



¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena

Marcelo Moriconi Bezerra*

Julio/diciembre 2011

Perfiles Latinoamericanos 38

227

Resumen

La administración pública chilena es considerada una de las más eficientes de Latinoamérica. Sin embargo, diversos estudios dan cuenta de las instituciones informales que operan entre el Poder Legislativo y la burocracia a la hora de reclutar funcionarios. Aunque muchas de estas prácticas clientelares van en contra de lo estipulado por la ley, han sido defendidas desde ámbitos políticos y científicos. La cultura de la legalidad no es un valor importante si ciertos índices responden positivamente. Analizar cómo la corrupción y el clientelismo han sido obviados, u ocultados, tanto en los análisis políticos como en los diagnósticos técnicos sobre el accionar de la burocracia, permite entender por qué tras veinte años de reformas administrativas hay prácticas nocivas para la democracia que no logran erradicarse.

Abstract

The Chilean civil service is considered one of the most efficient in Latin America. However, different studies describe the informal institutions that operate between the Legislative Power and the bureaucracy to fill positions in the public administration. Although some of these clientelistic practices are against the law, they have been accepted and defended in both the political and scientific spheres. Legality is not considered an important value if certain indexes have a positive development. In this context, it is important to study how corruption and clientelism have been ignored, or hidden, through political discourses and technical reports about the situation of bureaucracy. All of this allows a better understanding of why after 20 years of administrative reforms there are damaging practices which negatively affect democracy that have not been eradicated.

Palabras clave: administración, burocracia, Chile, clientelismo, democracia, aristocracia.

Key words: administration, bureaucracy, Chile, clientelism, democracy, aristocracy.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Investigador del Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL), Lisboa, Portugal.

Han transcurrido casi dos décadas desde que los países latinoamericanos incorporaron a sus agendas cuestiones destinadas a reformar, al menos en el plano discursivo, la situación de la administración pública. A pesar de la abundante bibliografía (Przeworski, 1991; Geddes, 1994; Acuña y Smith, 1994; Oszlak, 2001; Haggard y Kaufman, 1992), las administraciones públicas de la región no han mejorado sustancialmente y se mantienen vicios culturales y políticos como el clientelismo, la corrupción y el nombramiento por intereses o preferencias personales, sin base en el mérito (Oszlak, 2001). Estos problemas no se relacionan con la falta de legislación, sino con su incumplimiento (Ferraro, 2006).

Los discursos académicos han apuntado a reconocer la informalidad y el poco apego a las leyes dentro de la función pública latinoamericana. Allen Schick (1998) alertó sobre el carácter informal y clientelista del liderazgo político y la ausencia de una mentalidad de respeto espontáneo a los contratos (Schick, 1998: 127). Por su parte, Prats (1999a) alude al sistema de patronazgo (*spoils system*) advertido en las administraciones públicas de la región, donde se privilegia la confianza y el favoritismo político a los méritos profesionales. Mientras tanto, Ferraro recuerda que las irregularidades no se producen por falta de normas claras al respecto, sino por “modos de hacer” culturales (Ferraro, 2007: 116). Como explica Oscar Oszlak:

cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y determina la legitimidad de sus roles. El nepotismo, la venalidad, el ausentismo —entre otras prácticas que Parsons denomina particularistas— son propias de ciertas culturas o, en todo caso, se hallan más difundidas en unas que en otras (Oszlak, 1999: 19).

Y en Latinoamérica, algunas de estas prácticas se mantienen dentro de lo *hacible y tolerable* por el imaginario político (Panizza, 2002: 74).

Ahora bien, no sólo la clase política acepta y reproduce este tipo de prácticas dentro de las dependencias gubernamentales, sino que la literatura científica tolera la reproducción de acciones por fuera de la ley si, finalmente, el resultado de esas acciones incide positivamente en los índices que se desean medir. El buen desempeño de una burocracia, habitualmente centrado en el desarrollo económico (Moriconi, 2010), prevalece a la honestidad, la ética o los valores de servicio público. El caso chileno, con sus particularidades internas, es un ejemplo de esta situación y, a través de su análisis, puede apreciarse cómo el clientelismo y las prácticas ilegales en el seno de la política han sido obviadas, u ocultadas, tanto en los análisis científicos y políticos, como en los diagnósticos técnicos sobre el

accionar de la burocracia. Esto permite entender por qué tras veinte años de reformas administrativas aún persisten prácticas culturales nocivas para la buena democracia que no logran erradicarse.

Como punto inicial, cabe destacar que, según la literatura académica, Chile posee la burocracia mejor calificada y con mejores niveles de rendimiento de América Latina. Además, los índices de corrupción, eficacia gubernamental, reducción de la pobreza y desarrollo humano indican que el país es un ejemplo a seguir por sus vecinos (Waissbluth, 2006; Narbondo y Ramos, 2000; Latinobarómetro, 2005 y 2009; Transparency International, 2007; Iacoviello y Zuvanic, 2005). Respecto de la economía, aunque Chile no ha presentado niveles de crecimiento récord en la región, su aumento ha sido gradual y ha continuado durante las últimas dos décadas.

Por otra parte, Chile presenta algunas peculiaridades respecto del orden institucional, las cuales lo diferencian de las demás naciones de la región y, si bien fue el último país del continente en poner fin al periodo dictatorial, su transición a la democracia se dio en marcos muy diferentes al del resto de los casos (Moriconi, 2009b: 44-45). Por último, Chile fue el primer país de la región en iniciar un giro hacia la reestructuración estatal y las políticas de corte neoliberal, pero esto se produjo mediante la imposición por parte del gobierno dictatorial. Y en este marco global, se continúan realizando prácticas clientelares, en contra de lo estipulado por la ley en el seno de las dependencias gubernamentales que, aunque son reconocidas por la clase política y descritas por la literatura científica, se mantienen ocultas en los programas de reformas administrativas y políticas.

