, 1994, p.167).

Ello lleva aparejada “una molestia con procesos de modernización que aparecen a las personas concretas como una suerte de maquinaria social que prescinde de su concurso, voluntad o participación deliberados, esto es, de dimensiones relevantes de la subjetividad” (Salvat 1999, p.7).

De esta manera, pese a sus indudables éxitos inmediatos, “el neoliberalismo, concebido como cosmovisión, fracasó en su objetivo de producir un profundo cambio de la mentalidad económica de los chilenos, que los llevara muy lejos de la tradición estatista que los caracterizó por décadas” (Huneus, 2003, p.165).

“Llama la atención la continuidad de los valores económicos en un país que ha tenido profundos cambios institucionales y sociales de carácter objetivo desde

hace tres décadas, que se han expresado en importantes modificaciones en la estructura económica, social y política. Los resultados del censo 2002 han mostrado una parte de la magnitud de esos cambios. Sin embargo, los cambios subjetivos no responden automáticamente a las transformaciones del sistema político y económico, sino que tienen una cierta estabilidad en las opiniones y actitudes de los individuos. Por ejemplo, los chilenos continúan siendo estatistas en su mentalidad económica, esperando que el Estado cumpla una amplia variedad de funciones, aunque el discurso de las autoridades económicas es que el esfuerzo individual, la empresa privada y la competencia son valores fundamentales que deben guiar al país. A la luz de los resultados de las encuestas, queda en evidencia que estas últimas afirmaciones son más bien de carácter ideológico y no es lo que piensa la inmensa mayoría de las personas” (Huneus, 2003, pp.163-164).

“Lo propio de una sociedad como la chilena hoy es su complejidad. Ello porque en su seno conviven rasgos modernos, pre-modernos y, progresivamente, “post-modernos” o de una modernidad avanzada. Una situación de este

tipo aparece inevitable cuando una sociedad ha estado enfrentada a un proceso de desarrollo tan acelerado, el cual no es nunca homogéneo, ni se distribuye uniformemente. Esto plantea grandes desafíos a las instituciones que deben gobernar una sociedad donde conviven patrones de conducta y expectativas tan diversos” (Tironi, 2003, p.57).

Es dentro de tan abigarrado marco donde se ha venido gestando, desarrollando y discutiendo, en los años recientes y hasta hoy, una política de modernización del Estado chileno.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Si bien en el papel se cuenta con el respaldo y el reconocimiento de gran parte de la sociedad chilena, todavía el proceso está expuesto al riesgo de una regresión, ya que no basta con sólo trabajar en el planeamiento de iniciativas y medidas para dicho sector, sino que es menester hacerlo también en la implantación de una nueva cultura de trabajo y de acción para el sector público.

“Lo paradójico es que en Chile, donde actualmente no existen las presiones coyunturales que han debido enfrentar otros países, re-

sulta más difícil abrir paso a las políticas innovadoras” (Marcel, 1997, p.5).

Pese a la inexistencia de situaciones complicadas o críticas al interior del Estado en Chile, existen al menos dos argumentos para pensar que éste requiere de cambios profundos que es necesario encarar con la debida urgencia.

El primero, es que el sector público chileno ha sido concebido sobre la base de los valores de la estabilidad y uniformidad, en tanto que el país avanza hacia la diversidad y la integración global. La dificultad de las estructuras públicas para adaptarse a los cambios que el país aceleradamente está viviendo, es evidente. A este respecto, baste con pensar que hay una gran cantidad de materias de gestión que no son susceptibles de modificarse si no es por curso legal, materias que están sometidas permanentemente a tensiones por cambios externos a la administración pública.

Pero está, sobre todo, la llamada “cultura funcionaria”. Sus formas tradicionales de reclutamiento sin exigencia de capacidad específica, su carencia de iniciativa –reafirmada por el sistema- y su consagración de la inmovilidad en el cargo, confluyen en que el

camino del cambio *“por todo ello, se halla sometido al interés común de todos los funcionarios insertados en tal mecanismo, para que siga funcionando y persista el dominio socializado ejercido por la burocracia”* (Kaufmann, 1995, pp.141-142).

