

Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958)

Karina Arias Yurisch

Pp. 13 a 27

Ideas, intentos y fracasos en el proceso modernización administrativa entre las dos administraciones de Ibáñez (1927-1958)¹

Karina Arias Yurisch (*)

RESUMEN

Como consecuencia del estado de crisis general que enfrentó el país post Primera Guerra Mundial, se inició un periodo de transformación del Estado en cuanto a su rol, estructuras y funciones, proceso que fue liderado por Carlos Ibáñez del Campo, quien personificó las demandas de los sectores medios que exigían más participación del Estado. Estos intentos de reforma estatal, que tuvieron como respuesta administrativa automática el crecimiento de la administración pública y la proliferación de la burocracia, comprendieron una aspiración modernizadora vía creación de instituciones con autonomía y de controles institucionales. Sin embargo, estas iniciativas no se enmarcaron en un proyecto integral de modernización administrativa, sino más bien lo que hubo fue un conjunto de decisiones desarticuladas carentes de una visualización de fines y medios a largo plazo, que terminaron por obstruir la cristalización de un Estado moderno. Hablamos aquí de un intento modernizador frustrado, derivado de la incapacidad del país de modernizar la estructura encargada de la implementación de políticas. Al no existir una adecuación de la maquinaria administrativa, al Estado le quedaron pocas posibilidades de materializar sus nuevas funciones, como quedó en evidencia en la década de 1950.

Palabras clave:

Modernización - administración pública - autonomía - Estado.

¹ Este artículo es un producto del proyecto 0361164AY de la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (DICYT) de la Universidad de Santiago de Chile, "La Modernización del Estado entre los dos gobiernos de Ibáñez: Concepto, Estructura y Funciones; 1924-1958".

(*) Licenciada en Administración Pública. Magíster en Gestión Cultural, Universidad de Chile. Académica del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

Artículo recibido el 9 de marzo de 2012. Aceptado por el Comité Editorial el 14 de mayo de 2012.

Correo electrónico: karina.arias@usach.cl

ABSTRACT

In the aftermath of the First World War, from 1925 onwards, the Chilean state was subject of important changes in its structures and functions. Coronel Carlos Ibáñez del Campo, who governs the nation between 1926 and 1931 directly or indirectly, led that process. Ibáñez embodied the demands and ideas of the middle sectors, which aspired to more participation in the affairs of the state. The attempts of reform resulted in a growth of the size of the public sector and the creation of autonomous of public agencies. Nevertheless, these changes were not part of an integral project of administrative modernization, but rather isolated initiatives, which lacked in mid and long term goals. This is understood a case of an unsuccessful modernization attempt, as it turn out evident in the 1950's.

Keywords:

Modernization - public administration - autonomy - State.

I. Expansión de la acción estatal y crecimiento de la maquinaria administrativa

A partir de la segunda mitad de la década de 1920, Chile al igual que otros países de América Latina enfrentaron una crisis profunda, que afectó sus estructuras económicas, sociales y políticas. Con ello se abrió un período que, desde el punto de vista de la idea de Estado, experimentó cambios trascendentales, en cuanto al concepto, sus funciones y estructuras.

La actuación simultánea de distintos factores económicos, políticos y sociales, de origen internacional y nacional, que acontecieron partir del término de la Primera Guerra Mundial, impulsaron un quiebre en el relato liberal que venía desarrollándose en el país². El colapso del orden internacional, con sus consecuencias en la economía nacional³ y en el erario público; los movimientos migratorios y la concentración urbana en las ciudades que desembocaron en el detrimento de las condiciones de vida; y la agitación socio-laboral que manifiestamente se materializaba en el incremento de movimientos huelguísticos⁴, determinaron el agotamiento y eventual colapso del "proyecto oligárquico liberal"⁵, presionando a los gobiernos a realizar un reordenamiento y a intervenir en la solución de las demandas laborales, productivas, habitacionales, entre otras.

Irrumpieron en la escena política los sectores medios, con una propuesta que en

² Bill, A., *South America and the World Economy from Independence to 1930*, London, The Macmillan Press Ltd, 1983, Capítulos III. Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, capítulos VI, VII, VIII y IX.; para el caso de Chile, sigue siendo importante el libro de Paul T. Ellsworth, *Chile. An Economy in Transition*, New York, Macmillan, 1945, en particular capítulos I y II.

³ Palma, J., "Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", en *Colección de Estudios Cieplan*, N° 12, 1984, pp. 66 - 67. Carlos Hurtado, *De Balmaceda a Pinochet*, Santiago, Logos, 1988, capítulo II.

⁴ Loveman, B., *Chile The legacy of Hispanic Capitalism*. Third edition. New York. Oxford University Press 2001, p. 204.

⁵ Carmagnani, M., *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*, Barcelona, Crítica, 1984, Parte 3.

lo esencial planteaba una intervención del Estado en dimensiones más allá de las tradicionales políticas de acción. A partir de 1924, con los militares entronizados en el poder, se inició un amplio proceso de transformación estatal. La tríada que se configuró consideró: a) el reordenamiento político y administrativo, b) la intervención social en lo laboral, la salud, la educación y el régimen previsional, entre otros y, c) la regulación e intervención del proceso económico, todo lo cual tuvo como corolario al Estado desde donde se centraron las principales decisiones de resolución de necesidades. Figura central en ese proceso fue Carlos Ibáñez del Campo, quien lideró la primera fase (1925-1931) y lo consolidó en su segundo gobierno (1952-1958), cerrando una etapa que sentó las bases de lo que sería el Estado y su aparato administrativo hasta mediados de la década de 1970.

