

Modernización del Estado y Gestión Local

Comentario de Claudio Orrego*

El Chile que viene, título del seminario que hoy nos convoca, resulta una interesante invitación para reflexionar sobre los desafíos que enfrenta nuestro país de cara al bicentenario. Un país desarrollado requiere de un Estado moderno con una institucionalidad capaz de dar respuesta a nuevas realidades, considerando a todos los actores que forman parte de la administración del Estado.

Me parece importante detenerme algunos minutos en este tema. Coincido con Mario Weissbluth y con Andrés Allamand en cuanto a que el impulso modernizador requiere de una institucionalidad dentro del Estado, para que este trabajo tenga estabilidad y permanencia, y no quede tan supeditado a la voluntad de las autoridades políticas de turno. Así ocurre en otras naciones. En Nueva Zelanda, ejemplo citado en este seminario, existe el State Service Commission (Comisión de Asuntos Estatales), entidad máxima encargada de la supervisión y gestión del aparato estatal. Es el órgano rector de la Alta Dirección Pública y tiene un rango tan importante como la Dirección de Presupuestos, no depende de nadie en particular lo que le permite cumplir su labor con la adecuada y deseada independencia.

Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle —administración en la que me tocó dirigir el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública— no hubo acuerdo ni espacio político para impulsar las reformas más duras y profundas en materia de modernización del Estado. Se inició un proceso de actualización de la gestión pública con indicadores en cada una de las entidades, incorporación de tecnología y mejoramiento de la calidad, pero la verdadera reforma —la piedra angular de ese modelo—; la Alta Dirección Pública, no alcanzó acuerdo político. Había un compromiso transversal tanto en los equipos técnicos del Estado como del mundo político (Alianza y Concertación), sin embargo, el proyecto de ley quedó en los escritorios de quienes tenían que firmarlo. ¿Por qué? En parte, por la misma razón que expuso Mario Weissbluth: porque el Estado chileno, a diferencia de otros, funciona. No es un elefante blanco ni una caja de corrupción como otros, entonces el sentido de urgencia de reformar era claramente menor al que existía en otras latitudes. Las crisis posteriores han sido las que han comenzado a generar este sentido de premura en el mundo político de la Concertación.

* Alcalde de Peñalolén.

Lamentablemente, hoy no solo no hay urgencia política y desconocimiento de quienes lideran el tema sino que además existe carencia de una agenda que no sea motivada únicamente por la crisis. Hemos perdido el foco. Es un error creer que la macroinstitucionalidad va a resolver los problemas de transparencia y probidad del Estado. Podemos tener diez, quince o veinte ministerios, pero si no cambian las lógicas y los incentivos dentro del aparato estatal, esas carteras van a funcionar exactamente como lo hacen hoy. Es de esperar que se saquen las conclusiones correctas de los recientes escándalos y la consecuente indignación ciudadana al respecto. La ciudadanía demanda un Estado cada día más profesional, transparente y meritocrático, por tanto, quienes no entiendan este mensaje serán irremediabilmente castigados en las urnas.

NUEVA DEMANDA ÉTICA Y DE MODERNIZACIÓN

Para algunos regionalizar y descentralizar significa asignar recursos del ministerio para que algunas decisiones menores se tomen a nivel regional. Sin embargo, no se atreven a avanzar más porque se duda de la capacidad institucional de las instancias de gobierno subnacionales. Y como no se invierte en la modernización de esas instancias locales (gobiernos regionales y municipios), la regionalización y la descentralización en este país están reducidas a cuánta plata se pasa al Fondo Nacional de Recursos y eso es lo que hoy claramente dificulta el avance.

¿Hay falta de voluntad política? La hay, tanto en lo macro como en lo micro. El artículo 121 de la Constitución, que establece la flexibilización de las plantas municipales lleva diez o quince años siendo discutido en el Parlamento. Esta falta de acuerdo político en el Congreso ha sido el gran obstáculo para impulsar, en serio, un cambio que posibilite la modernización del ámbito municipal y creo que como ese hay otros ámbitos en los cuales ocurre lo mismo.

