asuntos públicos .cl

Novedades

09/02/2012
Política
La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado. Parte II

03/02/2012
Política
Reflexiones críticas a partir de dos columnas de Carlos Peña. Conservadores y liberales ante el malestar cívico y cultural

30/01/2012
Política
La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado. Parte I

24/01/2012
Política
Los límites de una ilusión: Las políticas de desarrollo industrial en Chile entre 1925 y 1961. Parte II

19/01/2012
Política
Los límites de una ilusión: Las políticas de desarrollo industrial en Chile entre 1925 y 1961. Parte I

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 940

Política

09/02/2012

La Nueva Forma de Gobernar vs La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado. Parte II

Ignacio Cienfuegos (1) - Luis Ruz (2)

Considerando que para alcanzar el desarrollo de nuestro país es fundamental contar con un Estado moderno, es importante volver la mirada sobre la evolución y conducción que el Gobierno de la Alianza por Chile ha tenido en materia de gestión pública. Para ello, en el último informe de Asuntos Públicos (Nº 938) se analizaron el contexto y valores de la Nueva Gestión Pública y los avances y repliegues en la Modernización del Estado en Chile bajo la Concertación. En este artículo, se realizará una revisión del diagnóstico desde el que elaboraron sus propuestas, las reformas pendientes y los problemas de agencia, inconsistencia dinámica y desafíos pendientes de la agenda de Modernización del Estado del actual Gobierno.

Los déficits de la "Nueva Forma de Gobernar" de la Alianza.

Antes de referirnos al escaso avance en cuanto a abordar las reformas pendientes en modernización del Estado por parte del Gobierno del Presidente Piñera, debemos mencionar el errado diagnóstico que se hace en su programa de Gobierno, señalando que "los gobiernos de la Concertación no han modernizado el Estado para adecuarlo a los requerimientos del siglo XXI" (3). Es quizás aquella mirada altiva la que les impide a nuestras actuales autoridades de gobierno, evaluar con relativa objetividad lo alcanzado en este ámbito por nuestro aparato público, pudiendo intentar luego desde ahí, fijar una nueva agenda de modernización con los aspectos pendientes que, como lo veremos más adelante, sin lugar a dudas existen.

De esta forma, mas allá ciertas iniciativas en curso como la "red de multiservicios" y el "portal del Estado para mejorar la atención a los ciudadanos" –que de innovadoras tienen bastante poco- no se ven todavía señales concretas relacionadas con el diseño una real agenda de Reforma del Estado por parte de la actual administración. Como señalábamos en la introducción del informe anterior (4), los porfiados hechos nos hablan más bien de acciones que tienden a retroceder en lo ya avanzado.

Es este el caso del sistema de la Alta Dirección Pública, donde ha habido una cierta inclinación por nombrar autoridades mediante el mecanismo de designación de "provisionales y transitorios", funcionarios que en algunos casos llevan ya la mitad del periodo de Gobierno en sus cargos. Lo anterior era precisamente lo que el Sistema de la Alta Dirección Pública pretendía evitar o al menos mitigar, que el aparato Gubernamental fuese capturado una vez más por el Gobierno de turno, premiando con mayor estabilidad en su función a los directivos, que elegidos por

criterios racionales y transparentes, tuviesen una buena evaluación en sus cargos. Obviamente que es indispensable que el Gobierno que asume, incorpore a gente de su confianza política, sin embargo se entendía, como se entiende en todos los países modernos, que en el aparato Estatal hay también funciones permanentes, las cuales deben ser desempeñadas por técnicos de carrera, profesionales competentes de la gestión pública, quienes deben ser capaces de implementar las políticas públicas de cualquier Gobierno independiente de su color político.