En este proceso de reforma, el Estado fue, a la vez, protagonista en su dirección y ejecución, como también sujeto de diversas transformaciones. Desde ahí, el proceso adquirió un carácter integral al consultar la reforma en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional, a partir de una concepción general de país, aunque ella no tuviese un sustento empírico e intelectual consolidado y consensuado.

La transformación del rol estatal y de sus funciones exigía la expansión y transformación de la maquinaria administrativa existente. Si previo a 1925, bajo una visión tradicional del Estado marcado por su sello liberal y de funcionalidad eminentemente política, la administración pública era relativamente sencilla, a contar de 1925 se requería un ajuste administrativo que acompañara la incorporación de una visión moderna de Estado ligada a la intervención en los aspectos económicos y sociales. En 1926, el entonces Ministro de Guerra, Carlos Ibáñez, señalaba "los rumbos de un Estado moderno deben orientarse de preferencia y urgentemente hacia la solución de los problemas económicos (...) el viejo criterio político debe sustituido por un nuevo concepto de gobierno que resuelva y ejecute"⁶, y para lo cual consideraba necesario "que se reorganice nuestra administración pública, modernizándola y reduciéndola en beneficio de su eficacia"⁷.

El ajuste administrativo a los cambios en la lógica estatal decantó en el crecimiento en tamaño de la estructura gubernamental para intentar de esta manera enfrentar la complejidad. Lo anterior significó la creación de nuevas instituciones que absorberían parte de las intervenciones en el campo económico y social; en la reorganización de instituciones vigentes; y en un marcado incremento del personal. Éste último elemento se convertiría en lo que, pocos años más tarde, algunos calificaron como la problemática del burocratismo y la empleomanía, llegando a caracterizarse al aparato administrativo chileno con denominaciones como "burocraza elefantiásica" o la "República de funcionarios"⁸. En términos concretos, el número los funcionarios

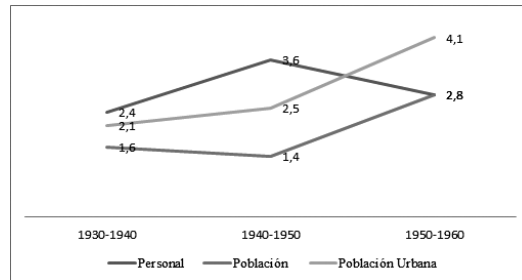
⁶ Donoso, C., *Notas sobre el origen, acatamiento y desgaste del régimen presidencial 1925-1973*. En Historia N° 13, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1976, pp. 314 y 316.

⁷ La Nación, Santiago, 21 de octubre de 1926.

⁸ El Mercurio, Santiago, 20 julio de 1931, p. 3; El Diario ilustrado, Santiago, 28 de junio de 1933, p. 3, c.2-3; La Nación, Santiago, 3 de julio de 1933, p. 3, c. 3-5; El Mercurio, Santiago, 25 de enero de 1933, p. 3, c. 5-6; El Mercurio, Santiago, 3 de julio de 1937, p. 3, c. 5-6; Diario Ilustrado, Santiago, 23 de junio de 1950, p.3, c.4; Diario Ilustrado, Santiago 24 de junio de 1950, p. 3, c.1; El Mercurio, Santiago 1 de agosto de 1945, p. 5, c.1.

públicos ligados solamente a la administración central, se incrementó un 158% entre 1925 y 1959.

Gráfico N°1: Tasas de Crecimiento Acumulativas Anuales del Personal en la Administración Central, Población y Población Urbana. 1930-1960



Fuente: Datos extraídos de Germán Urzúa Valenzuela, **El Diagnóstico de la Burocracia Chilena**, 1971, p. 75 y Carlos Hurtado Ruiz-Tagle; **Concentración de la población y desarrollo económico. El caso de Chile**. Santiago, Universidad de Chile, 1966, p. 14.

Entre 1940 y 1950 se registra la mayor tasa de crecimiento acumulativa anual de personal centralizado, lo cual nos provee de información sobre la expansión burocrática en las administraciones radicales (1938-1952). En una intervención parlamentaria de 1940, el diputado Ricardo Boizard puntualizaba que, a ese año, Chile era uno de los países que tenía uno de los más altos porcentajes de habitantes ocupados en las labores administrativas del Estado⁹. En el mismo tenor y años más tarde, Jorge Ahumada a 1957 señalaba que “la realización de las nuevas tareas del gobierno exigió la expansión de la maquinaria administrativa existente. Con el tiempo pasó a ser el patrón con más empleados, el consumidor de mayor demanda, el más grande generador de ingresos y el mayor de todos los inversionistas del país”¹⁰.

Al respecto de esta problemática, aparecieron en los debates parlamentarios y la prensa de la época, lineamientos de sus posibles causas, las cuales comprendieron la ausencia de mecanismos de selección de personal, las erróneas orientaciones educativas y sociales y la falta de planificación del crecimiento, que se manifestaron en, al menos, tres grandes problemas.

Ausencia de mecanismos de selección

Ya a 1893 Armando Quezada evidenciaba la necesidad de contar con mecanismos de selección del personal en la administración del Estado y, por tanto, denunciaba la falta de idoneidad técnica derivada de la intervención desusada de la política partidaria en la contratación de los funcionarios. En su trabajo señala que “los puestos públicos no son ni el botín de un partido ni el regalo de un poderoso, ni el patrimonio de una

⁹ En Urzúa, G. y García, A. M., **Diagnóstico de la Burocracia Chilena**, Publicaciones del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1971, p. 58.

