

Qué Pasa, Septiembre 22 del 2006

El enredado estado del Estado

Mario Waissbluth

Me espanto cuando escucho en algunos círculos que no hay que preocuparse, que la reforma del Estado ya se hizo, que ahora hay otros temas más importantes.

La mitad del vaso está llena, no cabe duda: si se realiza un recuento desde la década del 90 al 2006, logramos transitar a la democracia pacíficamente; tenemos reglas macroeconómicas que son casos de estudio en el mundo; una mejora impactante en los índices de superación de la pobreza; tratados de libre comercio pioneros; índices internacionales de competitividad, gobernabilidad y desarrollo humano a nivel de países industrializados; transformación de la infraestructura; Reforma Procesal Penal; Alta Dirección Pública; Chilecompras; Ley de Autoridad Sanitaria; entidades que han llevado el gobierno electrónico a estándares internacionales. Según el Banco Central Europeo, la eficiencia del gasto público chileno está en el quinto lugar entre los países industrializados, aunque usted no lo crea.

Entonces ¿de qué nos quejamos?

El problema estriba en que la mitad vacía puede alejarnos indefinidamente del desarrollo. Los recursos y la calidad de la atención al ciudadano en la educación, la salud y en las ventanillas, son deplorables; la descoordinación entre diversos servicios, regiones y ministerios es muy severa y muy dañina; los instrumentos de fomento productivo siguen desarticulados; no hemos logrado consensuar un modelo claro de descentralización por más que hacemos gárgaras con el tema; hay municipios en estado terminal en cuanto a recursos y capacidad de gestión; la Contraloría y ministerios como Obras Públicas, Educación, Economía y Agricultura en urgente necesidad de reestructuración; leyes de plantas vergonzosamente obsoletas; un deprimente clima laboral en muchas instituciones; sistemas de control hipertrofiados al punto que a un director de servicio se le imponen cerca de 300 metas diferentes. A la inversa, la ciudadanía sigue sin saber si sus instituciones lo hacen bien o mal. Muchos de estos lastres interactúan entre sí perversamente, en círculos viciosos.

Directivos y funcionarios públicos

Ser gerente público es lo mismo que ser gerente de una empresa privada, pero con una mano atada a la espalda, sometido a riesgos políticos, con mayor fragilidad en el cargo, con restricciones de la Contraloría, el Estatuto Administrativo, la Ley de Presupuestos, las presiones gremiales y con un salario 100% a 300% inferior.

Aquí doy algunos datos que hemos construido en el Consejo de Alta Dirección Pública en el que participo. Este es un ente creado el 2004 para proponer ternas de postulantes de primer y segundo nivel jerárquico al Presidente de la República, Ministros y jefes de Servicios, para la provisión de altos cargos directivos de exclusiva confianza. Por cierto, mis opiniones son individuales.

El estudio que encargamos define un salario de "retención", es decir aquel requerido para que los actuales directivos públicos no emigren a otro trabajo, sea por razones monetarias, personales o motivacionales. Se definió también un salario de "atracción": el necesario para atraer desde el sector privado a un gerente de similares responsabilidades. Aunque todo estudio es perfectible y las cosas varían mucho de cargo en cargo, en el primer nivel directivo de los servicios públicos, en promedio,

el salario de retención es razonable; es decir, los que están en el sector público es probable que se queden y no emigren al privado. En cambio, para atraer al Estado a directivos del sector privado habría que aumentar la remuneración base, en promedio, un 169% por sobre las asignaciones de Alta Dirección que ya existen.

Algo similar ocurre en cargos de segundo nivel. El pequeño detalle aquí es que, oculto entre los datos, hay 41 cargos de director de hospital y 20 de subdirector médico en riesgo crítico de que los concursos no se llenen ni siquiera con personas provenientes del propio sector público. Ergo, la reforma de la salud está en riesgo. Existen otros 77 cargos de segundo nivel en riesgo medio, es decir, con una buena posibilidad de no conseguir ternas adecuadas de candidatos en áreas como agricultura, registro civil, etc. No son cálculos teóricos, ya nos está pasando... un tercio de los concursos de segundo nivel que hemos realizado han debido quedar desiertos.

Si a los salarios directivos sumamos que la Ley del Nuevo Trato, por presiones de la ANEF, obligó a que los cargos de tercer nivel jerárquico -por ejemplo, jefes de Departamento- sólo se puedan llenar con concursantes del propio sector público (y en la práctica, de la propia institución), nos encontramos con un aparato de Estado que va a tener escasa rotación de personal con el resto de la sociedad, en una suerte de "enclave capturado", y con muchos cargos directivos que, o no se van a llenar, o se van a llenar en forma deficiente.

Por otro lado, si analizamos a los funcionarios públicos, sus salarios aumentaron en valor real 30% más que el promedio nacional desde 1990 al 2003. Un profesor en Chile gana en promedio 1.3 veces el ingreso per cápita, lo cual es exactamente la misma proporción que la de los países industrializados. Una secretaria o ingeniero con cinco años en el sector público obtiene hoy aproximadamente lo mismo o algo más de lo que ganaría en el sector privado. El 75% de los funcionarios obtiene el tope de la remuneración supuestamente variable por productividad.

