

Cooperación: ¿Puede la Política Impulsar el Desarrollo?

ENRIQUE BARROS B.

- El país requiere un nuevo impulso. Algunos cínicamente se podrán preguntar si vale la pena hacer ahora el intento. Si no resulta mejor esperar hasta que se produzca un cambio político mayor. Pero desde el punto de vista del bien común es un juego negativo y arriesgado, que puede resultar funesto para el país. Más bien parece llegado el momento de asentar buenas prácticas, que en el largo plazo operen en beneficio de todos. Lo que se haga para favorecer la cooperación tiende a fortalecer nuestras ventajas relativas como país.
- La reforma al período presidencial y la coincidencia con las elecciones parlamentarias conduce a fortalecer la calidad de la gestión pública: radica el conflicto político en una elección general cada cuatro años y permite al presidente no tener otra tarea por delante que gobernar bien por un período acotado.
- Hay aproximadamente 5.000 cargos de la exclusiva confianza del jefe de gobierno. En EE.UU. son menos de 500; en Gran Bretaña, menos de 100. Esta politización profunda se revierte en contra del propio gobierno.
- Las incontables trabas burocráticas *ex ante* que las regulaciones imponen al emprendimiento tienen su causa en una cultura administrativa que se basa en la presunción de mala fe. El mayor cambio que se requiere en la administración del Estado parece ser el paso desde una ética funcionaria hacia una ética de la responsabilidad. Del mismo modo que en las relaciones privadas, lo que efectivamente hacemos unos en beneficio de otros es lo determinante del éxito, para los profesores, los policías o los médicos los estímulos deben residir en la calidad del servicio que prestan a las personas. La tarea de que el Estado cumpla con excelencia su tarea es especialmente importante en Chile, porque, desde antiguo, el Estado en forma ha sido en este país una notable ventaja comparativa.

Enrique Barros B. Abogado. Doctor en Derecho, Universidad de München. Profesor de Derecho en la Universidad de Chile. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos. Miembro de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Política y Morales del Instituto de Chile.

* Intervención en ENADE, 20 de noviembre del 2001.

Los años dorados han pasado. La etapa inercial de nuestro desarrollo, que duró 15 años, y que se sustentó en la eliminación de inmensos bolsones de improductividad, parece haberse agotado. Por eso, existe la impresión generalizada de que el país requiere un nuevo impulso.

Algunos cínicamente se podrán preguntar si vale la pena hacer ahora el intento. Si no resulta mejor esperar hasta que se produzca un cambio político mayor. Desde el punto de vista de una *Realpolitik* la idea resulta a primera vista atractiva. Pero desde el punto de vista del bien común es un juego negativo y arriesgado, que puede resultar funesto para el país en el corto plazo; y también puede provocar heridas perdurables en nuestra convivencia, afectando severamente la gobernabilidad futura del país. Más bien parece llegado el momento de asentar buenas prácticas, que en el largo plazo operen en beneficio de todos.

Lo que se haga para favorecer la cooperación tiende a fortalecer nuestras ventajas relativas como país. Hemos adquirido una cierta serenidad, una distancia escéptica respecto del poder, que es condición de una convivencia civilizada. El país se caracteriza por la decencia y transparencia en el manejo de lo público (más allá del juicio que merezca la calidad de la gestión). Mi propia experiencia en la administración de justicia me ha enseñado la ascética corrección con que se manejan decisiones importantes (nos gusten o no). Y esa es la regla en el resto del servicio público, como lo muestran *rankings* internacionales sobre corrupción. Por otra parte, aunque nos resistamos a reconocerlo, el país disfruta de una libertad económica que lo ubica entre los primeros países del mundo, como muestra una reciente encuesta organizada por la Heritage Foundation (9° lugar entre 155 países). Chile es un país en orden, aun en tiempos de dificultades. Por eso, es en razón de sus méritos que está en el primer lugar en la lista de espera para un tratado de libre comercio con formidables contrapartes como son EE.UU. y la Unión Europea. Esos son antecedentes formidables para progresar y para que Chile se transforme en una espléndida pista de aterrizaje para proyectos mayores.