¹⁰ Ahumada, J., **En vez de la Miseria**, Segunda Edición, Editorial del Pacífico S.A. Santiago de Chile, 1958, p. 36.

casta, son propiedad de toda la nación que se reparte entre los más dignos. Se deben exigir condiciones de técnica y especial preparación”¹¹.

En efecto, el Estatuto Administrativo, norma que regularía los procesos de selección, promoción y desvinculación, no logró dictarse sino hasta 1945, por lo que antes de esta fecha, los procesos de provisión respondían en gran parte a la discrecionalidad, lo que derivó muchas de las veces en mecanismos clientelares observados desde el periodo parlamentario y potenciados a partir de 1938.

No obstante, el Estatuto Administrativo no implicó una real solución a esta problemática. Dicha norma fue el resultado de numerosas transacciones entre el gobierno, parlamentarios y funcionarios, careciendo de una visión técnica administrativa. La discusión parlamentaria asociada al proyecto,¹² se concentró en la política de beneficios de los funcionarios públicos, su encasillamiento en la escala única y el origen del financiamiento del incremento de sueldos. Al respecto, en 1945 el diputado Jorge Alessandri señalaba, “el encasillamiento de los funcionarios de la Administración Pública es un proyecto mal estudiado (...) un proyecto en el cual no se ha tomado ninguna norma ningún principio interno administrativo para confeccionarlo”¹³.

Incentivos perversos para ingresar a la administración pública

Tempranamente, la creciente clase media comprendió que por su falta de bienes materiales y simbólicos, su principal vía de ascenso social era la educación y el empleo formal protegido, por tanto, existió una fuerte presión de estos grupos para ingresar a la administración pública.

Hacia el final del período que analiza este estudio, el diputado Renán Fuentealba señalaba que la orientación de la educación y el débil espíritu de emprendimiento de la juventud determinaban que “gran parte de nuestra juventud, la cual debe desplazarse lógicamente y naturalmente hacia actividades privadas, termina por ingresar a la administración pública”¹⁴. Urzúa Valenzuela en su libro **Diagnóstico de la burocracia chilena** enfatiza en las vinculaciones políticas de la familia que determinaban que la

“juventud se educa para ser empleados públicos (...) desde el liceo y de modo silencioso, heredado y transmitido de generación en generación, se ha inculcado la convicción de que los puestos oficiales del Estado si no dan riqueza, otorgan al menos una seguridad impagable que permite formar hogar, y una situación social cuando no expectable por lo menos segura y permanente”¹⁵.

¹¹ Quezada, Armando. *La reorganización administrativa en Chile*, Memoria de prueba de licenciado en Ciencias Jurídicas, Anales de la Universidad de Chile, abril, 1893.

¹² Diputado Jorge Alessandri. Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria (CD. SO), 32ª de 19/7/1945.

¹³ Diputado Jorge Alessandri. CD. SO. 19ª de 3/7/1945, p. 633.

¹⁴ Diputado Renán Fuentealba. CD. SO. 13ª de 6/6/1956, p. 541.

¹⁵ Urzúa, G., Op. cit., p. 60.

Falta de planificación del crecimiento

La falta de planificación y estudios que dieran cuenta de las necesidades reales de personal fue caracterizada como uno de los defectos más profundos de la actuación del Estado que terminó anulando sus resultados.

A pesar de la voluntad manifiesta por llevar a cabo un programa depurador y restaurador de la maquinaria administrativa como aparece recurrentemente en las discusiones parlamentarias del período¹⁶, no hubo un plan a largo plazo de crecimiento y desarrollo administrativo que acompañara a las manifestaciones de reforma del Estado. Sin ajustarse a un plan general, el crecimiento respondió a criterios diversos y aún contradictorios, generando disparidades numéricas y de capacidad entre oficinas públicas. A 1940, el diputado Joaquín Mardones señalaba

“la experiencia diaria demuestra la inconveniencia de que las necesidades de organización y economía de las diversas reparticiones de la administración pública, deban solucionarse sin ajustarse a un plan general y armónico y de acuerdo muchas veces a criterios diversos y aún contradictorios (...) la situación de gravedad significa la disparidad establecida entre una y otra oficina, el crecimiento exagerado de algunas y el [mal] funcionamiento de otras por falta de personal”¹⁷.

Los tres problemas anteriores formaron parte relevante en el diagnóstico del crecimiento inorgánico de la administración pública, problemática que imponiendo una elevada presión fiscal al erario público. Esta situación debilitó la posición del Estado para hacer frente presupuestariamente a las necesidades que demandaron las políticas de recuperación postcrisis y el proyecto de reforma del Estado. Situación que adquirió mayor complejidad con los efectos inflacionarios de las políticas de fomento, con los que convivió la economía chilena del período.

Esta problemática fue enfrentada por medio de la promulgación de leyes cuyos objetivos fueron la reducción del tamaño de la burocracia, reorganización y despidos o rebajas salariales. El mecanismo para llevar a cabo estas acciones fue la autorización de facultades extraordinarias al Presidente para determinar plantas y reorganizaciones. En el periodo se dictaron 10 leyes de reorganización, de las cuales una (ley 8.837 de 1947) no se utilizó. Dos leyes autorizaban la conformación de una comisión para estudiar las plantas, y otras dos estuvieron referidas a la organización de un estatuto administrativo.

El conjunto de legislación promulgada en el periodo para la reorganización administrativa tuvo énfasis en la economía fiscal y, por ende, en la reducción de los gastos públicos¹⁸, y no propiamente la racionalización de la maquinaria de

¹⁶ Diputado Jorge Alessandri. (CD. SO), 32^a de 19/7/1945. Diputado Ismael Edwards Matte. (CD. SO) de 6/6/1927.