Desde la reinstauración de la democracia, en 1990, el Poder Ejecutivo chileno ha reconocido la necesidad de impulsar reformas de la administración pública, las cuales se han sucedido una tras otra, hasta convertirse en un punto constante de la agenda política. Si bien, desde lo discursivo, se alegaron necesidades a favor de impulsar modificaciones, la situación fue más un cambio cosmético que una reforma de fondo. Cabe destacar, entonces, que un argumento en torno al porqué impulsar una reforma de la administración y eliminar los *vicios* tradicionales, debería responder a la pregunta de cuál es el beneficio que obtendría la clase política limitando sus prácticas culturales para el ejercicio del poder. Durante veinte años de continuas reformas, no ha existido una justificación convincente que explique la necesidad de eliminar el clientelismo, no desde una supuesta posición ético-moral, sino desde una comprensión global de la eficacia de las herramientas de poder que se desean eliminar. Así, los discursos oficiales, que actúan sobre el *texto público* (Scott, 1990), no incluyeron en sus análisis las ideas sobre las que se asienta el *texto oculto*. En relación con estos conceptos, Scott diferencia entre un discurso abierto, que se percibe en la escena pública (el *discurso público*) y uno oculto, que

existe fuera del escenario, el *discurso privado*. Mientras el texto público está marcado por la estrategia de mercadotecnia y reproduce los valores hegemónicos (en este caso las normas legales/institucionales), el texto oculto son los intereses reales de cada sector (Scott, 1990: 18). Cada grupo tendrá su *texto oculto* propio. En el caso de los grupos dominantes, representará los principios y prácticas de grupo que no pueden, ni deben, ser reconocidos públicamente. Mientras tanto, tras bambalinas, se desarrollan secretamente los intereses de grupo, en tanto que sobre el *escenario* los grupos dominantes desarrollan las acciones tendientes a legitimar el orden social y buscar el consenso social necesario para perpetuar su hegemonía.

En definitiva, los discursos oficiales sobre el diagnóstico de la administración, y sobre la necesidad de reformas, no se refirieron a lo que acontecía realmente. Muy por el contrario, el discurso negó la realidad y estipuló argumentos que la encubrieran.

Si Chile se ha posicionado en el pedestal del buen gobierno, es menester prestar atención al lugar que ha ocupado la corrupción (y la lucha por erradicarla) en la agenda del gobierno a la hora de reinstaurar la democracia. En este contexto, cabe señalar que el país presenta una larga tradición de clientelismo y, como se analizará en los párrafos siguientes, las instituciones informales dentro de la organización política son fundamentales para consolidar el funcionamiento de la gestión pública.

Antes de iniciar el análisis propiamente dicho, conviene dejar en claro algunas definiciones centrales de este trabajo. Pese a que los estudios empíricos sobre la corrupción se han centrado generalmente en criterios legales/formales para calificar los estándares de corrupción (Nye, 1967), hoy se reconoce que ésta no se define exclusivamente por medio de criterios legales o de opinión pública. Así, una definición amplia de la corrupción es la que propone Luís de Sousa:

una práctica o comportamiento desviado que implica una violación de estándares legales/penales y/o de normas no codificadas vigentes y ampliamente aceptadas en un determinado contexto social y temporal, y que definen el ejercicio de un determinado cargo o función, de la cual resulta una contrapartida o un beneficio impropio y meditado, inmediato o prolongado, real o simbólico, monetario o no monetario, para las partes contratantes y/o para terceros (Sousa, 2009: 97).

Cabe considerar que la democracia, tal como subraya Mény (1992), además de un sistema de gobierno con procedimientos e instituciones, también es un sistema normativo que determina metas a realizar por, para y en la sociedad. Asimismo, implica la lealtad hacia fines compartidos. Ante esos parámetros éti-

cos, la corrupción —como *pacto oculto* (Della Porta, 1992)— se relaciona con el clientelismo: “un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político” (Romero, 2007). El patronazgo, por su parte, es un tipo de acuerdo clientelar caracterizado por el reparto de empleo público entre personas cercanas, lo que, debido a la naturaleza paternal del poder político de este tipo, genera una dominación política represiva (Romero, 2007). En definitiva, prácticas todas que, de ser legitimadas, modifican la comprensión y el significado real de la *democracia*.

Corrupción y clientelismo en la administración pública tras la reinstauración de la democracia

En términos de corrupción, al comenzar la primera gestión presidencial, tras la reinstauración de la democracia, en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin creó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados que denunció procedimientos de enajenación de empresas públicas durante las privatizaciones realizadas por la dictadura. Según las investigaciones, algunas empresas se vendieron sin transparencia o en condiciones favorables a ciertos grupos compradores, integrados por funcionarios y tecnócratas del gobierno (Rehren, 2000: 158). Los resultados de estas investigaciones tensaron los vínculos del gobierno con la oposición, principalmente con los sectores allegados a los militares. Por momentos, la gobernabilidad se vio amenazada y los sectores militares pinochetistas amenazaron incluso con movilizarse y sublevarse contra el gobierno y la democracia.

Aunque la corrupción (en términos de dimensión y cantidad) durante la dictadura fue mucho mayor,¹ la función pública en el periodo de la democracia no estuvo exenta de casos similares. Entre 1993 y 1994, la Contraloría General de la República investigó un total de 241 denuncias por corrupción, que incluían casos del ámbito municipal e irregularidades en empresas públicas. Por último, se descubrió una red de tráfico de influencias a nivel regional, la cual generó vínculos entre empresas públicas, contratistas privados, autoridades regionales, alcaldes y

¹ Algunos de los casos de corrupción más importantes de la dictadura incluyeron enriquecimiento ilícito, despido arbitrario de funcionarios y profesores universitarios, pago de sobresueldos en la administración pública, irregularidades en las privatizaciones de empresas públicas, manipulaciones del Poder Judicial, contrabando de armas, negocios familiares de la cúpula militar con dinero e intereses públicos. Para mayor información, véanse Orellana (2004) y Hunneus (2002).

parlamentos que podrían haber determinado la transferencia ilegítima de recursos públicos a campañas políticas de la región (Rehren, 2000: 158). Ante esa situación, el gobierno elaboró un discurso que defendía la integridad de los funcionarios públicos y, en distintas oportunidades, arremetió contra las malas intenciones del periodismo que — se opinaba — aprovechaba la situación para formular hipótesis conspirativas y manchar el honor de los funcionarios, antes de que la justicia se pronunciara sobre la veracidad o no de las denuncias:

Tengo la convicción de que la administración pública chilena es honesta y proba. Podrá tildársela de lenta, engorrosa, de tramitadora a veces, y aún, en muchos casos, de ineficiente; pero no de falta de honradez. Sus funcionarios, generalmente mal remunerados, que a menudo deben intervenir en asuntos en que hay comprometidos cuantiosos intereses, observan una honorabilidad, con frecuencia reconocida en el exterior, que debe ser justo motivo de satisfacción nacional [...].