Dentro de esta situación, quisiera citar una descripción que hace Isabel Allende en un libro que no es de las características de los autores a los que hemos venido haciendo referencia, pero que es muy ilustrativo en cuanto a la realidad que efectivamente opera y amenaza seguir operando en el aparato estatal.. Explicando la lógica de los funcionarios del sector público de mi país, señala que *“el funcionario público chileno, debe comprender desde su primer día en la oficina que cualquier amago de iniciativa será el fin de su carrera, porque no está para hacer mérito, sino para alcanzar dignamente su nivel de incompetencia. El propósito de mover papeles con sellos y timbres de un lado para otro no es resolver problemas, sino atascar soluciones. Si los problemas se resolvieran, la burocracia perdería poder y mucha gente honesta se quedaría sin empleo; en cambio, si empeoran, el Estado aumenta el presupuesto, contrata*

más gente y así disminuye el índice de cesantía y todos quedan contentos. El funcionario abusa de su pizca de poder, partiendo de la base de que el público es su enemigo, sentimiento que es plenamente correspondido. Fue una sorpresa comprobar que en Estados Unidos basta tener una licencia de conducir para moverse por el país y la mayoría de los trámites se hace por correo. En Chile el empleado de turno le exigirá a la solicitante prueba de que nació, no está preso, pagó sus impuestos, se registró para votar y que sigue vivo, porque aunque patalee para probar que no se ha muerto, igual debe presentar un certificado de supervivencia. Cómo será el problema, que el gobierno ha creado una oficina para combatir la burocracia. Ahora los ciudadanos pueden reclamar por el mal trato y acusar a los funcionarios ineptos..... en papel sellado con tres copias, por supuesto. Esta sola definición del proceso de funcionamiento de los servicios públicos y sus funcionarios desde la perspectiva de una ficción que recorre Chile, es la señal más clara de la efectividad y funcionalidad en esta relación” (Allende, 2003, pp.115-116).

Es desde el interior de la propia burocracia, como de su tradi-

cional sostenedora –la clase política-, de donde provienen las más cercanas oposiciones a la modernización. Para ellas, *“la modernización es una tendencia contracultural pues se tiene que luchar contra una enorme resistencia, por ejemplo de los gremios, que ven la modernización como una permanente amenaza, y en el plano de los partidos políticos el Estado sigue siendo visto como un enorme botín al cual no es fácil renunciar y es claro que esa mirada clientelista, de cuoteo y rígida es inviable en las actuales exigencias de la sociedad”* (Jofré, 2003, p.3).

“Estas percepciones pueden contrastarse con los resultados de estudios efectuados entre el personal de la administración pública. Dichos estudios han revelado una baja autoestima, desconfianza respecto de las autoridades y un marcado escepticismo frente a las posibilidades de cambio. Si bien los funcionarios reconocen a la modernización de sus instituciones como un proceso real e inevitable, aún la enfrentan con desconocimiento, incertidumbre y temor, asociándola con los traumáticos episodios de arbitrariedad y despidos del pasado régimen.

En buena medida las aprensiones de los funcionarios se fundan en las actitudes y prácticas de los directivos. Si bien un número importante de directores generales de servicios cuentan con experiencia, vocación y aptitudes para conducir un proceso de modernización institucional, las capacidades del conjunto de los cuadros directivos del Estado son aún limitados. Entre estos sectores tienden a primar la jerarquía, el autoritarismo y la defensa del poder burocrático por sobre el liderazgo, la cooperación y el manejo de técnicas de gestión moderna.

El sistema político, por su parte, no revela aún una clara voluntad de enfrentar las exigencias y los conflictos que inevitablemente rodean todo proceso de cambio. Como es común, los dirigentes, parlamentarios y autoridades políticas, tienden a estar fuertemente motivados por consideraciones de corto plazo, lo que hace que la modernización de la gestión pública se encuentre en clara desventaja para incorporarse como una prioridad en sus agendas” (Marcel, 1997, p.8).

En segundo lugar, es necesario adaptar las estructuras del Estado para adecuarlas a las necesidades y las demandas que hoy tiene el

país. La pregunta a este respecto es si la misma institucionalidad que soportó la expansión de la cobertura de bienes y servicios públicos básicos es adecuada para contribuir a los desafíos que Chile tiene ahora por delante. Entre éstos se puede mencionar, sin intentar un análisis sistemático, el mejoramiento de los índices de equidad social con políticas compatibles con la economía de mercado; el aumento de la competitividad y, por ende, adaptabilidad del sistema productivo; la consolidación y ampliación de la inserción internacional de la economía chilena; la descentralización administrativa; el mejoramiento de la calidad de los servicios, el fortalecimiento de instancias autónomas de la sociedad civil y de los derechos ciudadanos; la apertura del debate sobre materias valóricas y culturales, y la definición de políticas que garanticen sustentabilidad al desarrollo en el largo plazo.

Tal como hoy se le conoce, el Estado chileno necesita superar algunas debilidades que presenta para enfrentar las tareas señaladas en el párrafo anterior.