¹⁷ Diputado Mardones. Cámara de Diputados. Sesión Ordinaria (CD. SO) de 25/07/1940.

¹⁸ Preocupación que vuelve a manifestarse en la legislatura de 1931 donde se señalaba “la situación fiscal impone la adopción inmediata de economías considerables en los gastos públicos (...) será indispensable suprimir servicios, refundir otros y disminuir sueldos. Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria 34^a de 3/8/1931 (p. 1169). Y veinte años más tarde en la legislatura de 1950, el Diputado Bolaños volvía con el tema al señalar “hay que terminar con la burocracia desenfrenada; la profesión hay que limitarla y restringirla a las verdaderas necesidades y posibilidades del país, de lo contrario no hay presupuesto que resista”. Sesión Ordinaria 25^a de 25/7/1950, p. 1141.

administración. En el caso de las promulgadas en la primera administración de Ibáñez, las Leyes 4.075 de 1926 y 4.113 de 1927¹⁹, buscaron rebajar las remuneraciones, eliminar gratificaciones y suprimir cargos; las leyes 4.156 de 1927, 5.005 de 1931 y 4.795 de 1930 ampliaron las facultades del Presidente para reorganizar sueldos y plantas.

La aplicación de las reducciones de personal y salarios a nivel de la administración central, unida a la creciente presión inflacionaria que fue afectando duramente al país, ayudaron a la intensificación de las prerrogativas de los grupos de presión dentro de la estructura pública. Las demandas asociadas a las condiciones precarias de algunos funcionarios vigentes y de los desvinculados presionaron a los gobiernos a configurar diversas políticas de salarios, beneficios, indemnización y jubilación, situación que se va intensificando hasta reventar en 1955 con el paro del gremio de funcionarios públicos²⁰. Las concesiones aparte de estas demandas vendrían a recargar nuevamente al erario fiscal.

Pese a los anhelos, de parte de algunos actores, de una reducción de la burocracia, esta problemática parecía impracticable. En 1952 se designó una comisión que debía estudiar la reorganización de los servicios administrativos con el objetivo general de reducir en una quinta parte el número de empleados públicos. Se sostenía que los funcionarios, incluidas las Fuerzas Armadas (FF.AA.), totalizaban la cantidad de 126.000, que sumados a los funcionarios semifiscales y municipales elevaban la cifra a una cantidad superior a 200.000. De esta cifra, 72.000 funcionarios pertenecían a las FF.AA., Carabineros, Poder Judicial, Universidad de Chile, Congreso y Contraloría; por lo tanto, aquellos eran funcionarios inamovibles en sus empleos. La reorganización administrativa quedaba limitada o reducida tan sólo al 28% de toda la administración pública. Restaban profesores, funcionarios de registro civil y de Investigaciones que, atendida la escasez de personal eran imprescindibles. En palabras de Urzúa "la rebaja del número de funcionarios era casi impracticable"²¹.

II. Lineamientos de reforma administrativa en Ibáñez

Paralelamente al debate sobre el crecimiento inorgánico del personal burocrático, existió una aspiración de modernización ligada a la estructura administrativa, racional y planificada, para dar cabida al discurso expansionista de la actividad estatal. Esta aspiración la ubicamos en el pensamiento y en las intervenciones de Ibáñez. Mario Góngora en su "**Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX**" afirma que en el gobierno de Ibáñez hubo un énfasis en la administración a tal punto que se careció de una política interior²²; sin embargo, Adolfo Ibáñez Santa María replicó dicha idea al afirmar que hubo política interior en el gobierno Ibáñez, porque hubo administración²³.

¹⁹ Presidente Carlos Ibáñez, CD. SO. 34^a de 1/8/1927. "En vista de las facultades extraordinarias concedidas en la ley número 4.113, promulgada el 25 de enero último, el gobierno ha reorganizado muchos servicios públicos, produciendo economías que se estiman en 29.000.000 de pesos en los sueldos del personal de la administración, y en 12.000.000 de pesos en las jubilaciones y pensiones que gravan el erario", p. 19.

²⁰ CD. SO., 58^a 14/9/1931; SO., 6^a, 25/6/1934; SO., 25^a, 11/7/1944; SO 32^a 19/7/1945; SO. 19^a 3/7/1945; SO., 47^a 1/9/1947; SO., 26^a 13/7/1954.

²¹ Urzúa, G., Op. cit., p. 74.

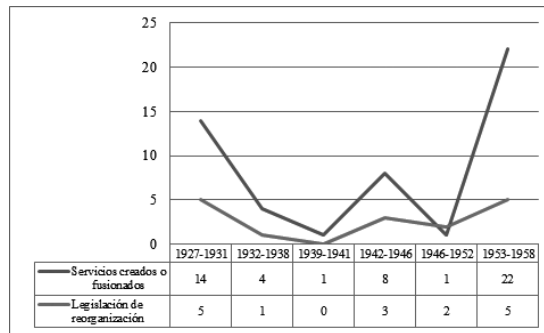
²² En **Corporación de Fomento de la Producción. Cincuenta años de realizaciones**, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, 1989, p. 35.

²³ Ibáñez Santa María, A., "Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939", en *Historia*, N° 18, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1983, p. 49.