Es propio de la condición humana cometer errores e incurrir en faltas [...]. Se ejerce un legítimo derecho al exigir el funcionamiento de esos mecanismos para esclarecer la verdad y sancionar a quienes resulten responsables; pero se lesiona el honor de las personas y se perjudica el necesario prestigio de la administración cuando, con caracteres de escándalo, se anticipan juicios condenatorios y se generalizan situaciones excepcionales (Aylwin, 1993).

La honradez en la función pública era enarbolada en el discurso como una necesidad fundamental para el buen desarrollo de la administración estatal, al tiempo que un *buen sueldo* se estipulaba como garantía de eficiencia. La estrategia persuasiva en el discurso oficial apuntó a contrarrestar los ataques de la prensa, reiterando el buen funcionamiento de las instituciones encargadas del control y auditoría del gobierno. En palabras de Patricio Aylwin, la transparencia y la publicidad de las acciones del gobierno habían sido una constante de la reinstauración de la democracia:

Las autoridades, funcionarios y organismos del Estado han desempeñado sus funciones a la vista del país. En las reparticiones públicas hay libros de reclamos para que los interesados formulen las quejas que crean precedentes. La Contraloría General de la República y los demás organismos fiscalizadores cumplen activamente sus funciones. Los medios de comunicación informan de lo que se hace y no se hace. La Honorable Cámara de Diputados ejerce activamente su función fiscalizadora. Y cuando se produce alguna irregularidad, el propio gobierno o la autoridad respectiva dispone su investigación, para que se esclarezca y sancione como corresponda (Aylwin, 1993).

A pesar de los argumentos de Aylwin, la desconfianza en torno a posibles focos de corrupción en el seno de la administración se instaló no sólo en la opinión pública, sino en la agenda política y los programas electorales. Desde la Concertación se advertía la necesidad de promover la probidad en las dependencias públicas. Por ello, una de las primeras medidas del siguiente gobierno, encabezado por Eduardo Frei Ruiz-Tagle, sería la creación de la Comisión de Ética Pública (en la que se abundará más adelante).

Cientelismo: ¿continuidad histórica o punto de inflexión?

En épocas democráticas, históricamente, Chile ha sido considerado un caso de probidad pública sin problemas de corrupción significativos (Orellana, 2004). Sin embargo, el patronazgo y el clientelismo han sido centrales para la conformación de la cultura del funcionario público del país (Rehren, 2000). Si hasta 1924 la administración creció en torno a un *clientelismo selectivo* que favorecía a las clases medias y altas, entre los años treinta y sesenta los partidos políticos se vincularon con los nuevos sectores sociales que se incorporaban a la política bajo la lógica del patronazgo. El resultado fue un Estado benefactor en el que el sector público crecía a gran escala y en el que los cargos directivos eran desempeñados por personal de exclusiva confianza del presidente (Rehren, 2000: 147).

Según explica Rehren, el clientelismo operó en Chile en tres dimensiones: en primer término, se encuentra el control patronal que los partidos políticos han intentado ejercer sobre las dependencias de la administración pública. Bajo estas condiciones, se premiaba la lealtad y militancia partidaria con puestos clave, por lo que se solventaron cargos partidarios con dinero público. Asimismo, esto ha permitido el control de las políticas públicas y sociales. En segundo lugar, debido a que la asignación de recursos en la sociedad ha estado vinculada a procesos políticos y no de mercado, los partidos lograron el apoyo *semicorporativo* de nacientes grupos de presión y élites empresariales con amplios recursos, a cambio del acceso a la formulación e implementación de políticas públicas. Por último, los partidos vincularon el centro con la periferia, mediante un sistema de *brokerage*, en el que se intercambiaban favores políticos por apoyo electoral (Rehren, 2000: 150-152; Valenzuela, 1977).

La profesionalización de la clase política chilena fue altamente dependiente del Estado, ya que se identificó con éste y utilizó a la burocracia como mecanismo para extenderse y sobrevivir. Ante ello, conviene considerar que, en un sistema multipartidista y muy competitivo como el chileno, “las políticas de patronazgo

son racionales, puesto que ningún partido político renunciará a ellas para favorecer a sus adversarios. El clientelismo expresado a través del patronazgo es para los partidos un *all-win-game*" (Rehren, 2000: 156). Cabe destacar también que, en la práctica, la tradición laboral del servicio público chileno implica que sea casi imposible despedir a un funcionario, aunque éste demuestre "pésimo desempeño y actitudes poco éticas" (Waissbluth, 2006: 66). Asimismo, debido a la rigidez de la administración, "la práctica rutinaria consiste en que la evaluación de desempeño sea un rito inútil, ya que todos obtienen prácticamente la máxima calificación" (Waissbluth, 2006: 66).

A pesar de las continuidades históricas, es pertinente reconocer que la dictadura militar produjo una inflexión en términos de corrupción. Tal como explica Orellana (2004), durante el pinochetismo se sedimentó un actuar corrupto con altos grados de impunidad, algo que determinó cambios estructurales que se heredaron a la democracia. Los alegatos a favor de la probidad chilena, para este autor, son cosa del pasado.