Las más evidentes dicen relación con el centralismo y la rigidez atávicos que todavía caracterizan su funcionamiento, pero hay

otras: algunas de las tareas planteadas implican un contacto permanente con el mercado, sea para facilitar su funcionamiento, para regularlo o para contratar en él servicios, y eso requiere de cuadros técnicos tanto o más capacitados que sus contrapartes externas, cuadros que están siendo cada vez más difíciles de reclutar y retener.

Otras suponen mayor atención a los problemas de calidad que de cobertura de los servicios que se entregan, pero la cultura del sector público, sus formas de producción y sus precarios sistemas de evaluación son poco adecuados para este cambio de énfasis.

Por último, varias de las tareas mencionadas sólo pueden realizarse con éxito si las instituciones públicas tienen al frente un usuario exigente y consciente de sus derechos, que cuente con canales para procesar sus opiniones y puntos de vista.

Puede ser provechosa, en este sentido, la percepción recogida de éstos respecto de la efectividad de la modernización hasta el presente:

“Los usuarios de los públicos no perciben aún avances sustantivos en la calidad de los servicios que reciben del Estado. Una encuesta

reciente indica a este respecto que menos de la mitad de los usuarios considera que se han producido avances en la modernización de los servicios públicos a los que recurren con mayor frecuencia. La evaluación de estos mismos usuarios es significativamente más favorable para los servicios prestados por el sector privado.

Si bien los usuarios valoran positivamente algunos aspectos propios de los servicios públicos, como la gratuidad y su disponibilidad en todo el país, éstos aprecian claras desventajas en lo referente a la falta de libertad de elección y la calidad de la atención que éstos prestan al público. Pese a ello, existe una perspectiva optimista respecto del futuro, por cuanto cerca de un 60% de los en-

cuestados estima que los servicios públicos mejorarán en el futuro próximo.

Existe un marcado contraste entre la percepción de avances en los aspectos materiales respecto de factores cualitativos en el funcionamiento de los servicios públicos. Así, mientras la mayoría de los usuarios reconoce avances en la infraestructura y el uso de la informática, su percepción de la calidad de la atención prestada por los funcionarios es mayoritariamente negativa” (Marcel, 1997, p.8).

Éste es, al presente, el estado de la cuestión. En medio de sus luces y sombras, intentando describir y analizar el desarrollo de sus manifestaciones en un servicio público específico.

BIBLIOGRAFIA

Acebes, A. 1999. Presentación. Ministerio de Administraciones Públicas, 1999. *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, pp.7-8. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas y Boletín Oficial del Estado.

Aramayo, R. 2002. *Por qué fracasan la mayoría de los programas*

de calidad total. Quality Consultants. Consultado el 20 de enero de 2004, desde la página web: www.quality-consultans.com.

Aylwin, M.; Bascuñán, C.; Correa, S.; Gazmuri, C.; Serrano, S.; Tagle, M.2002. *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.

Bañón, R. y Carrillo, E, 1997.

- La Nueva Administración Pública (compilado)*, Madrid: Alianza Universidad.
- Bertalanffy, L. v. 1976. *Teoría General de los Sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1968).
- Boeninger, E. 1995. Reforma y Modernización del Estado en América Latina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1995. *Reforma y Modernización del Estado*, pp. 155-191. Santiago: ILPES.
- Brunner, J. J. 1994. *Cartografías de la Modernidad*. Santiago: Dolmen.
- Burki, S.J. y Perry, G.E. (editores). 1988. *Más allá del consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*. Washington: Banco Mundial.
- Chiavenato, I. 2000. *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México: Mc Graw Hill México.
- Clery, A. G. 2004. *La calidad total como una estrategia competitiva aplicada a una empresa de servicios de instalaciones eléctricas y telecomunicaciones*. Monografías. Consultado 20 de enero de 2004, desde la página web: <http://www.monografias.com>.
- Encina, F. A. 1972. *Nuestra Inferioridad Económica*. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1912).
- Etcheberry, J. 1998. *Institucionalidad Pública y Dirección del Cambio en Chile*. Conferencia presentada en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado: "Dirección y Gerencia Pública: Una Gestión para el Cambio", organizado por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago 18-19 de junio.
- Huneus, C. 2003. *Chile, un país dividido. La actualidad del pasado*. Santiago: Catalonia.
- ILPES. 1995. Reforma y Modernización del Estado. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1995. *Reforma y Modernización del Estado*. pp.17-36. Santiago: ILPES.

Instituto Nacional de la Juventud, 2001. *Tercera Encuesta Nacional del Instituto Nacional de la Juventud realizada el año 2000*. Santiago: Injuv.

Izuzquiza, I. 1990. *La Sociedad sin Hombres: Niklas Luhmann o la Teoría como escándalo*. Barcelona: Anthropos.