Este país cambió. El estándar ético es otro. Los sobresueldos en las comisiones del sector público, como dije, en muchas ocasiones existieron durante muchos años y así quedó luego en evidencia; sin embargo, era parte del escenario político y nadie se detenía en ello. Los operadores políticos no son de hoy, de ayer o anteayer, tienen que ver con la historia de este país, así que tampoco pongamos el dedo en la llaga de una época en particular, pero algo ha pasado con el país y me parece bien que así sea: El estándar ético por el cual vamos a evaluar a nuestras autoridades públicas ha cambiado y lo que antes podía ser visto como algo normal hoy es inaceptable. Ese estándar ético debe medirse en la línea de la transparencia equitativa, porque estoy cansado —yo que represento al último eslabón del Estado que son los municipios— que nuestros amigos parlamentarios

nos pongan toda suerte de restricciones y exigencias que, por cierto, no son aplicables a ellos mismos sino que a otros poderes del Estado.

Por ejemplo, pienso que no sacamos nada con tener declaración de patrimonio si no se incluye también la declaración de intereses. Y no sacamos nada con tener una declaración de patrimonio e intereses si esta no se publica en internet y así podríamos seguir sucesivamente. El eje de la discusión debería ser la transparencia.

Hoy se discute si los municipios podrían tener los contratos a honorarios en sus páginas web. Yo creo que sí, aunque haya una norma de la Contraloría que dice que es un asunto privado. A mi juicio, las personas que trabajan para el Estado restringen parte de su privacidad, por lo que la nómina debería estar publicada en todos lados.

También creo que hay que transparentar las donaciones de campaña. No la donación de las personas jurídicas que, a mi juicio, son menos relevantes. Eso equipararía el sistema de financiamiento de las campañas a todo lo que se le está exigiendo en materia de probidad y transparencia a la Administración Pública. Una medida sana, particularmente en el caso de empresas que son sociedades anónimas y que representan a miles de chilenos, por no decir millones, sería informar al directorio que se va a donar tal o cual cantidad a una determinada persona. Y sería bueno que los chilenos que tienen sus dineros en ellas, como en el caso de las AFP, supieran a quién le están donando recursos para su campaña. Creo que la transparencia es mejor que el agua oxigenada y si es para unos, es para todos.

LA MODERNIZACIÓN PENDIENTE

Creo que la modernización pendiente se encuentra a nivel local. Sobre este tema no se ha hecho casi nada, especialmente en tres entidades: colegios, consultorios y escuelas. No sacamos nada con tener una macroagenda de modernización del Estado si no nos preocupamos de estas tres entidades que son la gran puerta de entrada de los chilenos al Estado y a los servicios públicos. Es decir, que la calidad y efectividad de las políticas públicas en educación, salud, deporte, vivienda, desarrollo urbano, seguridad ciudadana y medio ambiente se juegan en la comuna.

¿Qué pasa en la comuna? ¿Llegan estas macropolíticas públicas? ¿Se implementan bien o quedan amarradas en algún lugar intermedio entre el ministerio y la comuna? Lo que pasa es que todo el esfuerzo modernizador ha estado puesto en la esfera nacional y no hay perspectiva local en la legislación

de políticas públicas. Voy a dar un ejemplo absolutamente atinente: hoy se legisla sobre la subvención diferenciada. Me parece de absoluta justicia que aquellos que tenemos en nuestros liceos y colegios a los sectores más pobres recibamos un aporte adicional porque la subvención estándar no alcanza, pero ¿qué se está legislando? En la Comisión de Educación del Senado se discute que por cada niño al cual se le asigne una subvención hay que llevar un cuaderno especial para anotar todo lo que se compre para él en particular. ¿Cómo les explico que como gestor local no tenemos ni siquiera centros de costo por colegio? ¡Imagínense por alumno! Y en este caso la burocracia para administrar la subvención puede terminar siendo más cara que la subvención en sí misma. Además, ¿cómo puedo discriminar entre los cuarenta alumnos que tengo y darles a veinte este beneficio, mientras que a los otros veinte no? Eso significa que se está legislando desde la más absoluta desconfianza hacia el mundo local y desde la ignorancia sobre nuestra gestión.

Es interesante detenerse en el rol de los municipios en este panorama. La verdad es que muchas veces son meros informadores o intermediadores de las decisiones de terceros. Son una suerte de ventanilla única de información sobre temas que otros ya definieron. En estos días se ha discutido el programa “Comuna Segura” que está intentando hacer algo distinto a partir de un nuevo programa de “Chile mi Barrio”. ¿Qué situación enfrentan los alcaldes que genera la crítica del mundo municipal? Llega una consultora que se mete en una comuna, no le pregunta nada a nadie y después se va. Quienes se quedan con el problema de las expectativas frustradas, de los líderes negativos empoderados y de los líderes positivos ninguneados somos los que estamos a nivel local. Yo creo que no hay desarrollo en este ámbito y la eficacia de estas políticas públicas supone por un lado, tener aliados en el mundo municipal y por otro, que los programas tengan un municipio que sea gestor.