La influencia del Congreso como criterio clientelar

La considerada como mejor administración pública de América Latina tiene un funcionamiento interno en el que las instituciones informales determinan el incumplimiento de las normas legales que controlan su desarrollo y desempeño. A pesar de la existencia de un sistema de concurso, el ingreso a la administración pública se consigue, en la mayoría de los casos, por recomendación política (Ferraro, 2008). En este sentido, Chile presenta una particularidad respecto del resto de los países, ya que el Poder Legislativo desempeña un papel fundamental tanto en relación con las recomendaciones, como con su actuación, en la realidad, como un órgano de control de la burocracia. Así, el Congreso desarrolla un mecanismo de influencia sobre la administración. Tanto los diputados como los senadores de la coalición de gobierno recomiendan candidatos en la administración central y en los gobiernos regionales.

Ferraro destaca cuatro mecanismos informales de influencia y control del Congreso sobre la burocracia: el primero son las recomendaciones de los diputados y senadores cada vez que se debe cubrir una plaza de la administración pública. Dadas las condiciones en que se designan estos funcionarios, se diría que abundan los puestos políticos. Los legisladores sugieren candidatos tanto para la administración central, como para las administraciones regionales, ya sea para cargos de nivel alto o medio. Las recomendaciones se hacen directamente a la autoridad jerárquica superior de quien dependerá el empleado designado (Ferraro, 2008: 111).

En cuanto al carácter tradicional del patronazgo legislativo en Chile, varios autores consideran que fue una característica común en el sistema político, desde antes de la dictadura militar. Valenzuela (1977: 152) describe el patronazgo legislativo minuciosamente a partir de un estudio de campo realizado en 1969, centrado en las agencias de gobierno claves. Según este autor, los senadores y diputados son los segundos agentes más influyentes en lo relativo al reclutamiento de personal, después del propio Consejo Directivo de la agencia en cuestión. Por su parte, Agor (1971: 7, 18) también describe el patronazgo legislativo como una de las bases de la extraordinaria influencia del Senado chileno en el sistema político.

Por su parte, Gil (1966: 109) analiza la considerable influencia de los miembros del Congreso sobre las agencias autónomas y semiautónomas, en lo referente a la designación de personal durante los años cuarenta y cincuenta. Cabe recordar, entonces, que el artículo 57 de la Constitución prohíbe a los miembros del Congreso hacer recomendaciones para cubrir puestos de la administración pública. Aunque el artículo sigue vigente, no se cumple (Ferraro, 2008: 112).

El segundo mecanismo de influencia es el desarrollo de *redes de contactos* entre miembros del Congreso y funcionarios públicos. Al hacer recomendaciones, los legisladores se aseguran de tener contactos clave en la administración, de quienes obtienen información y reciben consejos de expertos cuando se elaboran borradores o debates sobre legislaciones puntuales. Las recomendaciones para puestos en la administración, por lo tanto, siguen una clara estrategia de *clientelismo inteligente* (Ferraro, 2008: 113). No obstante, esta estrategia no es algo que se implementara informalmente con la restauración de la democracia. Las redes de contactos entre legisladores y funcionarios públicos existían desde antes de la dictadura militar (Agor, 1971: 33; Valenzuela, 1984; Valenzuela y Wilde, 1979).

El tercer mecanismo es la existencia de *reuniones frecuentes*, formales e informales, entre miembros de los comités del Congreso, especializados en un área especial de políticas públicas y funcionarios de la administración de las dependencias relacionadas. Las reuniones se celebran en toda la estructura jerárquica. Así, los ministros tienen reuniones regulares con los miembros oficiales del Comité del Congreso correspondiente con su cartera. A su vez, los miembros de los comités se reúnen periódicamente con los funcionarios públicos de las agencias correspondientes, por lo que existe un *feed back* continuo y un circuito de información permanente (Ferraro, 2008: 114). Esto muestra la fuerte división de poderes existente en Chile, diferente de otros casos latinoamericanos, como el uruguayo o el argentino, donde el Congreso no tiene prácticamente relación con la burocracia.

Por último, y relacionado con lo anterior, destaca la tradición de que senadores y diputados chilenos se especialicen en áreas específicas, lo cual determina la ad-

quisición de conocimientos técnicos e información clave sobre esa área particular. La especialización incluye el desarrollo de las redes de contactos entre funcionarios públicos de la esfera de interés (Ferraro, 2008: 115).

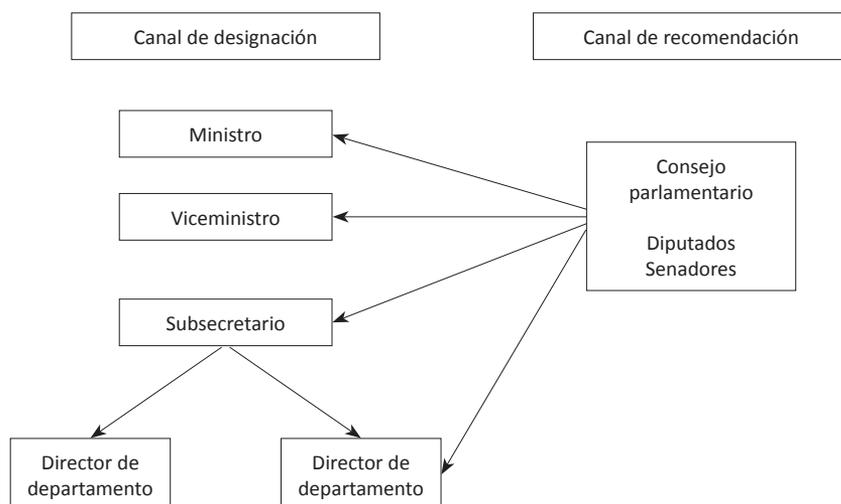
En definitiva, sí existe una negociación cada vez que hay que cubrir una vacante, y puede darse el caso de que, siempre por recomendación de senadores, diputados o funcionarios de alto nivel, exista más de un candidato. En esos casos, se realiza una ronda de negociación, y allí ingresan cuestiones de competencia y capacidades. Asimismo, en este contexto, difícilmente algún legislador se atreve a recomendar a gente poco capacitada o sin las cualificaciones pertinentes por la responsabilidad que implica abrir las puertas de la administración a un contacto político. Del mismo modo, todo recomendado deberá abogar por el prestigio de quien lo recomendó, teniendo por ello que, como responsabilidad ética, demostrar eficiencia y responsabilidad. En este sentido, se comprende que, a pesar del alto grado clientelar de la administración chilena, el desempeño de las funciones arroje resultados destacados (Iacoviello y Zuvanic, 2005: 29-31).