La polémica que hubo sobre los nombramientos del Consejo de la Transparencia evidencia a su vez la poca voluntad del actual Gobierno para seguir avanzando en la modernización del Estado, consolidando y fortaleciendo las instituciones creadas con ese objetivo. Si bien, como hemos sabido, la pugna entre La Moneda y el propio Consejo en cuanto a atribuciones, decisiones y presupuesto no es nuevo, habiendo existido conflictos ya en el gobierno anterior (5), este episodio es un indicador de la precariedad de dicha institucionalidad, donde lejos de intentar hacerse cargo de esta debilidad, el Gobierno la aprovecha para su beneficio.

A su vez, la anormal ejecución presupuestaria del año 2011 que, según Cieplan alcanzó en algunos Ministerios menos del 50% a octubre (6), es también un elemento que evidencia una inconsistencia entre la "Nueva Forma de Gobernar" y un Estado moderno encarnado en la "Nueva Gestión Pública". Más allá de cuál sea la cifra final real de ejecución presupuestaria del año recién finalizado, el hecho que ciertos sectores, como educación y salud, tengan una ejecución del orden de 42% y 37% respectivamente a tres meses de finalizar el año, pone en serio riesgo la pertinencia del gasto público, considerando la necesidad de acelerar la ejecución del presupuesto fiscal por parte de la actual administración.

También el lento proceso de reconstrucción de las zonas devastadas por el terremoto de febrero del 2010 devela la escasa capacidad de gestión mostrada por esta administración y lo difícil que le ha resultado "mover" la burocracia pública para cumplir con objetivos urgentes como éste. Un comentario aparte merece el creciente abandono que ha sufrido el gobierno en diversas reparticiones públicas por parte de jóvenes profesionales que supuestamente llegaban para introducir mejores formas de gestión al Estado y, lo que es más relevante, para servir a Chile y demostrar un profundo sentido y vocación pública, cuestión que en la práctica no ha sido efectiva.

Modernización del Estado: problemas de agencia, inconsistencia dinámica y desafíos pendientes.

Habiendo dicho esto, creemos que existen diversas razones asociadas a la teoría económica neoclásica como son las llamadas "fallas de estado" que hacen indispensable que el actual Gobierno siga avanzando en la tarea de modernizar el Estado, incorporando los desafíos pendientes con mayor prioridad en su agenda.

De esta forma, utilizando el enfoque de agencia, podemos decir que los actores gubernamentales (agentes), mostrarían una tendencia a perseguir sus propios objetivos y de su conglomerado y no necesariamente los que beneficien a los ciudadanos (el principal). En este sentido, aún cuando el modernizar el aparato público -o al menos incorporar ciertos elementos de mayor racionalidad en la toma de decisiones públicas- no garantiza un comportamiento gubernamental que persiga el solo bienestar ciudadano, reformas tendientes a un mayor control gubernamental, "cuentabilidad", transparencia, medición de resultados, así como que se limite la discrecionalidad del gobierno de turno con respecto a incorporar en forma masiva a individuos de su sector en las agencias Estatales, disminuyen los "costos de agencia" asociados al uso de las instituciones

©2003 asuntospublicos.cl

públicas como el "botín de los gobiernos de turno", propendiendo a alinear los objetivos del "principal" con los del "agente".

Por otra parte, el concepto de "inconsistencia dinámica" (7), es utilizado para describir las dificultades que presentan los tomadores de decisiones públicas, en términos de perseverar en acciones de política pública que pueden tener grandes costos en el corto plazo pero cuyos beneficios se ven sólo en el largo plazo. Un claro ejemplo de lo anterior es la discusión sobre la matriz energética del país. Constatando esta realidad donde los gobiernos ''en general'' se concentran en el corto plazo, es que las democracias modernas han transferido tareas desde el "Gobierno" -en tanto órgano político elegido legítimamente por el pueblo por un determinado periodo- a la "administración estatal", entendida como conjunto de agencias públicas profesionales permanentes, desacopladas del ciclo político. Es así como esta descentralización del poder Estatal, así como una mayor estabilidad laboral de burócratas seleccionados por sus méritos, permitiría desarrollar políticas públicas que pudiesen sostenerse en el tiempo, manteniendo de esta forma los objetivos gruesos de las agencias ejecutoras del Estado.