Frente a este escenario, existe un importante desafío: ¿Qué medidas se podrían implementar para que lo local tuviera relevancia en la agenda nacional? Un punto de partida podrían ser nuevas medidas legislativas, pero es importante destacar que se pueden hacer muchas cosas, sobre todo en materia de gestión, sin necesidad de nuevas leyes sino más bien aprovechando el marco legal vigente. Esta reflexión me lleva a recordar la situación que vivimos con la firma electrónica. En 1999 creamos un decreto para validar la firma electrónica, pero nos dijeron que no tenía respaldo legal. Entonces fuimos donde el Contralor General de la República, en ese entonces Arturo Aylwin, quien validó el decreto porque, a su juicio la ley no dice si la firma es ológrafa o digital. Pero eso no fue suficiente para los expertos así que hubo que esperar tres años de tramitación legislativa y luego uno y medio más para que se redactara el reglamento. Es decir, se tardaron más de cuatro años para implementar la firma electrónica.

Yo me pregunto ¿cuánto se ocupa la firma digital en el aparato estatal chileno? Poco o nada ¿Por problemas legislativos y legales o más bien por temor al cambio; por falta de emprendimiento y por carencia de aplicaciones prácticas? Lo que este ejemplo evidencia es que se requiere de una institucionalidad para liderar permanentemente la modernización del Estado. La gestión pública no es de una reforma sino de sucesivas reformas y necesitamos una institución que revise permanentemente la cultura y las prácticas del Estado.

Hay algunas medidas alternativas que se pueden implementar sin necesidad de hacer reformas estructurales. Por ejemplo, la norma que permite a los municipios ajustar sus plantas. Yo asumí como alcalde de una de las diez comunas más grandes de Chile y en ella el 87% de los funcionarios tiene cuarto medio o menos. Si yo no tengo la capacidad para cambiar esa planta para estructurarla de acuerdo a las necesidades del municipio reconozco que no hay mucho que hacer.

Otro tema son los salarios. No podemos tener sueldos poco competitivos y que no constituyan un verdadero incentivo para quienes concursan por ocupar cargos en colegios y consultorios municipales. Una gestión moderna requiere de profesionales preparados para desempeñarse en las diferentes áreas. No podemos vivir del voluntariado.

A mi juicio la flexibilidad en la gestión es otro elemento a considerar. Entrego un dato que probablemente desconocen: hoy se dice que hay concursabilidad de los directores de los establecimientos educacionales, pero no se menciona que si un director concursa y no gana permanece en el colegio con su mismo sueldo. ¡Qué saco con concursar si no tengo plata y los directivos me comen gran parte de mi asignación en educación la que, además, representa el 98% de lo que tengo para educación! Estas son las camisas de fuerza legislativas que tienen que ver con la legislación local. Para qué decir el tema de los ingresos. He estado con gente de la SOFOFA y a sus colegios se les paga la subvención escolar por matrícula, mientras a establecimientos municipales se les paga por asistencia. Es decir, tenemos ingresos variables a la baja y tenemos costos fijos al alza. Y aunque yo no soy economista creo que no hay que ser pitoniso ni tener un doctorado para darse cuenta de que eso no calza.

Otro ámbito dice relación con la agenda de transparencia a nivel local. Aquí debemos tener un observatorio nacional que nos ayude a transparentar las cifras de los municipios y que nos diga, por ejemplo, cuánto cuesta el metro cuadrado por basura y cuánto se gasta, entre otros datos. Es necesario contar con un observatorio profesional porque la transparencia genera buenas prácticas. Sin embargo, no basta con observar ni medir, sino que hay muchas otras cosas que se pueden hacer. Por ejemplo, en los últimos diez años la Subdere gastó millones de dólares en el programa de fortalecimiento

Institucional (PROFIM) en cientos microprogramas de gestión local, muchos de los cuales se repetían. ¿Por qué no crear un incentivo que financie con recursos centrales sistemas para mejorar la gestión de todos los municipios y otorgarlos en forma gratuita? Los 342 municipios de Chile tienen la misma legislación y cada uno está arreglándose como puede, lo cual es caro, lento y muchas veces ineficiente.

Finalmente, creo que todas las autoridades de los diferentes poderes del Estado tenemos un tremendo desafío en materia de transparencia. Me parece que es la hora de que todos nos apliquemos la misma vara y respondamos a las exigencias de la ciudadanía en esta materia