Si bien parte de la literatura²⁴ que estudió la figura de Ibáñez enfatiza la falta de coherencia ideológica, creemos que Ibáñez configura un discurso coherente respecto de la dimensión técnica y administrativa de la reforma del Estado, y ahí radica su novedad. De acuerdo a Ibáñez Santa María, el Coronel entendió la actividad política “vinculada a la Administración Pública, renovada y desligada de los debates y combinaciones parlamentarias” y así mismo entendió la administración pública ligada al “concurso de técnicos que utilicen métodos administrativos para la ejecución de la política”²⁵.

Ibáñez interviene decididamente la estructura vigente vía reorganizaciones administrativas y fusiones de servicios. El siguiente gráfico muestra el número de legislación dictada a efectos de reorganización administrativa, del cual se destaca los periodos de administración de Carlos Ibáñez del Campo.

Gráfico N°2: Evolución de la legislación que reorganiza estructura estatal y evolución del número de instituciones creadas o fusionadas. 1925-1958



Fuente: Boletines de leyes 1927-1959.

Carlos Ibáñez extiende el espectro de la estructura organizacional fuera del sector tradicionalmente centralizado a través de una plataforma paraestatal²⁶. Estas transformaciones constituirían la primera gran reforma a la estructura estatal después de la reorganización de 1887.

El sector paraestatal estuvo conformado por la administración institucionalmente descentralizada. La idea de “institucionalmente” la diferencia de la descentralización político-territorial que correspondía principalmente a las nunca constituidas asambleas provinciales y las municipalidades²⁷.

Lo que distinguiría a la administración institucionalmente descentralizada era la idea de autonomía, que se entendía como la constitución del patrimonio y la definición

²⁴ Aylwin, M., *et al.*, **Chile en el siglo XX**, Santiago Editorial Emisión, 1985; Patricio Dooner, “La segunda administración de Ibáñez. Un mentís a la creencia sobre la tradición democrática chilena”, en *Estudios Sociales*, N°43, Santiago, Corporación de la Promoción Universitaria, 1985.

²⁵ Ibáñez Santa María, A., *Op. cit.*, p. 53.

²⁶ Salazar, G., “El movimiento teórico sobre desarrollo y dependencia en Chile, 1950-1970” en *Nueva Historia*, N° 4, 1982, parte I.

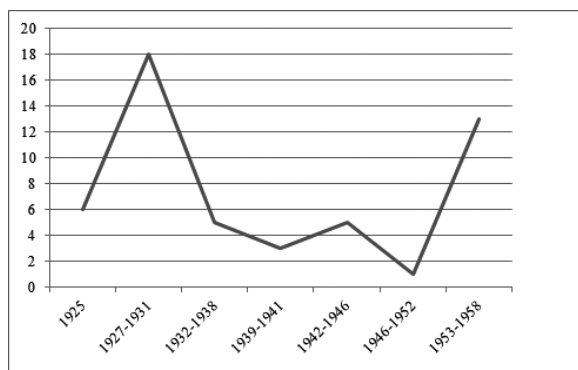
²⁷ Además de la Corporación de Tierras de Aysén, la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Magallanes y los Consejos Regionales de Turismo.

de la personalidad jurídica. En este sentido y de acuerdo con la realidad jurídico-administrativa del periodo, la administración pública nacional se dividía en: administración central o fiscal y administración institucionalmente descentralizada.

En el caso de la administración central o fiscal, los bienes o recursos pertenecen al Estado, careciendo de un patrimonio propio y actúan bajo la personalidad jurídica del Fisco. Al contrario, la administración institucionalmente descentralizada, el Estado suele atribuir un patrimonio independiente del fiscal y dotar de una personalidad jurídica distinta. Ella administra por su cuenta el patrimonio que le pertenece y cuya autonomía, aunque en todo caso relativa y no absoluta, le permite actuar con mayor libertad que los servicios públicos centralizados.

La vinculación con el ejecutivo se concretó en el nombramiento de los jefes superiores, que eran las más de las veces de la confianza del Presidente de la República, en la designación de los consejeros de los órganos de administración y en la aprobación de determinados actos por decreto supremo, como aprobación del presupuesto, fijación de plantas y de remuneraciones.

Gráfico N°3: Evolución del número de instituciones de administración autónoma que se crean en el periodo de 1927 a 1958



Fuente: Datos extraídos de Urzúa, Op. cit., p. 75.

¿Por qué optar por la autonomía? Según Schneider y Heredia²⁸ cuando las reformas tienden a caminar hacia la descentralización de la dirección del personal y a las soluciones del tipo empresarial es porque el diagnóstico administrativo de un Estado es la ineficiencia y la inflexibilidad. Con el objetivo de aumentar la eficiencia y la flexibilidad, las medidas administrativas que se adoptan son la administración por resultados, pagos basados en desempeño, reducción de trámites y competencia de agencias.

Podemos encontrar a lo menos tres objetivos que justifican la institucionalización de la autonomía en el periodo de 1925-1958: eficiencia, separación de lo político y lo administrativo y consolidación tecnocrática.

²⁸ Schneider, Ben Ross and Heredia Blanca [eds.], *Reinventing leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*, North-South Center Press, University of Miami, Miami, 2003, pp. 7 - 13.

En primer lugar, Urzúa señalaba en 1971 que la autonomía se adoptó con tal de descongestionar al aparato estatal y flexibilizar la gestión. En sus palabras, “por razones de carácter técnico se cree indispensable la descentralización o autonomía de un servicio con el fin de dotarlo de garantías más eficaces para obtener su cometido, sin las trabas del aparato administrativo tradicional o fiscal”²⁹.

