

LA MODERNIZACIÓN PÚBLICA: CUATRO ASIGNATURAS PENDIENTES

Mario Waissbluth

Abril 2000

Revista Mensaje

El Presidente Lagos ha decidido reducir el número de Ministerios. Esta medida es muy útil, pues ayudará a mejorar la coordinación de un aparato estatal disperso y poco coherente. Sin embargo, quedan por delante otros desafíos más importantes, más estructurales y políticamente mucho más complicados.

En este sobreideologizado país, el discurso de algunos concibe la modernización del Estado como la reducción del gasto público y la privatización de todo lo privatizable (que a estas alturas es bastante poco). El discurso de otros es poco claro, y consiste esencialmente en tomar todas aquellas medidas que suenen bien pero sean indoloras. El discurso de la mayoría de los parlamentarios del oficialismo y la oposición está instalado en una lógica populista, en la cual quedar “bien” en la prensa es más relevante y más rentable en el corto plazo que adoptar medidas con algún costo social y político. Desgraciadamente, como veremos a continuación, lo que queda por delante en materia de modernización pública tiene costos significativos.

LOS AVANCES.

Sin duda, en esta década hemos presenciado importantes modernizaciones en la gestión pública chilena, que han pasado a constituir un ejemplo latinoamericano. El caso emblemático ha sido el Servicio de Impuestos Internos, con muchas reformas relevantes, siendo la más notoria la utilización de Internet. En general, el sector público ha mostrado grandes logros en materia informática.

Otro ejemplo importante es el esfuerzo hecho por el Ministerio de Hacienda, a lo largo de una década, para introducir el concepto de indicadores de desempeño en los servicios públicos. No ha sido fácil, pero crecientemente se observa una medición más realista de la eficiencia, eficacia y cobertura de los servicios, lo cual permite discusiones políticas y presupuestales sobre los mismos a partir de una base más objetiva.

Para otro ejemplo reciente, basta con mirar los resultados del primer Premio Nacional a la Innovación en Gestión Pública, realizado en 1999. Los diez premios otorgados representan casos muy meritorios, en que distintos municipios o unidades de la administración pública han logrado, con creatividad y entrega, el mejoramiento de la atención al usuario.

Es estimulante ver iniciativas como “Un Libro para Sanarme”, en que la DIBAM por primera vez establece en el país un servicio de préstamo de libros y juegos educativos para enfermos en trece hospitales. Otro ejemplo, que el Servicio de Impuestos Internos ha aplicado en varias regiones del país: ningún contribuyente puede tomar más de 30 minutos para la obtención de RUT, iniciación de actividades o timbraje de documentos, pues en caso de no cumplimiento se le envían los trámites procesados a su domicilio. El “Salumóvil” de la Municipalidad de Tilcoco es un sistema de atención móvil de urgencia que cuenta hoy con más de 400 contratos vigentes en la población de sectores medios y bajos. Ojalá estas experiencias exitosas se difundan y repliquen, y pueden todas consultarse en un sitio web: www.modernizacion.cl/premioinnovacion.

LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

Por contraparte, estos casos representan lo mejor que se puede lograr ... sin reformas mayores. Es decir, es aquello que un Jefe de Servicio o de Unidad puede trabajosamente materializar, pero en el marco de las grandes restricciones existentes, que sólo pueden ser abordadas a nivel nacional, con decisión política, legislativa y presupuestal, y un gran sentido de unidad. Hoy día, ser jefe de un Servicio Público en Chile significa tener que navegar en una jungla burocrática con las manos atadas en la espalda, y le saco el sombrero al que haya logrado cambios como los arriba mencionados.