Es plausible considerar que reformas al aparato público bajo la etiqueta de la NGP u otra, las que intenten racionalizar el funcionamiento de la gestión estatal, serán percibidas por la clase política como una "amenaza" a sus espacios de poder. Esto por supuesto establece una barrera para la implementación de políticas de este tipo por quienes debiesen impulsarla. Sin perjuicio de lo anterior, creemos que una reforma del Estado que se funde en la profesionalización de la gestión (no sólo declarativa sino materializada en normas e instituciones), debiese colaborar a su vez con la alicaída imagen de nuestra elite política y concretar mejores resultados para los ciudadanos.

Como hemos visto, la ola de la NGP, así como procesos anteriores han surgido en Chile y en otros países como reacciones a episodios de crisis, como reacción a la consideración por parte de los ciudadanos que el Estado es controlado por verdaderas "máquinas" políticas, así como la percepción que el aparato de Gobierno es dirigido de manera patronal por quienes fueron electos en el Gobierno. Quienes hemos tenido la suerte de trabajar en el Estado, sabemos de la reacción del ciudadano "de a pie" cuando mencionábamos que nos desempeñábamos en el sector público. Por lo anterior, nos parece indispensable no solo para la dignidad de los funcionarios públicos, sino para la credibilidad del Estado, de nuestros gobernantes y partidos políticos, abordar los desafíos pendientes relativos a la modernización del Estado, garantizando que el sector público no sea más la agencia de empleo del gobierno de turno.

Existe evidencia en la literatura especializada, que para contar con un mercado verdaderamente competitivo y trasparente, o para impulsar el desarrollo de una industria de innovación y tecnología, o bien para la implementación de políticas sociales que garanticen reales derechos y oportunidades, entre otros objetivos, se requiere de un Estado fuerte, pero también transparente y eficiente. Creemos entonces, que esta es la oportunidad para que el Gobierno pueda resucitar el concepto de la "Nueva Forma de Gobernar", haciéndolo a través de una agenda que contenga el espíritu y los aspectos positivos de la Nueva Gestión Pública, pero que también recoja la tradición y el espíritu republicano que no sólo se preocupa de los indicadores o metas.

En términos concretos, y sin el ánimo de acotar los desafíos pendientes sobre la materia, mencionamos los siguientes puntos como aspectos indispensables para un nuevo ciclo de reformas del Estado (8):

©2003 asuntospublicos.cl

- Fortalecer el sistema de la Alta Dirección Pública, incorporando a más servicios, en particular a los Superintendentes, incluyendo también a los cargos de tercer nivel, estableciendo mecanismos que impidan la figura de "designaciones transitorias'', así como avanzar hacia un "Gobierno Corporativo" que permita mayor independencia del Consejo.
- Limitar los potenciales conflictos de interés de las autoridades públicas, trancando la denominada "puerta giratoria" desde entidades reguladoras a empresas privadas reguladas.
- Relacionado con los puntos anteriores, luego de hacer el sistema transparente, basado en mérito y mejorando los requisitos de acceso, es fundamental aumentar las remuneraciones de los ejecutivos públicos y los equipos de trabajo, haciéndolas competitivas con el sector privado.
- Mayor autonomía de los Gobiernos locales, aparejado de fortalecimiento, transparencia, profesionalización en la gestión, medición de resultados y mayor participación en la toma de decisiones (Municipios aparecen siempre en los puestos de avanzada en las encuestas sobre instituciones más corruptas y menos confiables (9)).
- Creación de una agencia de control interno con reales facultades y capacidad de alerta temprana para asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados.
- Perfeccionar sistemas de medición de la gestión, avanzando a un sistema de convenio de desempeño individual y mayor remuneración.
- Creación de entidades consultivas con miembros públicos y privados de carácter permanente que colaboren en restringir los problemas de "inconsistencia dinámica" del que hablábamos, cuestión fundamental, por ejemplo, para la política de innovación o de matriz energética.
- Generar una agencia de calidad de las políticas públicas con independencia del Ejecutivo, estableciendo quizás una corporación de derecho público, con un directorio conformado por funcionarios de confianza, burócratas permanentes y académicos que permita evaluar la pertinencia y el impacto de las políticas implementadas.
- Y quizás "la madre de todas las batallas", ampliar la concursabilidad de los cargos de la administración pública, no sólo las funciones ejecutivas, eliminando también la inflexibilidad de las plantas de las entidades Estatales. Esto supone contar con servicios públicos autónomos en cuanto a su gestión, pero también sistemas de selección y evaluación efectivos y verificables. En este ámbito es quizás donde se requiere "quebrar más huevos", en razón de la gran oposición gremial al respecto por parte de los funcionarios de planta de nuestra administración Estatal.

