

Hacia un Estado más eficiente

Priscila Corsi Cáceres

RESUMEN

La modernización del Estado debe orientarse al cumplimiento de un objetivo superior que se refiere convertir a Chile en un país desarrollado. Por tanto la modernización es un medio y no un fin en sí mismo. Dicha transformación debe basarse en tres pilares básicos: legitimidad institucional, equidad y competitividad, los cuales a su vez se complementan entre ellos. Un país competitivo en el marco internacional requiere de instituciones sólidas, eficaces y legitimadas en un contexto democrático. Un país competitivo requiere de un fuerte capital social y ello alude directamente a las oportunidades para el desarrollo personal y colectivo de una sociedad. La combinación virtuosa de estos elementos es necesaria e imprescindible para alcanzar la meta del desarrollo. En este sentido, el presente trabajo permite realizar un análisis histórico en los gobiernos de la concertación sobre cómo estos elementos se han combinado para alcanzar la eficiencia del Estado y se pretende aproximar respecto algunos instrumentos para fortalecer los elementos planteado y alcanzar una verdadera eficiencia del Estado.

1. INTRODUCCIÓN

Para el Diccionario de la Real Academia Española, la Eficiencia es la “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. Es decir, este concepto siempre lleva consigo la consecución de un fin. Sin embargo, no da lo mismo los mecanismos, los recursos invertidos o el tiempo utilizado para la consecución de dicho objetivo. Resulta trascendental, entonces, optimizar todos los recursos disponibles para el cumplimiento exitoso de lo planificado.

Sin lugar a dudas, la terrible crisis económica del presente año demostró al mundo entero la necesidad de dotar a los Estados de las herramientas necesarias para poder prevenir y subsanar de la manera más óptima debacles como la vivida. Ante la evidencia de los hechos es posible afirmar que requerimos más Estado y, particularmente, uno más eficiente, aplicando instrumentos, herramientas y sistema de una modernización efectiva.

Incluso más, el Papa Benedicto XVI en su última carta encíclica denominada “Caritas in Veritate” se hace cargo de este punto y señala que el neoliberalismo ha dejado las huellas de su sistema en todo el mundo, constituyéndose en un real imperativo, el deber moral de los conductores políticos, de buscar las mejores mecanismos para enfrentar el futuro con la consigna clara de lograr “civilizar” la economía. En otras palabras, debe enarbolarse la bandera de lograr el crecimiento económico que, sin perjuicio de la legítima obtención de ganancias, deben ir más allá de la lógica del intercambio de bienes equivalentes y del lucro como fin en si mismo.

Surge el imperativo de determinar entonces qué entendemos por modernización del Estado. Al respecto no debemos olvidar que dicha aspiración ya se encuentra recogida en nuestra legislación a través de diversos cuerpos normativos como es la propia carta fundamental y la Ley de Bases generales de la administración del Estado. Este último establece que la Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Sin embargo, se hace necesario dotar de un contenido más preciso y palpable para el ciudadano común y corriente en cuanto a qué identificamos o que debe incluir un Estado eficiente.

En palabras simples podemos señalar que un estado eficiente es aquel capaz de lograr el cumplimiento de sus objetivos permanentes con una utilización razonable de sus recursos. Es decir, aquel que puede cumplir en tiempo y con calidad con las funciones que se espera de él.

2. EVOLUCIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Durante los gobiernos de la concertación sin lugar a dudas se ha trabajado para lograr un estándar óptimo de un estado eficiente. Ya en el Gobierno de don Patricio Aylwin Azocar surgen los primeros intentos para dotar a nuestro país de la institucionalidad necesaria en materias que hasta ese momento no tenían cabida tanto en el mundo político como en la sociedad en su conjunto. Se crea así, por ejemplo, una entidad especializada en temas de juventud denominada Instituto Nacional de la Juventud que es un organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles. También se crea el Servicio Nacional de la Mujer (1991) el que tiene su génesis en una

serie de compromisos internacionales contraídos por Chile al ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y suscribir otros acuerdos que recomiendan a los países que organismos de alto nivel se encarguen de impulsar el progreso de las mujeres. Finalmente, no podemos olvidar el esfuerzo en materia de descentralización que durante esta gestión creo los GORES.

Ahora bien, sin lugar a dudas el salto cuantitativo y cualitativo más importante en cuanto a modernización del Estado y, consecuentemente, en cuanto a la eficiencia del mismo se logra bajo el gobierno de don Eduardo Frei Ruiz Tagle. En dicho período (1994-2000) la modernización del Estado adquiere un concepto integral teniendo el Estado un rol relevante en su deber de estar al servicio de la persona humana y promoviendo el bien común.

