

GERENCIA PÚBLICA Y CALIDAD DE VIDA

MARIO WAISSBLUTH*

EN FRECUENTES REUNIONES CON OBJETIVOS DEL SECTOR PRIVADO, o con estudiantes y profesores de MBAs, queda la impresión que el tema del Estado y el gobierno les pasa desapercibido.

Cuidado. El Estado no se ve pero está en todas partes: cuando Ud. paga las contribuciones de su casa; cuando saca patente para el coche, cuando recibe las cuentas del agua, teléfono y autopistas concesionadas; cuando pierde una carta o el cartero pasa a cobrarle, cuando quiere crear una empresa y cuando quiere cerrarla; cuando toma un taxi, cuyos servicios están regulados; cuando manda a su hijo a la escuela privada o pública; cuando se cierra un instituto técnico profesional por mala calidad; cuando entra a un restaurante cuya sanidad también está vigilada; cuando emite una boleta de honorarios; cuando pide un crédito; cuando recurre a las AFP e ISAPRES.

La calidad de nuestras vidas depende del tema. Estamos en una suerte de limbo, a medio camino entre el subdesarrollo y el desarrollo, y este tránsito va a depender en buena medida del éxito que tenga en Chile en profundizar la modernización del poder ejecutivo, el legislativo, el judicial, y los municipios.

La importancia de la Gerencia Pública y sus intraemprendedores.

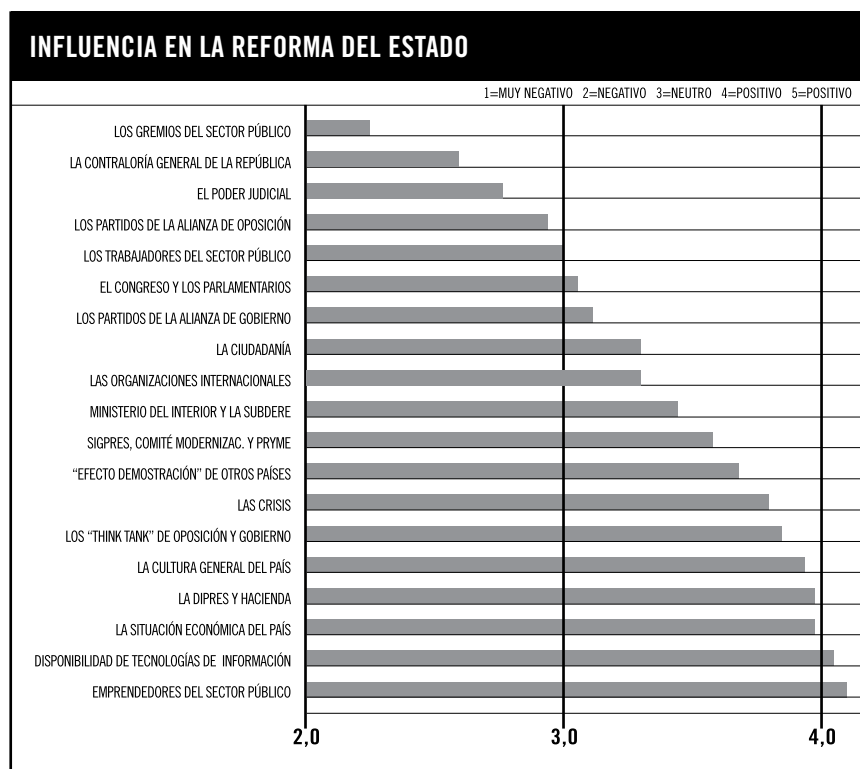
Recientemente me correspondió realizar un balance del proceso de reforma del Estado chileno entre 1990 y 2005¹. Una de las conclusiones más nítidas y contundentes fue que las reformas más exitosas, las instituciones que más avanzaron, estuvieron ligadas a liderazgos gerenciales de alta calidad. Por el contrario, donde esto no ocurrió, el avance fue casi nulo.