En la jerga internacional de la gestión pública, se habla de dos estilos: el de la reforma “lenta e indolora, por la vía de la gestión”, y el de la “rápida, sucia y dolorosa, por la vía legislativa”. Chile, durante esta década, ha sido un caso paradigmático de la primera: hemos hecho casi todo lo que se pueda hacer, pero que no vaya a tener el menor asomo de conflicto. Otros países latinoamericanos, que vienen desde más atrás, parecieran estar dando saltos más osados: Argentina tomó los instrumentos de fomento a la exportación, y licitó su administración completa a entes privados. Colombia, de un plumazo, decretó la descentralización total de la ejecución presupuestaria a los municipios. Uruguay pasó una ley que dio escasas semanas para la reestructuración de todos los servicios públicos y la eliminación de todas las funciones prescindibles. Y por decreto, sólo un pequeño porcentaje de los funcionarios públicos uruguayos puede sacar la calificación máxima en la evaluación de desempeño, para así evitar el conocido síndrome de “ponerle un 7 a todos para que nadie reclame”. Reformas rápidas pero sucias y que generan momentos de conflicto.

El párrafo anterior no constituye de ninguna manera una crítica a la experiencia chilena. Así ha sido durante esta década, y así debió ser. La coyuntura política de los dos primeros gobiernos de la Concertación no permitía otra cosa, ni mucho menos tratándose de un gobierno de coalición. Pero ya estamos “raspando la olla”.

ASIGNATURA No. 1: EL ESTATUTO ADMINISTRATIVO

Una de las más importantes restricciones es el Estatuto Administrativo que rige las relaciones laborales de los trabajadores del sector público. Su último cambio se hizo durante el gobierno de Pinochet, y fue meramente una reiteración del Estatuto ya vigente por varias décadas. Su cambio es imprescindible y debe ser hecho de común acuerdo con los trabajadores y los gremios, pues hay temas de salario, carrera, evaluación y estabilidad laboral que deberán ser abordados con gran energía.

Un ejemplo interesante: el director de una escuela pública en Chile es vitalicio. ¡Vitalicio! Tendría que demostrársele dolo para que se pueda ir. La jerga norteamericana ha inventado una palabra útil, que es difícil traducir: “accountability”... que viene siendo algo así como “tener que rendir cuentas por lo que se hace”. El que no tengamos una traducción precisa para esa palabra ya dice algo. El Estatuto Administrativo en Chile es un monumento a la carencia de “accountability”.

Aclaremos. Los funcionarios públicos y los profesores y los empleados de la salud pública de Chile – y de América Latina – lo han pasado pésimo los últimos treinta años. Salarios decrecientes, status social decreciente, jefaturas autoritarias, instituciones burocráticas y carentes de estímulo laboral. Que alguien venga ahora a pedirles “accountability” y la pérdida de su inamovilidad suena casi a chiste. Tienen razón en estar enojados y ese es precisamente el drama. Por eso es que estamos diciendo que las reformas que faltan no pueden ser indoloras.

Pero debe quedar claro que es virtualmente imposible mejorar la gestión de una institución pública, más allá de lo cosmético, si un funcionario tiene la plena certeza de que no le va a pasar absolutamente nada si no hace su trabajo, y tampoco le va a pasar nada positivo si se destaca en lo que está haciendo o

proponiendo. Es imperativo avanzar en la dirección en que un trabajador pueda ascender y ser premiado si hace bien su trabajo, y que pueda recibir reales sanciones, incluyendo el despido, si lo hace mal o no lo hace. Esto debe ser acompañado, evidentemente, por un aumento de remuneraciones e incentivos paralelo a los aumentos de productividad que se puedan ir logrando. La tarea no es fácil.

ASIGNATURA No. 2: GERENTES PUBLICOS

Una segunda necesidad fundamental, que no es "políticamente neutra", es la de avanzar rápidamente hacia un sistema que profesionalice la designación, remuneración, contratación y evaluación de Gerentes Públicos. La tradición en Chile, así como en la mayoría de los países del mundo, es que los esfuerzos realizados durante las campañas políticas y candidaturas presidenciales se premien con cargos de responsabilidad pública, como una forma - en cierto sentido legítima o tal vez necesaria - de premiar las lealtades y el esfuerzo. Pero un buen activista electoral no hace necesariamente a un buen funcionario público.