Finalmente, creemos que para salir de la retórica y anuncios cosméticos rimbombantes en esta materia, se requiere de un acuerdo amplio entre oposición y gobierno como existió en el pasado. Entendiendo, bajo nuestra opinión, que las reformas políticas pendientes, llámese reforma al sistema electoral binominal, financiamiento de los partidos políticos, limitación en la reelección de cargos de representación popular, etc. son respuestas adecuadas al malestar ciudadano y al reclamo por mayor participación y distribución del poder. No obstante, estas no son suficientes si no integran los desafíos pendientes en materia de modernización del aparato público para dar respuesta a las nuevas demandas presentes en la sociedad.

Desde Asuntos Públicos alentamos entonces por volver a "re-visibilizar" esta temática, intentando incorporar los retos pendientes en cuanto a la Reforma del Estado en la agenda pública. El gobierno debiese liderar este desafío, materializando la aspiración de construir una "Nueva Forma de Gobernar" que, incorporando los mejores aspectos de la Nueva Gestión Pública, no se limite a una dimensión puramente económica sobre la eficiencia del aparato estatal, sino que ponga énfasis también en los valores necesarios para todo buen gobierno como lo es el bienestar real de las personas, la participación ciudadana y la promoción de verdaderas vocaciones públicas.

©2003 asuntospublicos.cl

(1) PhD ©en Gestión y Gobierno e Investigador de la Universidad de Twente, Holanda.
(2) Magister en Gerencia y Políticas Publicas U. Adolfo Ibáñez, Licenciado en Ciencias Políticas UdeC. Investigador CED.
(3) Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014. Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio.
(4) Véase: Cienfuegos, Ignacio y Ruz, Luis. "La Nueva Forma de Gobernar vs. La Nueva Gestión Pública. Y la urgencia de una nueva agenda de Modernización del Estado". Parte I. Informe de Asuntos Públicos Nº 938. 2011.
(5) Sebastián Rivas 20/10/2011 "Los Grises de la Transparencia". http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2011/10/19-6789-9-los-grises-de-la-transparencia.shtml
(6) http://www.cieplan.org/
(7) Finn Kydland y Edward Prescott (1977), Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. The Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3
(8) Para profundizar en una posible nueva agenda de reforma del estado ver por ejemplo "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005, Diagnósticos y Propuestas de Futuro (Del Balance del Terror al Consenso Promisorio". Waissbluth, M., (2005), así como Egaña, R. (2010), "La experiencia Chilena en los últimos 20 años. El estado de la Reforma del Estado" https://www.ucursos.cl/inap/2010/1/GOB500/2/material.../13276
(9) Ver por ejemplo "Encuesta de Corrupción 2011", del Instituto Libertad y Desarrollo en http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2011/06/ENCUESTA-CORRUPCION-2011.pdf.

©2003 asuntospublicos.cl