Izuzquiza, I. 1990. Introducción: La urgencia de una nueva lógica. . Luhmann, N.,1970 *Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría*, pp.9-39. Barcelona: Paidós.

Jofré, P. 2003, 11 de junio. *Modernización del Estado en Chile-Un Desafío a Contrarreloj*. Agencia de Informação Frei Tito para a América Latina. Consultado el 21 de enero de 2004, desde la página web: [http://www. Adital.org.br](http://www.Adital.org.br).

Johansen, O. 2000. *Las Modas en Administración*. Santiago: Gestión.

Larraín, J. 2000. *Modernidad, Razón e Identidad en América Latina*. Santiago: Andrés Bello.

Larraín, J. 2001. *Identidad Chilena*. Santiago:LOM.

Larraín, J. 2002. *La Modernidad Chilena Actual: rasgos culturales*. Conferencia presentada en el seminario sobre “Desarrollo y Valores”, organizado por la Fundación Nueva América y la Universidad Santo Tomás de Santiago, 9 y 16 de abril.

Lucas Marín, A. y García Ruiz, P. 2002. *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Mc Graw Hill.

Luhmann, N. 1997. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad. (Trabajo original publicado en 1981).

Marcel, M. 1997. *Modernización de la Gestión Pública: La Experiencia Chilena*. Santiago: CEFIR.

Marcel, M. 2002. Las Opciones para la reforma del Estado en Chile. Valdés, S. 2002. *Reforma del Estado*, vol. II, pp.207-283. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Maturana, H. y Varela, F. 1998. *De Máquinas y Seres Vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1998).

Maturana, H. 1998. Prefacio de

Humaberto Maturana Romesin a la segunda edición. Maturana, H. Y Varela, F. 1998. *De Máquinas y Seres Vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*, pp. 9-33. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1998).

MEDIÁTICA. 2004. *Usuarios de medios de comunicación*. Santiago: Universidad del Desarrollo.

Mintzberg, H. 1988. *La Estructura de las Organizaciones*. Barcelona: Ariel. (Trabajo original publicado en 1979).

Moreno-Luzón, M. D.; Peris, J. y González, T. 2001. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de casos*. Madrid: Prentice Hall.

Morgan, G. 1998. *Imágenes de la Organización*. México: Alfaomega.

MORI, 2002. *Estudio Mundial de Valores. Chile 1990-2000*. Presentación en el Seminario "Desarrollo y Valores", organizado por la Fundación Nueva América y la Universidad Santo Tomás de Santiago, 9 y 16 de abril.

Moulian, T. 1997. *Chile Actual:*

Anatomía de un Mito. Santiago: Lom-Arcis.

Muñoz, C. 2001. *Historia de la Dirección General de Deportes y Recreación. Las políticas estatales de fomento al deporte: Digeder 1948-2001*. Santiago: Chiledeportes.

Olmedo, J. 1994. *Ciencia de la Administración*. Madrid: Addenda.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002. *Nosotros los Chilenos: un desafío cultural 2002*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rodríguez Cabrero, G. 1991. *Estado, Privatización y Bienestar*. Barcelona: Icaria.

Rodríguez, D.; Cereceda, L. y Worlmad, J. 2001. La participación en el proceso de modernización de reparticiones estatales en Chile. Lucas Marín, A. y García A. (editores). 2001. *Formación para la Participación Ciudadana. Las Organizaciones en el Siglo XXI*, pp. 159-176. Buenos Aires: Lumen.

Salvat, P. 1999. *Del Proceso de Modernizaciones y las Transformaciones Normativas en la Socie-*

dad Chilena: informe al P.N.U.D.
Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Soto, F. 2000. *Historia de la Educación Chilena*. Santiago: CPEIP.

Stuardo, P. 2001. Documento de Análisis de la Situación Laboral de los trabajadores en Chile. *El Mercurio*, 5 de Mayo, D 5. Santiago: El Mercurio.

Tironi, E. 2003. ¿Es Chile un País Moderno? Comentarios sobre el Censo 2002. Tironi, E.; Larrañaga, O.; Valenzuela, E.; Bravo, D.; Teitelboim, B. y, Gubbins, V. 2003. *Cuánto y Cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992-2002*, pp.15-76.

Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.

Valenzuela, A. 2003. *El Quiebre de la Democracia en Chile*. Santiago: Universidad Diego Portales.(Trabajo original publicado en 1978).

Varela, F. 1998. Prefacio de Francisco Varela García a la segunda Edición. Maturana, H. y Varela, F. 1998. *De Máquinas y Seres Vivos. Autopoesis: la organización de lo vivo*, pp. 34-61. Santiago: Universitaria. (Trabajo original publicado en 1998).

Weber, M. 1995. *Economía y Sociedad*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).