El Estado adquiere el rol fundamental de articular una visión estratégica del país, ser un garante del bien común, transformarse en un ente regulador y un organismo capaz de responder y acoger las demandas de la sociedad civil. Este proceso de modernización chileno incluyó la incorporación de elementos tales como liderazgo, principios gerenciales llevados al ámbito público, planificación estratégica, indicadores de desempeño, control de gestión, importancia del usuario o cliente y sistema de auditorías preventivas.

En su gestión es posible señalar como logros la instauración del Comité de Transparencia el año 1994 que tenía por objeto analizar y proponer medidas para prevenir la corrupción y el alto grado de secretismo existente en la administración pública. Como fruto directo de dicha comisión podemos señalar la dictación de la Ley N° 19.653 denominada Ley de Probidad e, indirectamente, la reciente norma sobre Transparencia en la Función Pública. La trascendencia del principio de la probidad, no solo se tradujo en una modificación legislativa en el ámbito administrativo, sino que además, en la dictación de la Ley N° 19.645 del 11 de diciembre de 1999 que vino a modificar nuestro Código Penal creando una serie de conductas delictivas que el código no sancionaba antes de la modificación como el cobro de derechos o beneficios económicos excesivos por la ejecución de actos propios del cargo, el uso de información privilegiada para beneficio personal, las negociaciones incompatibles, entre otras.

Sin duda, la modificación tanto de la ley de Bases Generales de la administración del Estado como del Código Penal constituyó un avance legislativo, pues si bien es cierto, la anterior normativa orgánica constitucional consagraba a la probidad como una obligación importante del funcionario público, actualmente dicha obligación ha adquirido el rango de un principio básico de la administración del Estado, dedicándole, por tanto, todo el capítulo III de la Ley Orgánica Constitucional N° 18575.

Se crea el año 1997 el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (Caigg) cuyo objetivo es crear y fortalecer las Unidades de Auditoría, con el objeto de desarrollar en forma permanente y continua, auditorías de carácter general, estratégico, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.

Otro hito de real magnitud con miras a alcanzar la eficiencia en la administración pública fue la dictación de la Ley N° 19.553 (1998) en virtud de la cual se concede a los funcionarios públicos derecho al pago de asignaciones como cumplimiento de metas de carácter institucional derivada del cumplimiento de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG) y de las derivadas del cumplimiento de los denominadas Convenios de Desempeño Colectivo.

Finalmente, hacemos mención a la dictación de la ley N° 19.345 de 26 de octubre de 1994 que dispone la aplicación de la Ley N° 16.744 sobre Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales a los Trabajadores del Sector Público.

Durante el Gobierno de don Ricardo Lagos Escobar también hubo avances significativos con miras a lograr la eficiencia en la administración del Estado. Como hitos relevantes de su gestión encontramos la Ley N° 19.880 sobre Bases de Procedimientos administrativos La Administración no siempre responde a estos requerimientos oportunamente. Dicha falta de celeridad está dada, entre otras razones, por procedimientos administrativos lentos, en razón de plazos excesivos o indeterminados. Tal falta de adecuación entre demandas y respuestas oportunas, puede originar que los proyectos no se ejecuten, por desestimiento de los interesados, desaliento o frustración, perdiéndose así puestos de trabajo, impulso económico e ingresos fiscales.

Por otro lado, encontramos la ley en donde se establecen los mecanismos de compras en el sector público N° 19.886. El fundamento de esta normativa fue el considerar la imperiosa necesidad de tener en cuenta , por una parte, el deber de probidad y transparencia en los procesos de adquisición por parte de los funcionarios públicos y, por otro, la simplificación y modernización de los procesos de adquisiciones, mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información.

3. CONCLUSIÓN

Existen múltiples propuestas que tienen por finalidad aumentar la eficiencia en la función pública, las que resumiremos a continuación:

a. Creación de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas: el ciclo de diseño hasta la implementación de una política pública debe ser evaluado en su totalidad, en

cada una de sus etapas. Con un sistema integral de evaluación se puede garantizar la calidad y cumplimiento de objetivos para lo cual la política fue creada. En la actualidad esto se cumple solamente en evaluaciones ex antes, lo cual es insuficiente. Debe incluirse una dinámica de corrección de política pública de largo plazo. Esta función no puede estar en la Dipres, ya que es insalvable el conflicto de interés de quien evalúo con anterioridad y quien debe evaluar posteriormente. Además, el control de eficiencia del gasto es sólo uno de los factores a evaluar.