Sin embargo, para enredar las cosas, el 44% de los trabajadores públicos está en régimen de "contrata", lo cual significa inestabilidad laboral total e inconstitucional. Hay personal con una necesidad imperiosa de jubilar y que simplemente no puede. Paradójicamente, las inflexibilidades laborales del sector público formal son las que empujan al gobierno a resistir la regularización de las "contratas", que pasarían entonces a engrosar las intransigentes e inevaluables filas del sector formal.

Abordar estos y otros temas requiere directivos de altísima capacidad. Resolver los problemas salariales de los altos directivos públicos costaría en total, unos diez o veinte millones de dólares al año. Un difundido pero ya olvidado estudio internacional sugiere que contar con un buen sistema de gerentes públicos podría significar del orden de un punto anual adicional de crecimiento, o sea unos mil millones anuales. Eso sin contar con los ahorros fiscales que los buenos directivos pueden generar. ¿Si somos tan sensatos, por qué no resolvemos esto que es tan obvio?

El peligro del estancamiento

La razón es una sola. Temor a las presiones salariales y políticas de los fuertes gremios del sector público, que se podrían agravar aun más por un aumento (perfectamente razonable) de las remuneraciones de los altos cargos directivos. El mismo temor que condujo a la aprobación de la Ley del Nuevo Trato, dejando los cargos de tercer nivel como "coto de caza" para los funcionarios de la propia institución. El mismo temor que ha permitido a la Asociación de Empleados Municipales entorpecer por casi 10 años la legislación que materializaría las reformas al Artículo (ex)101 Constitucional para modernizar la gestión de los municipios, o al Colegio de Profesores resistir la evaluación docente por cerca de quince años.

Las cosas deben decirse como son. Los gremios del sector público no sólo tienen capturado el Estado, lo tienen de rehén. Su actitud ha sido comprensible tal vez, dada la historia del país. Aquí no hay ministros, dirigentes gremiales, o parlamentarios perversos. Cada quien actúa dentro de las lógicas de un sistema complejo, tratando de optimizar su propio entorno, y tal vez todos haríamos lo mismo en su lugar.

Lo absurdo de la situación es que ésta aparece como una confrontación entre "gremios progresistas" y "tecnócratas imperialistas" como Foxley, Eyzaguirre o Andrés Velasco. La verdad es que los rehenes no son los ministros de Hacienda, representantes de un gobierno que ha concedido y concedido, sino los niños que reciben una mediocre educación, los pacientes maltratados en los hospitales, los ciudadanos mal atendidos en los municipios y otros servicios públicos. El problema estriba en la asimetría, pues estos ciudadanos no están sentados en ninguna mesa de negociación.

La paradoja de la Concertación es que, siendo un gobierno para los ciudadanos, no ha sido capaz de usar la fuerza de la ciudadanía para romper estos enclaves corporativos, y llegar a negociaciones sanas para ambas partes, que resuelvan los problemas de los funcionarios pero que a la vez flexibilicen razonablemente la gestión del Estado.

El concepto de "gestión institucional" ha sido el eslabón perdido entre "política" y "administración". La mayoría de la clase política ha creído que es suficiente con legislar o agregar más dinero para resolver los problemas. Por ello, es notorio que en muchos casos hay impresionantes aumentos de cobertura pero con deficiente calidad. Para construir más escuelas o asignarles subvención diferenciada, para construir viviendas u hospitales, se requiere más dinero. En cambio, mejorar la calidad requiere "dentrar a picar", mejorar la gestión y abordar los complejos problemas gremiales, y eso es claramente más difícil y políticamente costoso, especialmente para un gobierno de heterogénea coalición que tiene la aversión al conflicto construida en su ADN.

Mi pesadilla frecuente es que, con nuestro sistema binominal, con absurdos períodos presidenciales de cuatro años, con coaliciones heterogéneas y electoralmente pareadas entre el gobierno y la oposición, este país, impecable en su estabilidad, persista en abordar sólo aquellos problemas que se resuelven con plata, y no "dentre a picar" en los temas políticamente difíciles que constituyen los desafíos de largo plazo que definirán nuestra calidad de vida, la calidad del servicio público, nuestra competitividad y la generación de empleos bien remunerados. Es decir, que terminemos siendo un país establemente mediocre.

Para leer más:

"La Reforma del Estado en Chile 1990-2005", en www.mariowaisbluth.com

"¿Cuánto explican las reformas y la calidad de las instituciones el crecimiento chileno?: Una comparación internacional". Banco Central de Chile, No. 134, 2005.

"Public Sector Efficiency: Evidence For New EU Member States and Emerging Markets", Series NO. 581, European Central Bank, 2006.

"International Comparisons of Teachers' Salaries", OECD, 2001.

"Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis", American Sociological Review, Oct. 1999

Si Ud. desea ser eliminado de la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo ELIMINAR

Si. Ud. desea ser incorporado a la lista, rogamos enviar un e-mail diciendo INCORPORAR