Sin embargo, frente a estas fortalezas aparecen los síntomas de un persistente subdesarrollo. El nivel cultural de los chilenos y los resultados de nuestra educación son, sin excusas, tercermundistas. La desigualdad es sustancialmente mayor que en cualquier país desarrollado,

y tiene su fuente en profundas diferencias de productividad. Los índices de confianza, a pesar de la serenidad y la decencia, permanecen en niveles bajísimos, comparables a otros países latinoamericanos.

Estudios comparados muestran que la confianza es un elemento esencial en el desarrollo. Harald Beyer me ha referido evidencias de que un alto grado de confianza (que se sostiene en la buena fe, el respeto a los demás y la neutralidad y eficacia de las instituciones básicas), puede significar aproximadamente 1,5 puntos en el PIB. Ello sin contar el mejoramiento de la calidad de vida en un país donde reine el respeto y el espíritu de cooperación recíproca.

Sin embargo, la colaboración supone particular ingenio en el terreno político, donde el conflicto tiene una dimensión táctica y confrontacional que las instituciones sólo pueden moderar. No se puede olvidar que el poder es una pasión poderosa y permanente. Oscar Wilde decía que el poder es el único placer que no se agota en su disfrute. Por eso, para obtenerlo y conservarlo se está dispuesto a pagar un alto precio, incluso respecto de las propias convicciones. Pero el poder es también la fuerza que empuja hacia adelante los más nobles propósitos políticos. Por eso, un buen diseño institucional debe contribuir, a la vez, a domesticarlo y potenciarlo.

Un ejemplo de un arreglo institucional virtuoso parece ser la reforma que se vota en estos días en el Congreso, que reduce a cuatro años el período presidencial y hace coincidir las elecciones parlamentarias con las presidenciales. Elecciones demasiado frecuentes elevan los costos de la política, alejan la vista de lo general y favorecen que cíclicamente las malas ideas (que, sin embargo, renueven los sentimientos de los electores) se impongan sobre las buenas ideas, que requieren un discernimiento más informado y un horizonte temporal más extenso. La política en vísperas de elecciones se transforma en gesto puramente expresivo. Con esta frecuencia de elecciones, quien ejerce la presidencia se ve enfrentado a plebiscitos periódicos y debe salir en auxilio de quienes lo apoyan, a riesgo de quedarse aislado. A su vez, una presidencia de seis años, como lo muestra la historia de todos los sexenios a partir de 1925, tiende a desgastarse en el último bienio. A ello se agrega la conveniencia, en un régimen presidencial, de que el candidato a la presidencia construya lealtades con sus parlamentarios durante una campaña conjunta. Cuatro años es un plazo suficiente para

materializar un plan de acción acotado. Si las cosas van bien, el presidente será sucedido por alguien de su sector; si van mal, llega oportunamente, antes de que sea muy tarde, la señal del electorado de que la posta de la alternancia debe funcionar.

La reforma al período presidencial y la coincidencia con las elecciones parlamentarias es una típica cuestión institucional que está fuera de las preferencias inmediatas del electorado y, sin embargo, conduce a fortalecer la calidad de la gestión pública: radica el conflicto político en una elección general cada cuatro años y permite al presidente no tener otra tarea por delante que gobernar bien por un período acotado. Esta reforma podría ser complementada con otra que divida en el tiempo las elecciones municipales, de modo de evitar que se transformen en otras elecciones nacionales.

Más allá de su importancia estructural en el juego político, esta parece ser una idea que se logra imponer por sus propios méritos.