En concreto, se propone la creación de una Agencia con las siguientes características, funciones y forma de implementación. Se trata de un órgano estatal, dirigido por una autoridad política designada por el Presidente de la República, de alto perfil, pero con independencia técnica de alta especialización a través de un staff de profesionales seleccionados mediante el Sistema de Alta Dirección Pública, y de carácter permanente, que trasciende los gobiernos. Debe ubicarse en el Centro de Gobierno del Estado.

El objetivo será velar por el éxito de las políticas y programas públicos, de garantizar calidad de los mismos, evaluando los aspectos críticos que involucran, entendiendo la evaluación como un proceso sistemático de observación, medición, análisis y evaluación de la intervención estatal. Se focaliza, principalmente, en la evaluación de impacto de las políticas públicas.

En cuanto a su implementación, debemos indicar que en una primera etapa, puede crearse y organizarse mediante Decreto Supremo, como una “Comisión Asesora Presidencial para la Calidad de las Políticas Públicas”, a cargo de un Consejo Asesor y de un Secretario Ejecutivo, y con un staff de profesionales de primer nivel. Sin embargo, requiere institucionalización legal. Esta Comisión debería tener la tarea entonces de elaborar un anteproyecto de ley para la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.

b. Adecuados mecanismos de control: el ejercicio de la función pública no busca otra cosa que satisfacer las necesidades de la comunidad en general. Por tal razón, con el objetivo de garantizar el éxito de la gestión gubernamental, deben existir mecanismos efectivos de control en términos de prevenir errores en la toma de decisiones y en la ejecución de lo planificado. Esto implica relevar las instancias de auditorías preventivas, de evaluación de los programas ejecutados, de determinación de indicadores de calidad, entre otros.

c. Institucionalidad Pública: para el logro eficiente de las funciones estatales, sin lugar a dudas debe existir una institucionalidad acorde a la época actual. No es posible concebir una administración pública eficiente si la institucionalidad a través de la actual actúa es de carácter anacrónico. Dicho de otra forma, no corresponde esperar

un alto estándar de calidad de los Servicios Públicos si estos no cuentan con las herramientas básicas para poder brindar prestaciones de excelencia.

Así por ejemplo, el Ministerio de Economía podría ser objeto de una gran modificación en el que, por la vía legislativa, se releven los temas de tecnología, innovación y de transferencia del conocimiento. No debiera existir un ente especializado que se abocara exclusivamente a dichos temas. La respuesta parece, a todas luces, evidente.

Otro ejemplo, lo encontramos en el tratamiento que en nuestro país se da al tema de la Juventud. La institucionalidad actual en este punto no se condice con la época en que nos encontramos. El modelo diseñado el año 1991 no es capaz de absorber los requerimientos de la juventud actual. Por tal razón, cabe preguntarnos si es el momento para adecuar la institucionalidad en juventud. La respuesta parece evidente en pos de la eficiencia de la función estatal.

d. Estado como buen empleador para tener a los mejores: “Perfeccionar un nuevo trato laboral de funcionarios públicos”. La reforma laboral pública es imprescindible. El Estado actual en esta materia no resiste mucho más análisis y hay consenso en que la gestión de las personas en el Estado es un activo estratégico y hay que reformar el sistema actual.

Esta es una de las reformas para la modernización del Estado, a los cuales hay que construirle gobernabilidad y, por lo tanto, hay que aunar la voluntad de todos los actores en un diálogo en que todos ganen en una perspectiva de largo plazo. Esta reforma hay que hacerla con los funcionarios públicos y sus gremios, no en contra de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

HÉCTOR ARENAS, Ejes de la Modernización del Estado en Chile; Serie Prospectando Horizontes N° 3 – PolíticasPúblicas.cl.

MARIANELA ARMIJO, “Modernización de la Gestión Pública en Chile 1994-2000; en Proyecto de Reforma del estado: experiencias y desafíos en América Latina; Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile - Banco Interamericano de Desarrollo.

Constitución Política de Chile de 1980.

Diccionario de la Real Academia Española

KARIÑA DOÑA, “Síntesis del proceso de Modernización del Estado en Chile 1994 – 2003; Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión pública del Instituto de Asuntos Públicos, INAP, Universidad de Chile.

FLACSO- Chile; Modernizar el Estado: hacia un Chile Desarrollado y Competitivo. Mayo 2008.

Ley de Bases de la Administración del Estado N° 18.575.

Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios N° 19.886.

Ley de Transparencia y acceso a la información pública N° 20.285.

Tercera Encíclica del Papa Benedicto XVI, Solemnidad de los Santos Apóstoles Pedro y Pablo. “Caritas in Veritate” 29 junio 2009.