Un segundo elemento se encuentra en la aspiración de Ibáñez de desvincular la operación política en la implementación de las funciones asumidas por el Estado. A 1956 Ibáñez señalaba a Luis Correa Prieto “traté de llevar a los altos cargos de la administración a hombres jóvenes, independientes y en su mayoría poco conocidos en el ambiente político y en los núcleos sociales santiaguinos. Había que renovar hábitos, lo que no se puede hacer con personas comprometidas con el ambiente”³⁰. Con la premisa de instaurar un proceso de renovación, Ibáñez imprime un discurso que enfatiza la disminución de las orientaciones políticas en la conducción de los asuntos gubernamentales dándoles a esos organismos “un espíritu esencialmente administrativo”³¹. Al respecto el diputado Ismael Edwards Matte señalaba:

“están surgiendo hombres que no tienen una ideología en partido alguno no en tendencia social determinada, (...) dentro de la normalidad política, y mediante el juego normal de los partidos, habría sido imposible que hombres de estas condiciones por preparados que fueran, pero desvinculados en absoluto de las tendencias partidistas habrían llegado a un tan alto puesto”³².

Finalmente, la emergencia de una tecnocracia de carácter mesocrático que propició el desarrollo de organismos de contenido técnico, manejados por profesionales especialistas y autónomos a las fluctuaciones políticas. La matriz intelectual de ingenieros que ingresa a la administración del Estado con Ibáñez en 1927 presionó por una acción estatal de fomento e intervención organizada con autonomía. Tal es el caso del grupo de ingenieros que ingresó en 1927 al Ministerio de Hacienda, los cuales, según Luis Ortega, “tendrían una participación crucial en la formulación del proyecto y en la instalación y puesta en marcha de la Corporación de Fomento de la Producción”³³. En noviembre de 1932 en los **Anales del Instituto de Ingenieros de Chile**, Fernando Aguirre afirmaba que “la intervención del Estado, con el carácter de mediador, delegando en organismos autónomos la aplicación de las reglas para fomentar la producción privada y mejorar el comercio de exportación, es lo más conveniente”³⁴. El desarrollo de trabajos como lo fueron “Política Eléctrica Chilena” o “El Concepto de Industria Nacional y la Protección del Estado” alimentaron una conciencia de intervención estatal al nivel de fomento vía instituciones autónomas que estableciesen una independencia respecto de las influencias políticas o gremiales.

²⁹ Urzúa, G., Op. cit., p. 202.

³⁰ Correa Prieto, L., **El Presidente Ibáñez, la política y los políticos. Apuntes para la historia**. Editorial del Pacífico, Santiago, 1962. p. 151.

³¹ Mensaje con el que el Presidente de la República da cuenta al Congreso Nacional del Estado Administrativo y Político de la Nación, 21 mayo de 1928, Imprenta Nacional, p. 1.

³² Diputado Ismael Edwards Matte. CD. SO., de 3/8/1927.

³³ En **Corporación de Fomento de la Producción. Cincuenta años de realizaciones**, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, 1989, p. 35.

³⁴ Citado de *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, noviembre 1932, en Ibáñez Santa María, Op. cit., p. 81.

Estas ideas se difundieron internamente cuando Ibáñez hizo que muchos de los ingenieros que habían ingresado a la administración pública, accedieran a los directorios de numerosas instituciones. Retratando tal situación el presidente del Instituto de Ingenieros de Chile enumeraba algunos de los servicios que eran dirigidos por ingenieros, entre ellos el Contralor de la República; el Director de la Oficina de Presupuesto; el Superintendente de Seguros; el Superintendente de Aduanas; el Director de la Oficina de Aprovisionamiento del Estado.

Patricio Silva señala que estos tecnócratas no sólo fueron los principales implementadores de las políticas, sino que además, entregaron estabilidad política-administrativa principalmente en el período de 1931-1938. Ejerciendo una influencia política en los altos círculos de gobierno, debido a su posesión de habilidades especializadas y *expertise*, lograron demarcar las políticas económicas, las finanzas y la administración del Estado³⁵.

En un intento de simplificación se distingue seis grandes categorías³⁶ de instituciones con administración autónoma:

- Instituciones con estatuto propio que emana de la ley, como la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado.
- Instituciones semifiscales constituidas por las cajas de previsión, que configuran su patrimonio con el aporte del Estado y los particulares imponentes.
- Empresas donde el Estado jugó un rol de empresario particular.
- Empresas mixtas que son sociedades con capitales privados y públicos³⁷.
- Las instituciones de fiscalización, regulación y coordinación de la actividad privada, como las Superintendencias.
- Las instituciones que se dirigen a ordenar el funcionamiento de la administración pública, la Contraloría General de la República y la Dirección de Aprovisionamiento del Estado.

Instituciones con control sobre el funcionamiento administrativo

En el primer periodo de Ibáñez se configuran dos instituciones que materializan intentos por centralizar la gestión de los recursos públicos. Ellas son la Contraloría General de la República y la Dirección de Aprovisionamiento del Estado.

La Contraloría General de la República debía fiscalizar la percepción e inversión de los fondos públicos, y de los actos administrativos. Su creación fue apoyada por la misión Kemmerer para terminar con la anarquía y la lentitud en los procedimientos de diversos servicios públicos. Ibáñez en su discurso de 1954 señalaba que el organismo contralor:

³⁵ Silva, P., **Los Tecnócratas y la política en Chile: Pasado y Presente**, Rev. Cienc. Polít. Santiago [online], 2006, vol. 26, n. 2, pp. 175 - 190.

³⁶ Las primeras cuatro son definidas por Urzúa, Op. cit., pp. 205 - 207.