Por otro lado, hay que subrayar el papel central que tiene el *cuoteo político* en el marco de las recomendaciones y el control de la administración. La influencia la controlan rigurosamente los compañeros de coalición. Si el puesto de ministro se asigna a un partido, el de viceministro se otorga a otro. El mismo proceso de *cuoteo político* se implementa en los niveles superiores de la administración. El *cuoteo político* también pertenecía a las prácticas políticas tradicionales antes de la dictadura (Tapia-Videla, 1977: 472). Como explica Ferraro, el *cuoteo* es un instrumento fundamental para negociar, firmar y llevar a cabo acuerdos de coalición, pero no garantiza por sí solo la influencia sobre la burocracia. Asimismo, establece límites para el patronazgo legislativo, ya que un partido de la coalición, o un miembro del Congreso, no acapara la hegemonía sobre un departamento en concreto (Ferraro, 2008: 118-119).

El *cuoteo político* viola el artículo 32, que concede al presidente el poder exclusivo de elegir los cargos oficiales. Además, la Constitución prohíbe al Senado supervisar y controlar al gobierno (artículo 49). No obstante, destaca que el *cuoteo* es un sistema efectivo para integrar a la clase política entera el sistema de patronazgo y sedimentar las instituciones informales, evitando la concentración o monopolio del poder en una persona o en un sector particular del esquema partidario.

El *cuoteo* no es patrimonio único de Chile. En Uruguay, por ejemplo, también se recurrió históricamente a esta estrategia para legitimar la informalidad y preservar los canales de patronazgo y clientelismo en el ámbito político con el sistema del 3 y 2 en los directorios de las empresas estatales. Estas instituciones informales son importantes para conseguir una cohesión profunda en términos de clase dirigente.

Gráfica 1. Esquema de construcción de la administración pública chilena



Fuente: elaboración propia a partir de Ferraro (2008).

Debido al desempeño general de la burocracia chilena, estas instituciones informales (y este tipo de clientelismo) han sido defendidos por diversos autores (Siavelis, 1997 y 2000; Ferraro, 2008). El argumento más recurrente advierte que las leyes que no se cumplen son viejas y obsoletas y provienen de la dictadura. Asimismo, se apunta al emblemático caso chileno y su rasgo distintivo del control dividido que ejercen el Poder Ejecutivo y el Congreso sobre la burocracia, mediante este amplio abanico de prácticas informales, con resultados *positivos* en distintos aspectos de la gestión. Por ello se cuestiona que el discurso y los programas de las reformas administrativas en los países vecinos hayan ignorado toda esta realidad tan fundamental de las prácticas políticas en la administración chilena.

En definitiva, se estipula que si Chile es el ejemplo a seguir en términos de administración pública, el clientelismo no es proporcional al mal desempeño de los actores y a la falta de profesionalismo de los funcionarios, sino que el problema radicaría en la clase de clientelismo que se desarrolla y en las reglas que lo regulan y evitan su monopolio político en un sector particular. Ergo, la ilegalidad puede justificarse — incluso académicamente — si las mediciones que se desean efectuar arrojan resultados favorables.

Comisión de Ética Pública... o cómo evitar decir la verdad

En 1994, Eduardo Frei Ruiz-Tagle asumía la Presidencia de la República. Al igual que Patricio Aylwin, Frei era integrante de la Concertación, partido que se mantendría en el poder durante las primeras dos décadas de democracia tras la dictadura pinochetista.

Una de las primeras medidas que Frei implementó fue, como ya se mencionó antes, la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública, la cual fue presentada como un espacio para reflexionar sobre cómo mejorar la transparencia y honestidad de la administración. Sin embargo, durante los debates, el gobierno jamás admitió públicamente la existencia de fuentes de clientelismo o comportamientos contrarios a lo estimado por la ley dentro de las dependencias administrativas.

La Comisión había nacido como continuidad de las políticas de la Concertación tendientes a legitimar a la clase dirigente. Las denuncias, lanzadas fundamentalmente desde ámbitos periodísticos, determinaron la necesidad de limpiar el prestigio de los funcionarios. La Comisión estaba formada por catorce personalidades de la vida política, académica e institucional. La medida fue considerada como una oportunidad para debatir y “hacer del servicio público un modelo de dedicación y entrega honesta, abnegada, eficiente y transparente para beneficio de toda la comunidad nacional” (Frei, 1994c).

No obstante, la medida y las acciones de la Comisión deben analizarse desde un marco narrativo al que subyacen dos cuestiones centrales: por un lado, el gobierno siempre se mostró a favor de defender la honestidad de los funcionarios, hasta que, en todo caso, la justicia determinase lo contrario. La postura discursiva de Frei, en este sentido, fue similar a la de su predecesor, quien comparó el tono de algunas denuncias con un ensañamiento contra la administración:

Chile es una nación que tiene una tradición muy honorable de servicio público, y ese patrimonio moral debemos cuidarlo y protegerlo. Las denuncias que se publican sobre irregularidades y transgresiones, con ser graves, no son evidencias que permitan sostener, en modo alguno, que estemos ante una situación generalizada o sistémica de corrupción. Sin embargo, debemos ser prudentes y cuidar nuestra patria con sentido de futuro (Frei, 1994a).