Personalmente me parece que un pasivo importante del país radica precisamente en el terreno de las ideas. Los tiempos de la política son más breves que los del país. Por eso mismo, sin principios resulta difícil la orientación de largo plazo al interés general. Y en este terreno, es obvio que falta en Chile depositar más confianza en la libertad. El éxito de una economía de mercado, basada en la propiedad y los contratos, se asienta en el principio de que el motor más efectivo del progreso reside en la autonomía de cada ser humano, cualquiera sea su condición. Ello supone multiplicar los incentivos de todo orden para que cada cual dé lo mejor de sí. La libertad no es un don natural: es un artefacto de la civilización, decía Hayek. Por eso requiere de instituciones que nos reconozcan la capacidad de ser señores de nosotros mismos.

Nadie discute nuestro discernimiento para elegir presidente y diputados. Pero a menudo se discute esa misma responsabilidad cuando se trata de lo cotidiano. Las incontables trabas burocráticas *ex ante* que las regulaciones imponen al emprendimiento tienen su causa en esta desconfianza; en una cultura administrativa que se basa en la presunción de mala fe. La incompreensión de la lógica de libertad, como condición del orden, de la dignidad personal y del bienestar de todos, pobres y ricos, es fuente permanente de pasos en falso y nos impide, en medio de tantos incidentes de la política de los gestos, mirar el bosque de lo esencial.

Lo público es una mezcla de aspiración a que el país progrese (especialmente los más pobres) y de decisión de emprender los caminos que conducen a la meta. Sin 'voluntad de ser', ese atributo que según Gabriela Mistral caracteriza los mejores momentos de este país, desaparece la motivación. Por eso es necesaria esa sensación de urgencia por avanzar hacia un país más fuerte y desarrollado. La política en grande supone un diagnóstico descarnado de lo que anda mal y una voluntad inquebrantable de hacer lo que se debe hacer, evitando que el juego político devenga en un partido mediocre, plagado de *fouls* en la mitad de la cancha.

Para ello, sin embargo, es necesario adoptar un camino, una definición estratégica, que en nuestro tiempo no puede ser otra que la invocación de una ética de la responsabilidad. La naturaleza humana, mal que nos pese, está dotada de un altruismo limitado. Para que haya crecimiento, mejor educación y salud más extendida e igualitaria es necesario recurrir a los únicos instrumentos de que dispone la política: establecer reglas que garanticen la flexibilidad en las relaciones privadas y que, por encima de todo, incentiven la responsabilidad. Esta ética de la responsabilidad supone que todos debemos rendir cuenta de lo que hacemos. Y desde luego que ello también vale para los profesores, los médicos, los carabineros y, en general, para todos los funcionarios profesionales del Estado.

Por cierto que se requiere establecer incentivos al esfuerzo y a la creatividad en materia microeconómica, que es un tema que la Sofopa ha encarado con una perspectiva pública. Pero todo indica que también es necesario asumir reformas importantes en el sector público. Se escuchan con frecuencia ejemplos de la inepticia técnica de las reparticiones de gobierno. Ello se debe esencialmente a un irracional sistema de reclutamiento, de organización y de incentivos. La reforma del Estado es una tarea mayor que este país tiene pendiente. Una de las mejores contribuciones que la política podría hacer al desarrollo pasa porque la administración del Estado se mire en el espejo.

En Chile las lealtades políticas penetran profundamente en la gestión del gobierno. Hay aproximadamente 5.000 cargos de la exclusiva confianza del jefe de gobierno. En EE.UU. son menos de 500; en Gran Bretaña, menos de 100, esto es, 50 veces menos que en Chile, a pesar de las diferencias de ingreso y de población. Esta politización profunda se revierte en contra

del propio gobierno, porque las lealtades políticas penetran hasta las profundidades de la gestión de los servicios públicos (que por definición debiera medirse por logros, lo que supone aptitudes estrictamente profesionales). Y si en cargos ejecutivos, como los directores de hospital, hay distribuciones políticas, la tendencia natural es que las mismas lealtades se extienden hacia abajo hasta el último funcionario, en una ecuación que no puede ser más desafortunada. Paralela a esta estructura politizada, subsiste una burocracia funcionaria desmotivada, carente de estímulos, que sólo tiene la seguridad en el cargo que le otorga el estatuto administrativo.