³⁷ Si bien se categorizan dentro de la administración descentralizada el autor señala que no son propiamente servicios públicos, su incorporación reside en la importancia que tienen para el desarrollo económico chileno. Ejemplo de ellas son el Banco Central, la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos y la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.

“quiso modernizar (los servicios públicos), hacerlos más eficientes, agrupándolos en una sola repartición del Estado y al mismo tiempo, le concedió las atribuciones necesarias para hacerlos más útiles y diligentes (...) la fiscalización publicada a través de sus folletos e informes da la certidumbre de que todos los servicios de la administración pública se desenvuelven en condiciones de regularidad y corrección”³⁸.

La Dirección de Aprovisionamiento del Estado se creó con la idea de suprimir numerosos y pequeñas oficinas que hacían las adquisiciones para los servicios de la República. Previo a su existencia, las adquisiciones se hacían por grandes cantidades, ordinariamente en licitación pública, con prescindencia absoluta de intermediarios. En 1930 Ibáñez señalaba que “se caracteriza este servicio por su organización comercial lo que permite dar elasticidad a sus operaciones y obtener ventajas apreciables en cuanto a calidad y precio de los artículos adquiridos (...) poniéndose término al desorden y despilfarro de los dineros fiscales”³⁹.

Estas dos instituciones junto al Estatuto Administrativo se transformarían en la gran innovación del período en materias de modernización administrativa correspondientes a procesos de organización interna de la maquinaria administrativa y de gestión de los recursos públicos.

III. Disfuncionalidades de las instituciones autónomas

Los mayores problemas ligados con el funcionamiento de las instituciones autónomas fueron la continuidad del clientelismo y la corrupción ligada a la pérdida de *accountability*.

Los sistemas jurídicos aplicables a estos servicios, en cuanto al régimen de personal, generalmente con carácter de empleados particulares o empleados de libre designación o de la confianza exclusiva del Presidente de la República, permitieron que en la designación de altos ejecutivos y aun en los niveles medios, predominara el criterio político⁴⁰, en su elección y no los principios de una administración científica⁴¹. El mismo Ibáñez se encontró en su segundo período con instituciones autónomas con adeptos al régimen anterior. Desconociendo los principios que decía defender señalaba:

“(...) debemos exigir que todos los funcionarios sean partidarios del gobierno, debiendo eliminarse no sólo a los enemigos, sino que también a los indiferentes, necesito que todos los puestos públicos y municipales o de cualquier servicio subvencionado por el Estado estén ocupados por personas afectas”⁴².

³⁸ Mensaje con el que el Presidente de la República, Carlos Ibáñez del Campo da cuenta al Congreso Nacional del Estado Administrativo y Político de la Nación, 21 mayo de 1930, Imprenta Nacional, p. 1, Discurso 71.

³⁹ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁰ Un ejemplo de aquello, se registró en un incremento anual del 28% de los funcionarios en la Caja de Seguro Obrero para el año 1943.

⁴¹ Urzúa, G., *Op. cit.*, p. 214.

⁴² *Ibidem*, p. 52.

Algunas instituciones gozaron de tal autonomía que sus actuaciones estaban al margen de la fiscalización de la Contraloría. La Ley 10.343 de 1952 determinó que dichas instituciones se administrarían conforme a disposiciones de sus leyes orgánicas y reglamentos y no les serían aplicables los preceptos limitativos contenidos en las leyes de carácter general que afectaban a las instituciones semifiscales, como eran las leyes N° 7.200 de 1942, 8.918 de 1948 y 8.937 de 1947. Esta situación derivó en una pérdida de *accountability*. En intervención parlamentaria de 1943 el diputado Jorge Urzúa expone un listado de descargos formulados en el período. De los nueve descargos que enumera 5 corresponden a cargos formulados en contra de funcionarios pertenecientes a instituciones semifiscales, entre ellas la *Siderúrgica de Valdivia*, *Consejo de Comercio Exterior*, *Caja de Colonización y de Seguro Obrero*⁴³. En 1944, el diputado Simón Olavarría denunciaba irregularidades en la *Caja de Crédito Minero*, *la Sociedad Nacional de Minería*, *la Caja de Empleados Públicos y Periodistas* y en la *Caja de Carabineros*⁴⁴.

La misma ley que liberó de ciertos controles a algunas instituciones señalaba que las remuneraciones de los vicepresidentes ejecutivos, fiscales, gerentes, subgerentes, jefes de departamento, agentes, profesionales y técnicos de las instituciones referidas, serían fijadas anualmente por los respectivos consejos directivos y que en la misma forma se fijaría la remuneración del resto del personal. Estas diferenciaciones entre entidades autónomas y entre fiscales y semifiscales, trajo consigo la intensificación de problemas políticos y económicos. En la Sesión Ordinaria 11ª del 25 de junio de 1940, el diputado Joaquín Mardones señaló que “la presión que ejercen los propios interesados ha influido considerablemente para crear situaciones de privilegio... son irritantes diferencias producidas en la situación económica de unos y otros personales”⁴⁵.

Los privilegios que gozaban algunas instituciones generaron resentimientos gremiales debido a las políticas discriminatorias de remuneraciones entre la administración estatal que derivaron en presiones por la nivelación de salarios, cuya expresión se materializó en la paralización de funcionarios públicos de 1955. En aquel año, el diputado José Luis Valdés Larraín aseveró que:

“...el país se encuentra en una situación grave, difícil y peligrosa (...) se pretende paralizar la vida del país. Ocasionar trastornos y provocar caos. Se ha querido dar, como razón única, el grave problema que afecta a determinados sectores de la Administración Pública (...) se pretende imponer, bajo, amenaza y violencia, todo un sistema de remuneraciones”⁴⁶.