La definición de texto de los intraemprendedores del sector privado dice que son individuos con visión empresarial, que manifiestan una conducta y orientan su comportamiento al desarrollo y surgimiento del espíritu emprendedor interno. Están dispuestos a asumir riesgos, generando y aprovechando ideas innovativas, detectando éxitos donde otros ven fracasos o problemas y cuya fortaleza es la innovación con talento, convirtiéndose así en agentes de cambio.

La encuesta que mostraremos a continuación, fue aplicada a cerca de 56 entrevistados, altos directivos de oposición y gobierno, académicos y empresarios. La pregunta se refirió a cuáles fueron los detonantes y factores positivos, y los obstáculos al proceso general de reforma del estado entre 1990 y el 2005. Las percepciones de entrevistados de gobierno, independientes y de oposición fueron muy coincidentes, y reafirman de manera cristalina los conceptos anteriormente señalados. El lector podrá observar que los comentarios salen casi sobrando.

* El texto íntegro del artículo "La Gerencia Pública en Chile", publicado por el autor en Revista Trend Management, Diciembre 2006, sobre el cual se basa esta síntesis se encuentra en: <http://www.mariowaisbluth.com>

1. Waissbluth, Mario, "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005" marzo 2006, www.mariowaisbluth.com/secciones/publics.htm



Según la mayoría de la opiniones de los entrevistados, los “virus infecciosos” del proceso de reforma del Estado en Chile fueron claramente los intraemprendedores del sector público. Sería inconducente tratar de mencionarlos a todos, pues de seguro alguno quedará excluido, pero es imprescindible referirse a algunos por las moralejas que acarrearán sus casos:

- ☞ El Dr. Osvaldo Artaza, a cargo del Hospital Calvo Mackenna, deliberadamente decidió violar las normas y, una vez conseguidas de manera inédita donaciones por 5 millones de dólares para esta institución, decidió contratar personal a honorarios que claramente debería cumplir funciones de rutina (lo cual está prohibido). Estas actividades le valieron numerosos ataques por parte de los gremios de la salud (por ser un “privatizador”), y un sumario del Servicio de Salud Metropolitano con la consecuente destitución del cargo. La Ley de Plantas era más importante que la salud de los niños...
- ☞ Arturo Aylwin, un Contralor innovador, al recibir la “Toma de Razón” de esta destitución, ¡la rechazó!, en un dictamen cuyo texto es histórico: “la medida disciplinaria... resulta improcedente... No puede dejar de ponderarse en el caso en estudio que la normativa vigente en materia hospitalaria ha sido en la práctica superada por la realidad... en verdad, lo ocurrido en el Hospital Calvo Mackenna implicó una verdadera experimentación... la aplicación de la medida disciplinaria resulta absolutamente desproporcionada”.
- ☞ Al consultarle a ejecutivos como Javier Etcheverry respecto a su gestión en Impuestos Internos, o Marcos Lima en FONASA, u otros, respecto al grado de interés y apoyo que recibieron de las autoridades gubernamentales para materializar su proceso de modernización institucional, la respuesta es que la señal más nítida que recibieron fue en el sentido de “hacer lo que quisieran, siempre y cuando no armaran ruido”.
- ☞ La persistencia de Mario Marcel, quien, salvo un lapso fuera del país, persiguió la modernización del Estado durante quince años, hizo una diferencia significativa. Soledad Alvear tuvo asimismo un protagonismo central en tres de las reformas más importantes.

Los ejemplos podrían ser muchos más: el caso BancoEstado, cuya modernización tomó quince años; Claudio Orrego en el Comité Interministerial de Modernización Pública; Carlos Massad, que perdió el cargo de Ministro de Salud al confrontar a los gremios, sucesivos Directores de la JUNAEB, del Registro Civil; Álvaro Díaz impulsando la Agenda Digital y los programas de gobierno electrónico, etc.