En segundo lugar y, si se quiere, relacionado con la defensa oficial de los funcionarios, los debates de la Comisión no traspasaron al *texto oculto* ni apuntaron a evaluar una realidad amplia, comprendida tanto por las instituciones *formales* como por las *informales*. De hecho, la Comisión de Ética trabajó durante los pri-

meros meses del gobierno y, al cabo de cien días, publicó un informe centrado en el marco jurídico, en el que sugería reformas legales para agravar las penas por delitos administrativos. En ningún momento la Comisión se refirió a defender, o condenar, por ejemplo, las prácticas informales de influencia de los legisladores sobre la función pública. Tampoco aludió a su existencia. A pesar, de la realidad limitada en la que se trabajó, durante la presentación del informe, Frei se mostró orgulloso del trabajo realizado y remarcó que las sugerencias de la Comisión se retomarían a la hora de definir el plan de reforma de la gestión pública. El argumento del presidente apuntaba en dos direcciones: por un lado, la necesidad primordial de que, más allá de cualquier esquema organizacional elegido, la función pública evitara generar focos de corrupción; por el otro, diferenciar a Chile del resto de sociedades vecinas y colocarla como un caso particular en el que se siguen los caminos correctos: “Cuando observamos cuán cara han pagado otras sociedades su indolente pasividad en estas materias, siento mayor urgencia por cautelar un actuar honesto y transparente de los agentes públicos. Chile debe prevenir lo que tan difícil y doloroso puede resultar curar” (Frei, 1994c).

La prevención, desde el discurso oficial, implicaba dos ejes de acción: primero, el ya comentado enfoque jurídico de endurecer penas; segundo, la necesidad de dar un giro humanista a las acciones tendientes a promover el buen desarrollo de la gestión pública. “Un país que busca desarrollarse depende, ante todo, de sus propias capacidades y del esfuerzo de su gente” (Frei, 1998).

Respecto de los recursos humanos, a la hora de planificar las acciones concretas del Plan de Modernización, el gobierno consideraría conveniente acordar perfiles idóneos de gerentes públicos. Pero los diagnósticos en torno al desarrollo de la gestión pública, sobre todo de la carrera administrativa, serían siempre parciales y acotados, y estarían centrados en generar canales de motivación amparados en la racionalidad instrumental y con la variable económica como mecanismo de control.

Asimismo, destaca que la carencia de probidad y transparencia se entendió discursivamente como una cuestión lineal y monocausal, tendiente a ser superada dialécticamente por un nuevo orden legal, a modo de síntesis superadora. No hubo diagnósticos que dieran cuenta del clientelismo — ni de prácticas contrarias a las normas constitucionales — como una práctica cultural. Simplemente se formuló un nuevo orden legal que, por sí mismo, fue presentado como garantía de probidad. El discurso apuntaba a que las nuevas prácticas definidas jurídicamente tenían potencial suficiente para superar las irregularidades. Por ejemplo, para aumentar la transparencia en las cuentas oficiales, se estableció el Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas disponible en la internet. El nuevo sistema no sólo debía contener los datos de toda acción realizada por el gobierno, sino

que se debía publicar tanto lo hecho, como lo que se estaba haciendo. Asimismo, se previó la aplicación de una ley de compras que permitiera, a través del portal, la realización de licitaciones y contratos vía electrónica. El Proyecto de Ley de Compras se envió al Congreso al final de la gestión gubernamental de Frei.

En términos de control y lucha contra la corrupción, se promulgó la Ley de Probidad Administrativa (Ley 19.653) y se creó el Consejo de Auditoría General de Gobierno, con el fin de resguardar la integridad y los valores éticos dentro del gobierno. La ley, entre otras cosas, garantizó el acceso a la información administrativa y obligó a las autoridades y funcionarios de alto rango a presentar una declaración pública de intereses al asumir su cargo. Además, se introdujeron reformas al Código Penal para incorporar nuevos delitos en materia de corrupción (Ley 19.645).

Este pensar técnico y limitado que se sedimentaría durante la primera década democrática después de la dictadura, continuaría durante los procesos reformistas del siglo XXI. A tal punto que, en 2003, al crearse el Sistema de Alta Dirección Pública, en ningún momento ingresó como variable del debate el hecho de las recomendaciones del Poder Legislativo a la hora de cubrir un cargo político. Nuevamente, lo que pasaba en la realidad se descartó para centrar el debate en nuevos arreglos legales/formales que modificarían el discurso legal previo. Cabe recordar que el sistema de alta dirección pública surgió de un acuerdo político entre gobierno y oposición, en medio de una coyuntura crítica para el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos, debido a los casos de corrupción. Algunos autores, como Orellana (2004: 31), incluso sentencian que, durante el gobierno de Lagos, la corrupción, que se había sedimentado como una práctica habitual durante la dictadura y había sido heredada por la democracia, “se generaliza” y experimenta “un auge”.

Como sea, lo importante para este análisis no es defender o cuestionar las denuncias en contra de un gobierno en particular, sino dar cuenta de cómo la clase política y los técnicos que trabajan para ésta, soslayan información sustancial a la hora de proponer reformas y políticas públicas.² Asimismo, tampoco se reconoce que algunas prácticas clientelares o corruptas no se relacionan con la falta de legislación, sino con su incumplimiento.

En definitiva, se aprecia una gran distancia entre la realidad y el discurso oficial y el discurso técnico de las comisiones de trabajo, centrados en una visión

² Los vínculos entre el Poder Legislativo y la administración pública, así como la práctica clientelar que reconocen los legisladores y funcionarios, tampoco han sido tratados en los boletines que publica el servicio civil chileno. Para mayores detalles, se puede acceder a los informes a través de la página web oficial de la institución: <<http://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica-0>>.

racional-legal de la organización estructural que excluye del análisis a las instituciones informales. Los diagnósticos sólo se realizaron sobre las normas escritas, entendiendo a las premisas legales como lo que prevalece. Se presta atención únicamente al texto público y las ideas que actúan y cobran relevancia a partir del texto oculto no tienen la injerencia oportuna en el debate público.

¿Defender la ilegalidad?