En Chile, el decreto para implantar este nuevo sistema quedó prácticamente listo para ser enviado al Parlamento a fines del gobierno de Frei. Pero no alcanzó a ver la luz, y las primeras designaciones del nuevo gobierno han continuado en la lógica del "tira y afloja" partidario.

Romper este círculo no es sencillo, y es otro tema que deberá ser abordado con cuidado pero con energía. Es obviamente un tema que en las dirigencias político partidistas - de todos los colores - saca roncha. Como me lo comentó alguien: "no vas a esperar que los partidos políticos le entreguen las designaciones de gerentes públicos a Price Waterhouse".

Sin embargo, ya hay muchos países, mayoritariamente en la tradición anglosajona, que han puesto en marcha estas iniciativas, que requieren de importantes y bien pensadas modificaciones legislativas, que le dejan al Presidente y a los Ministros un relevante grado de autonomía en sus designaciones, pero que a la vez facilitan significativamente la profesionalización de la función pública. No se trata de "pedirle a Price Waterhouse (o empresas similares) que designe los gerentes públicos". Se trata de pedirle a estas empresas la confección de ternas, obviamente con personas afines al gobierno de turno, que le faciliten al Presidente y a los Ministros las designaciones en un escenario menos presionado políticamente. Pero ... no es fácil ni trivial. Otro desafío no menor.

ASIGNATURA No. 3: LA VETUSTA CONTRALORIA.

Una tercera necesidad tiene que ver con la imprescindible modernización de algunas instituciones de carácter horizontal, relacionadas con el quehacer de todo el sector público: una de ellas es la Contraloría General de la República. Es indudable que hoy día los servicios públicos experimentan fuertes restricciones burocráticas, retrasos e inflexibilidades derivados de una normativa y una institucionalidad añeja y prehistórica.

Es prácticamente una locura ver cómo un jefe de cualquier servicio o departamento tiene que someter a visado previo de la Contraloría cualquier cosa que hace, cualquier contrato, todo... con el consiguiente retraso de días, semanas o meses, y con el agregado de que en la vasta mayoría de los casos las observaciones que recibe son triviales o no vienen al caso. Nadie parece cuestionarse el hecho de que las auditorías deben hacerse "después de"... y no "antes de". Se trata, en suma, de depositar la confianza en el poder ejecutivo, y hacerle caer el peso de la ley si no cumple, no de andarle autorizando *a priori* cada paso que da.

Pero, es fácil caer en el falso razonamiento de que, en aras de la probidad administrativa la Contraloría sea considerada como "intocable". Cualquier proyecto de ley para cambiarla seguramente encontrará a algún parlamentario acusando (en conferencia de prensa) de que lo que se busca es promover la corrupción y la falta de transparencia.

En este mismo tenor, está pendiente en Chile el tema de la evaluación sustantiva de las intervenciones públicas, tanto antes de la toma de decisiones, como después de su ejecución. Es la auditoría, pero del desempeño, no del cumplimiento de normas legales o prácticas administrativas. Crecientemente, hay países del mundo que establecen sistemas y entidades, con autonomía respecto del Ejecutivo, que producen evaluaciones públicas e imparciales del impacto que están teniendo las diversas leyes, programas, planes, instituciones, políticas y proyectos específicos, que suelen surgir simplemente como producto de un sistema de "tira y afloja" entre el Congreso, los partidos, el Ejecutivo, y las presiones de grupos organizados.

Comparar nuestra vetusta Contraloría con la Oficina del Auditor General de Canadá, el General Accounting Office de Estados Unidos, o el Rekenkamer holandés, es sencillamente deprimente. No son entidades más grandes, sino que muchísimo más tecnificadas, menos burocráticas, y con mayores atribuciones. No auditan *ex - ante* cada paso que da el Ejecutivo, pero lo auditan eficazmente de manera *ex - post*, incluso desde el punto de vista del desempeño económico, social y ambiental.