La experiencia internacional

a) La importancia de un adecuado sistema de servicio civil y gerencia pública fue relevada hace algún tiempo por los autores Evans y Rauch² que analizaron, para 35 países en vías de desarrollo, incluyendo Chile, la correlación entre a) el crecimiento en el producto per capita 70-90, b) el valor absoluto del PGB, c) el número promedio de años de escolaridad, y d) el “store weberiano”. Ellos definen el “store weberiano” como la combinación de 10 variables. 1) influencia de las Instituciones públicas en la formación de política económica, 2) proporción de altos directivos seleccionados por concurso, 3) años promedio de duración en el cargo, 4) posibilidad de ascenso vía concurso, 5) tránsito de directivos entre sector público y privado, 6) relación entre salario público y privado, 7) presencia de corrupción, 8) tasa de incremento de salarios respecto al sector privado, 9) importancia de los procesos de examinación en la selección, y 10) grado de interés de los graduados universitarios por ingresar al servicio civil. La ecuación de correlación encontrada fue:

Tasa de crecimiento (%) = - 0.31 (valor del PGB) + 0.30 (grado de escolaridad) + 0.61 (store weberiano).

Es comprensible que haya una correlación negativa con el valor del PGB. Mientras más rico es un país, más difícil le resulta crecer rápido. Lo que resulta sorprendente es que parece haber doble de impacto del “store weberiano” (0.61) que el grado de escolaridad (0.30) en la tasa de crecimiento. Esto reflejaría la importancia de contar con altos directivos seleccionados profesionalmente, adecuadamente remunerados y con un tránsito razonablemente frecuente entre sector público y privado, para el crecimiento del país.

La Salud del Estado chileno

La tabla que se muestra a continuación refleja las percepciones que expresaron los entrevistados del estudio respecto a los avances que hubo en el período 1990-2005, en diversos ámbitos de intervención del Estado³. Se encuestaron 38 ámbitos de acción estatal, pero por razones de espacio la tabla sólo incluye 19. Los resultados ayudan a interpretar lo ocurrido. Ver tabla en página opuesta.

En la parte superior de la Tabla predominan temas que estaban enteramente en manos del Ejecutivo, sin mayores cortapisas de carácter institucional o corporativista. Si se observan, en cambio, los ámbitos inferiores de la tabla, los de escasos o nulo avance, se constata una predominancia de temas ligados a instituciones o enclaves más autónomos del poder ejecutivo, sobre las cuales éste no tiene jerarquía administrativa: Contraloría General, Poder Judicial, Municipios.

2. “Bureaucracy and Growth: A cross national análisis of the effects of “weberian” state structure on economic growth” P. Evans, J.E. Rauch, *American Sociological Review*, Oct. 1999; 64, 5, p.748.

3. El promedio se ponderó de acuerdo a una encuesta de preferencias políticas del país.

Otra conclusión central es que, si se analizan los grandes éxitos, como el manejo fiscal, los pioneros Tratados de Libres Comercio, las telecomunicaciones, la Agenda Digital, la ley Compras Públicas, la ley de Alta Dirección, las leyes de transparencia y probidad, todas ellas son reformas que no requerían desafíos significativos de carácter gerencial, ni abordar los complejos problemas gremiales del sector público. Una reforma que requería una institucionalidad sólida para su ejecución fue la ley de Concesiones de Obras Públicas, lo que

RESULTADOS DEL CUESTIONARIO DE PERCEPCIONES SOBRE AVANCES EN LA REFORMA DEL ESTADO 1990 – 2005 APLICADO A LIDERES DE OPINION.