La situación clientelar tiene varias lecturas importantes. En principio, los miembros de la clase política chilena consideran como *justo* y *acceptable* actuar de manera contraria a lo que estipula la ley, en este caso para lograr mayor influencia sobre las dependencias públicas; incluso reconocen esta realidad en el marco de una entrevista *científica*.³ No obstante, no se considera *necesaria* la posibilidad de sincerarse públicamente, por ejemplo, con la prensa.⁴ Además, la situación real muestra que el clientelismo como herramienta de poder funciona de diferentes maneras — y con diferentes resultados, a juzgar por el prestigio internacional de la administración pública chilena —. En este caso, se trata de un clientelismo selectivo. Por supuesto que en la administración chilena intervienen cuestiones de mérito a la hora de otorgar un puesto, pero sólo se accede a la competencia meritocrática tras sortear el obstáculo de los necesarios contactos políticos.

La cuestión del mérito, uno de los puntos nodales del discurso académico y de los discursos oficiales, debe entenderse desde el papel de las ideas y su complejidad. El mérito, como la eficiencia o la eficacia, es una idea neutra que debe renovarse de sentido, desde un discurso ideológico. El mérito se comprenderá desde puntos tan subjetivos y diversos como la acumulación de titulaciones universitarias, la experiencia laboral anterior, el autodidactismo garantizado de alguna manera convincente, o los merecimientos por lealtad política. En el caso de Chile, el estudio de Ferraro, ya citado, demuestra que son igualmente importantes la capacidad individual como el complemento necesario de una buena trayectoria política y capital social en ese ámbito.

Por último, subyace a esta situación una marcada tendencia a ocultar el verdadero funcionamiento de la política institucional, negando así la posibilidad de

³ En su investigación, Ferraro utiliza la técnica de la entrevista con informantes clave, quienes cuentan su experiencia directa y conocimientos, desde su posición de *insider* institucional. Para llegar a cada informante, se utiliza la técnica del *snow balling* (Ferraro, 2008: 111).

⁴ O como mínimo se estipularía que se mantiene un doble discurso (Etkin, 1997: 86).

que la población entienda las prácticas reales de gobierno. Esto se traduce en una paradoja cuando los políticos aceptan a las instituciones informales como lo legítimo, mas no proceden a reacomodar la legislación pertinente — de tal modo que sea efectiva, útil y real — para formalizar la informalidad. Es decir, se prefiere el desarrollo de prácticas formalmente ilegales, antes que reconocer públicamente un *modo de hacer* tradicional y naturalizado. En definitiva, lo legal no es un valor elemental uniforme en las prácticas políticas habituales.

¿Democracia o aristocracia?

En sus *Historias*, Heródoto ya discutía sobre la mejor forma de gobierno, discusión que se extendió hasta finales del siglo XX y que fue extensamente tratada por Norberto Bobbio (1987). Justamente Bobbio retoma la tríada de Aristóteles para analizar la historia de las formas de gobierno en torno al pensamiento político. Así, podrá existir un gobierno de uno, la monarquía; un gobierno de pocos, la aristocracia, y un gobierno de muchos (o todos), la democracia. Cada una de estas formas tendrá su lado negativo si se corrompe el ejercicio del poder. Así pues, la monarquía mutará a tiranía, la aristocracia, a oligarquía, y la democracia, a oclocracia (Bobbio, 2008: 18). En el siglo XXI, la ciencia política ya no duda de que la democracia es la mejor forma de gobierno, y más precisamente, si se tienen en cuenta la Ciencia Política hegemónica, cierta democracia que se definiría como democracia/liberal/capitalista, enfocada al desarrollo económico como valor finalista (Moriconi, 2009b).

No obstante, el ejemplo chileno permite preguntarnos si verdaderamente está agotado el debate acerca de las formas de gobierno más pertinentes. Junto a las evaluaciones técnicas del desarrollo de la administración, pareciera oportuno preguntarse sobre el tipo de democracia que se desea o, directamente, cuál es la comprensión de lo político (y de la política) que subyace no sólo a los modos de hacer reales, sino a la aceptación de las dislocaciones antes descritas — e ilegalidades, dado el actual marco constitucional chileno — por parte de funcionarios, legisladores y académicos.

Lo que se defiende, en el marco de acción chileno, es la aristocratización de la burocracia, que se transforma en algo de unos pocos, estos pocos decidirán quiénes pueden ingresar y quiénes no al sistema, y esta decisión convertirá a la administración en un ámbito excluyente. Si alguien aspira ingresar al servicio público, es eficiente y se forma debidamente, consiguiendo los méritos necesarios, no podrá hacerlo si no tiene el contacto que lo recomiende. De igual modo, si alguien no tuviera ningún mérito, pero si consigue una buena recomendación, sí ingresará.



Paradójicamente, la sociedad chilena, a lo largo del periodo estudiado, a medida que reducía radicalmente la pobreza, empeoraba la distribución de sus ganancias (Moriconi, 2009b: 66 y ss.). La idea de polarización social ha estado inmersa en la dimensión política desarrollada históricamente en las últimas décadas.

Bajo esta línea de acción, en gran medida, el ingreso a la administración chilena dependería de una élite que regala al *demos* un marco predestinado de derechos y determina quiénes son dignos o no de ingresar en el mundo del servicio civil. ¿Concordamos en sedimentar valores excluyentes y defender la posibilidad de que la clase política defienda sus acciones en contra de la ley? ¿Es defendible el clientelismo de algún tipo? ¿Cómo afecta esto al desarrollo social en el largo plazo? ¿Por qué no ingresa dentro de lo *posible* la eventualidad de reconocer públicamente un *modo de hacer* cultural o se ejecutan los cambios oportunos para modificar los criterios legales?