El estudio de las remuneraciones que realizó Germán Urzúa Valenzuela sobre el período señala que mientras en unos servicios la remuneración real per cápita aumentó sostenidamente y en otros disminuyó⁴⁷. Sin encontrar un criterio que vincule pago

⁴³ Diputado Jorge Urzúa, (CD. SO), 35ª de 20/07/1943.

⁴⁴ Diputado Simón Olavarría, (CD. SO), 16ª del 27/6/1944.

⁴⁵ Diputado Joaquín Mardones, (CD. SO), 11ª de 25/06/1940.

⁴⁶ Diputado José Luis Valdés Larraín, (CD. SO) 20ª de 5/7/1955, p. 829.

⁴⁷ Urzúa, G. y García, A. M., Op. cit., pp. 129 - 155.

por desempeño, el estudio muestra que aun cuando los funcionarios de un servicio cumplían funciones similares a las de otro, sus remuneraciones eran muy diferentes.

Consideraciones finales

Para Mauricio Olavarría, el éxito de una reforma administrativa depende de la convergencia de tres factores: actores con poder de reforma, el contexto favorable o coyuntura y un grupo de técnicos e ideas con capacidades para dar la base necesaria⁴⁸. Carlos Ibáñez del Campo se constituyó como el actor con poder de reforma, quien modeló un discurso favorable a la modernización del aparato estatal sobre la base de la separación de las interferencias políticas de las esferas de administración y que intentó implementar, a través de legislación, la reorganización del Estado, la creación de instituciones de orden administrativo y una plataforma paraestatal, en un periodo que se caracterizó por crisis económicas, sociales y políticas que pudieron servir de base para el posicionamiento del tema en la agenda pública y en la política. Sin embargo, la reforma careció de un sustento empírico e intelectual consolidado y consensuado respecto de las nuevas realidades políticas y sociales que se desarrollaban en el país.

La idea de la autonomía administrativa de las instituciones no logró configurarse desde una perspectiva racional y armónica bajo un plan maestro. Si bien las iniciativas de autonomía aparecen ligadas al manifiesto interés de Ibáñez de separar lo político de lo administrativo, como principio moderno de administración y profesionalización, la falta de una racionalidad técnica y de una visión orgánica del Estado administrativo se materializó en un diseño inorgánico entre entidades autónomas y fiscales.

La estructura estatal se complejizó en demasía al establecer un conjunto de instituciones con distintas denominaciones, regímenes jurídicos y de personal, con lo cual decantó en la duplicación de funciones, contradicciones por la superposición de controles entre instituciones, rivalidades entre funcionarios públicos y espacios de corrupción.

La ausencia de una propuesta técnica que incorporara una visión administrativa sustentada en estudios administrativos, determinó en gran parte el fracaso del proyecto. Al no existir una base intelectual *ad hoc*, la reforma del Estado se trabajó desde las ideas de políticas, diseño y formulación, pero no desde su implementación. De hecho, la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile no se creó hasta 1954. A partir de este momento, las soluciones administrativas del Estado, fueron desde las propuestas técnicas sobre gestión como la capacitación de los funcionarios comenzó a adquirir forma. Por ejemplo, en 1959 se puso en marcha la especialidad en Administración Aduanera y se desarrollaron cursos para el perfeccionamiento del personal de Registro Civil e Identificación.

Al no existir un plan de modernización en el periodo continuaron los problemas ligados a administraciones anteriores a 1920. El nepotismo y clientelismo permanecieron ligados a las estructuras autónomas y a las centralizadas. Existieron intentos de

⁴⁸ Olavarría, Mauricio. Editor Principal. *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile. Tomo 1: La modernización de la gestión pública*, Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 2010, Primera parte.

constituir un servicio civil basado en exámenes de ingreso a la administración pública, promoción por mérito y regularización de métodos. Pero, para entonces, Ibáñez ya estaba fuera de la escena política nacional y la dispersión institucional hacía de esta tarea de homogenización un imposible.

En conclusión, las reformas del aparato administrativo fueron incompletas y entramparon la actuación del Estado. La organización y funcionamiento del aparato administrativo determinó en gran parte la ineficacia de la acción gubernamental, en parte por la falta de voluntad de reforma, como también por la incapacidad material de transformarse a sí mismo. No sólo basta crear la institucionalidad pública para resolver las necesidades que apremian en una sociedad, ya lo señalaba Ahumada al año 1957 cuando escribió:

“Al crecer la maquinaria administrativa debió haber cambiado de naturaleza, tal como lo hace todo organismo que madura. El crecimiento no es sólo cuestión de dimensiones; lo es también de composición, de modo que si no ocurre esta última adaptación, el mecanismo no funciona bien”⁴⁹.

Es plausible plantear que durante el período se está en presencia de un “intento modernizador administrativo frustrado” que tendría una especial responsabilidad no sólo en agotamiento del modelo interventor del Estado, sino en el estancamiento del proceso de desarrollo. Evidencia de aquello es que en la década de 1950 el modelo de reforma del Estado ideado a partir de la década de 1920 comenzó a manifestar claros signos de agotamiento (desaceleración de la tasa de crecimiento, agotamiento de la primera fase de industrialización, incremento sustancial de la inflación), mientras la agitación y la conflictividad social se incrementó hasta llegar a un nivel singularmente alto hacia 1956-1957.

⁴⁹ Ahumada, J., Op. cit., p. 36.