La evaluación de desempeño de instituciones o proyectos, que hoy día en Chile se hace *ex - ante* únicamente a nivel de los proyectos de inversión, debe extenderse a una práctica *ex - ante* y *ex - post*, no sólo respecto de las inversiones físicas, sino a la totalidad de las intervenciones públicas. Solo eso introducirá un buen nivel de responsabilidad y de respuesta a los ciudadanos acerca del destino que el país le está dando a los recursos públicos. Otro tema que no es nada fácil en lo político.

ASIGNATURA No. 4: LA DIRECCION DE PRESUPUESTO.

Este órgano del Ministerio de Hacienda ha sido a la vez una potente fuerza impulsora de la modernización de gestión y de la sanidad de las finanzas públicas, y es por ley uno de sus principales estrangulamientos burocráticos.

Es correcto que sea la DIPRES la que le establezca a cada servicio público el monto total de lo que puede gastar, y el monto de lo que puede invertir. Pero no es correcto que, a la postre, sea un analista de la DIPRES el que, prácticamente a su antojo, apruebe o desapruebe cada partida presupuestal, cada proyecto incluido en el plan anual, o cada traspaso de ítem presupuestario. La lógica imperante es que "el que tiene la plata manda", y son los analistas de la DIPRES los que tienen la plata.

A la vez, la lógica presupuestal anual continua siendo en buena medida la de "te doy lo mismo del año pasado, un poquito más o un poquito menos" y "si no te lo gastas este año, el próximo año te rebajo el presupuesto". En lugar de un incentivo para que los gerentes públicos ahorren, y que los ahorros los puedan invertir en mejoras institucionales, la práctica concreta induce la actuación en la dirección contraria.

A la inversa, si un servicio público logra generar ingresos adicionales por prestación de servicios, estos entran en la mayoría de los casos a las arcas de la Tesorería, y el gerente público no puede usar ni un peso para su mejoramiento institucional. El incentivo para generar nuevos ingresos es nulo.

Como en el caso de la Contraloría, cambiar esto requiere profundos cambios legislativos, y no faltará quién diga que al hacerlo vamos a inducir la corrupción, el dispendio y el desorden en las finanzas

públicas. Todo lo contrario. Si establecemos un sólido contrato de desempeño con cada Gerente Público, y lo evaluamos anualmente con seriedad, lo único que puede pasar es que las cosas mejoren.

EPILOGO

Ser gerente público en Chile es lo mismo que ser gerente de una empresa privada, pero con una mano atada a la espalda, descalzo, con bastante menos sueldo y con una mochila pesada en los hombros. Lograr algo en esas condiciones es casi heroico. Entre el saludable temor a la vigilancia burocrática de la Contraloría, el ambiente de “cacería de brujas”, la carencia de “accountability” de sus funcionarios, las restricciones burocráticas al ejercicio de su presupuesto, los desincentivos al ahorro institucional y a la generación de nuevos ingresos, el que hayan logrado algo en esta década es casi un milagro.

En suma... el fantasma del Dr. Artaza ronda por los pasillos de los entes públicos. Por lo menos fue un signo de sanidad mental levantarle el castigo, a un gerente público cuyo mayor pecado fue lograr generar una respetable suma de ingresos extraordinarios para un hospital de niños, y ejercerlos sin cumplir con alguna de las parafernalias burocráticas que hemos logrado inventar a lo largo de décadas.

La tarea que tenemos por delante no pasa en lo fundamental por “mejorar la gestión de los servicios”, pues ya hemos avanzado por esa ruta más de lo imaginable. Pasa por enfrentar los dolores políticos, parlamentarios y laborales necesarios para levantar estas importantes restricciones. Esas son las asignaturas pendientes.