Por lo tratado hasta aquí, el debate sobre la buena administración desemboca en la discusión del vaso con agua hasta la mitad. Los técnicos-expertos, sentados en la mesa de un bar, bebiendo su intelectualidad con índices cuantificables, discuten si el vaso de agua de las burocracias latinoamericanas está medio lleno o medio vacío. La discusión se alarga en el tiempo, presentando nuevos esquemas institucionales y procedimentales que se presentan dialécticamente como síntesis superadora del anterior. En realidad, en este marco, pareciera resumirse a un discurso legal/constitucional y no a la acción real de los individuos. Mientras tanto, el verdadero problema, el de la clase de sociedad que se quiere construir, el que implica una discusión teórico-política de fondo de valores, virtudes sociales y prácticas culturales, pasa inadvertido. Los medios se confunden con los fines y el verdadero inconveniente es que, más allá de si el vaso de agua está medio lleno o medio vacío, el agua está envenenada... y la sed abunda.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y William C. Smith, 1994, "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logia of Support and Opposition to Neoliberal Reform", en Carlos H. Acuña, William C. Smith y Eduardo A. Gamarra (eds.), *Latin America's Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Nueva Brunswick, Transaction, pp. 17-65.
- Agor, W., 1971, *The Chilean Senate: Internal Distribution of Influence*, Austin, University of Texas Press.
- Aylwin, Patricio, 1993, *Mensaje presidencial al pleno del Congreso*, Santiago de Chile, Presidencia, 21 de mayo.



- Bobbio, Norberto, 2008 [1987], *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE.
- Della Porta, Donatella, 1992, *Scambio oculto*, Boloña, Il Mulino.
- Etkin, Jorge, 1997, "La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis", *Reforma y Democracia*, núm. 7, Caracas, CLAD, pp. 83-98.
- Ferraro, Agustín, 2008, "Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile", *Latin American Politics and Society*, University of Miami, pp. 101-129.
- Ferraro, Agustín, 2007, *Sobreviviendo a la gobernanza. Ciencia de la administración y ciencia política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*, Salamanca, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca (manuscrito inédito).
- Ferraro, Agustín, 2006, "Una idea muy precaria: el nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina", *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 2, junio, pp. 165-182.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, 1998, *Mensaje presidencial al pleno del Congreso*, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 21 de mayo.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, 1994a, *Mensaje presidencial al pleno del Congreso*, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 21 de mayo.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, 1994b, *Discurso en la ceremonia de creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza*, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 27 de mayo.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, 1994c, *Discurso de entrega oficial del Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública*, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 27 de julio.
- Geddes, B., 1994, *Politicians' Dilemma: Reforming the State in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Gil, Federico G., 1966, *The Political System of Chile*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Haggard, S. y R. Kaufman, 1992, "Institution and Economic Adjustment", en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman(eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, pp. 4-37.



Hunneus, Carlos, 2002, "Las herencias del régimen autoritario y la corrupción", en *Políticas públicas, probidad o corrupción*, Santiago de Chile, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

Iacoviello, M. y L. Zuvanic, 2005, "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos", Santiago de Chile, ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, 18-21 de octubre.

Latinobarómetro, 2009, *Informe anual*, Corporación Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>.

Latinobarómetro, 2005, *Diez años de opinión pública (1995-2005)*, Corporación Latinobarómetro, en <www.latinobarometro.org>.

Mény, Yves, 1992, *La corruption de la République*, París, Fayard.

Moriconi, Marcelo, 2010, "Las tradiciones discursivas sobre la administración pública como foco de malestar: revisión crítica del discurso histórico desde parámetros teórico-políticos", *Revista Historia y Política*, UCM, España, vol. 23, núm. 1, pp. 191-217.

Moriconi, Marcelo, 2009a, "Revisión crítica: la necesidad de incorporar el buen pensar retórico en la construcción de gobernanza", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 145, julio-septiembre, CSIC, España, pp. 119-155.

Moriconi, Marcelo, 2009b, "Conformar a todos: el factor pobreza en la construcción discursiva del Estado y la democracia en Chile (1990-2000)", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 206, octubre, UNAM, México, pp. 43-68.

Narbondo, Pedro y Conrado Ramos, 2000, "Reforma de la Administración Central en el Uruguay y el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (1995-1999)", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, 1999, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, pp. 35-58.

North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nye, Joseph, 1967, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, vol.61, núm. 2, pp. 417-427.

Orellana Vargas, Patricio, 2004, "Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre", *Polis*, vol. 3, núm. 8, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile.



- Oszlak, Oscar, 2001, "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", Buenos Aires, ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD, noviembre.
- Oszlak, Oscar, 1999, "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 6, núm. 14, primavera.
- Panizza, Francisco, 2002, "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 13, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, pp. 59-93.
- Prats i Catalá, J., 1999a, "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional", documento núm. 38, Instituto Internacional de Gobernabilidad Barcelona.
- Prats i Catalá, J., 1999b, "Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 160, Caracas, pp. 118-132.
- Presidencia, 1997, *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: el Estado al servicio de la gente*, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rehren, Alfredo, 2000, *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*, documento de trabajo núm. 305, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, junio.
- Romero, Jorge Javier, 2007, *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: una lectura institucionalista*, México, Proyecto de Protección de Programas Sociales, PNUD.
- Schick, Allen, 1998, "Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, pp. 123-131.
- Scott, James C., 1990, *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press.
- Siavelis, Peter, 2000, *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, Peter, 1997, "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 321-362.

Sousa, Luís de, 2009, *Ética, Estado e Economía: Atitudes e práticas dos europeos*, Lisboa, ICS.

Tapia-Videla, Jorge, 1977, "The Chilean Presidency in a Developmental Perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 19, núm. 4, invierno, pp. 451-481.

Transparency Internacional, 2007, *Global Corruption Barometer*, Transparency Internacional.

Valenzuela, Arturo, 1984, "Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service", en Ezra N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*, Nueva York, Holmes and Meier, pp. 242-279.

Valenzuela, Arturo, 1977, *Political Brokers in Chile*, Durham, Duke University Press.

Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde, 1979, "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en Joel Smith y Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, Duke University Press, pp. 189-215.

Waissbluth, Mario, 2006, *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*, Universidad de Chile, Boletín electrónico de la ESADE, Barcelona, en <www.esade.edu/public>.

Recibido el 7 de julio de 2010.
Aceptado el 18 de marzo de 2011.