El mayor cambio que se requiere en la administración del Estado parece ser el paso desde una ética funcionaria (que se justifica a sí misma porque asume representar el interés general) hacia una ética de la responsabilidad (que se justifica socialmente por la calidad de servicio en materias tan distintas como las regulaciones, la salud, la justicia o la seguridad pública).

En esta vida todos aprendemos de todos. Y hay mucho que aprender en materia de gestión pública, tanto de experiencias comparadas, como de las técnicas de gobierno corporativo. En el CEP, luego de más de dos años de trabajo se ha preparado una amplia propuesta que supone separar, por un lado, el nivel político de las decisiones, donde las directivas y prioridades son definidas prudencialmente por quienes son responsables ante el electorado, y, por otro, la gestión profesional del servicio público, sujeta a la vieja institución de la rendición de cuentas.

Respetando el ámbito de discrecionalidad propio de la política, es necesaria una redefinición del servicio público, que, en definitiva, contribuya al mejor diseño y ejecución de esas políticas.

Ya un cambio en el sistema de reclutamiento, haciéndolo transparente y competitivo, permite asegurar cambios saludables. Así lo muestra la experiencia de selección de los futuros jueces, que tradicionalmente careció de reglas conocidas, y que desde hace seis años se realiza en concursos públicos a cargo del *staff* profesional de la Academia Judicial.

Cuando intentaba ordenar los principios de la propuesta de reordenación del servicio público, recibí la transcripción de un discurso reciente del primer ministro Tony Blair, que aparecerá en el próximo *Estudios Públicos*. Me permitirá señalar lo que dice respecto de la reforma del Estado, porque muestra que los problemas y las

ideas son universales (con la reserva de que en el Reino Unido no es tema relevante la politización del servicio público en razón del antiguo estatuto sobre el *civil service*):

[Los funcionarios públicos] se sienten plenamente realizados cuando un niño recibe buena educación, un paciente es bien atendido o una comunidad se torna más segura. Con todo, ellos suelen realizar su labor en sistemas y estructuras irremediablemente obsoletos o, lo que es peor, cuyo funcionamiento va a contracorriente de los objetivos de servicio. Sin una reforma, el aumento del dinero invertido y de los sueldos no va a dar resultados.

En primer lugar, necesitamos contar con un marco que incluya la responsabilidad (*accountability*) por lo que se hace, y estándares mínimos que debe satisfacer cada servicio. En segundo lugar, tenemos que dar libertad a los dirigentes locales para innovar, desarrollar y hacer valer su creatividad. En tercer lugar, debe existir un grado muchísimo mayor de flexibilidad en los términos y condiciones del empleo. En cuarto lugar, el usuario de los servicios públicos tiene que poder elegir entre varias opciones y, cuando la prestación de un servicio no dé resultados, recurrir a un proveedor alternativo. El enemigo de los servicios públicos no es la reforma sino el *statu quo*.

Todo ello apunta en la dirección conceptual que he tratado de proponer: del mismo modo que en las relaciones privadas, lo que efectivamente hacemos unos en beneficio de otros es lo determinante del éxito, para los profesores, los policías o los médicos los estímulos deben residir en la calidad del servicio que prestan a las personas. La tarea de que el Estado cumpla con excelencia su tarea es especialmente importante en Chile, porque, desde antiguo, el Estado en forma ha sido en este país una notable ventaja comparativa.

Quisiera concluir con un comentario lacónico, pero significativo, que un hijo universitario me hizo ayer cuando le comenté estas notas: 'se puede', me dijo. No se me ocurre qué más decir, en circunstancias que esa es la pregunta precisa con que este encuentro ha sido convocado.