| 5: MEJORÓ MUY SIGNIFICATIVAMENTE 4: MEJORÓ SIGNIFICATIVAMENTE 3: MODERADAMENTE | 2: SE MANTUVO 1: RETROCEDIÓ | PROMEDIO PONDERADO | AFINES A GOBIERNO | INDEPEN- DIENTES | AFINES A OPOSICIÓN |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|
| EL MANEJO FISCAL, HACENDARIO Y DE GESTIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA. | | 4,2 | 4,4 | 3,9 | 4,0 |
| EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN EL APARATO DE ESTADO. | | 4,1 | 4,2 | 4,0 | 4,1 |
| LA GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE OBRAS PÚBLICAS. | | 4,1 | 4,3 | 4,0 | 3,8 |
| LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES. | | 4,0 | 4,2 | 4,0 | 3,9 |
| LAS NORMAS Y PRÁCTICAS RELATIVAS A LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS. | | 3,3 | 3,5 | 2,9 | 3,3 |
| LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS. | | 3,2 | 3,7 | 3,1 | 2,8 |
| LA GESTIÓN Y FOCALIZACIÓN DEL COMBATE A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL. | | 3,2 | 3,7 | 2,7 | 3,0 |
| LA EDUCACIÓN SUPERIOR. | | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 3,3 |
| LA SALUD PÚBLICA. | | 3,1 | 3,5 | 3,0 | 2,7 |
| LA GESTIÓN DE LOS MUNICIPIOS. | | 3,0 | 2,9 | 3,0 | 3,2 |
| LA GESTIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES Y DESARROLLO URBANO. | | 3,0 | 3,2 | 3,0 | 2,7 |
| LAS NORMAS Y GESTIÓN DE LA PROBIDAD. | | 2,8 | 3,6 | 2,4 | 2,1 |
| LA AGILIDAD Y CALIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO. | | 2,8 | 2,8 | 3,1 | 2,6 |
| LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL PODER JUDICIAL. | | 2,6 | 2,3 | 2,7 | 2,6 |
| LAS NORMAS Y PRÁCTICAS LABORALES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. | | 2,6 | 2,8 | 2,2 | 2,5 |
| LA EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA. | | 2,6 | 2,9 | 3,0 | 2,2 |
| LA EDUCACIÓN PÚBLICA MEDIA. | | 2,5 | 2,7 | 2,8 | 2,2 |
| EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN. | | 2,4 | 2,7 | 2,6 | 1,9 |
| LA CONTRALORÍA COMO ÓRGANO FISCALIZADOR. | | 2,2 | 2,3 | 2,6 | 1,9 |
| PROMEDIO GENERAL. | | 3,1 | 3,3 | 3,1 | 3,0 |

reventó en una de las mayores crisis políticas y de probidad del período, entre otras razones, porque no se desarrolló adecuadamente dicha institucionalidad. Las importantes reformas de municipalización de la educación y la salud, también fueron un fracaso al no diseñarse una capacidad institucional en los municipios ni la flexibilidad laboral que permitiera su adecuada gestión.

A la inversa, las escasas reformas institucionales sólidas que se lograron, como el caso del Servicio de Impuestos Internos, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, importantes proyectos de gobierno electrónico, el Registro Civil, el Fondo Nacional de Salud y algunas empresas públicas, fueron propulsadas por “intraemprendedores” del sector público, que lo hicieron con la indiferencia de la clase política, el poder ejecutivo y el parlamento.

Para construir más escuelas, viviendas u hospitales se requiere más dinero. En cambio, mejorar la calidad requiere mejorar la gestión y abordar los complejos problemas gremiales, y eso es claramente más difícil y políticamente cotoso, especialmente para un gobierno de coalición. La demostración más nítida de esta afirmación es que, según un estudio reciente del Banco Central Europeo, Chile tiene la envidiable quinta posición entre los países de la OECD en materia de eficiencia del gasto público, pero está en último lugar en materia de calidad.

El sistema chileno de Alta Dirección Pública

A raíz de las crisis de fines del 2002, de MOP-GATE y similares, para darle gobernabilidad a la crisis, se acordó entre la oposición y el gobierno la agenda más ambiciosa de reformas transversales del Estado, tal vez de toda la historia chilena. Esta se materializó en la Ley 19.882, que entre otros temas establece el Consejo de Alta Dirección Pública.

El perfil y las remuneraciones del gerente público en Chile

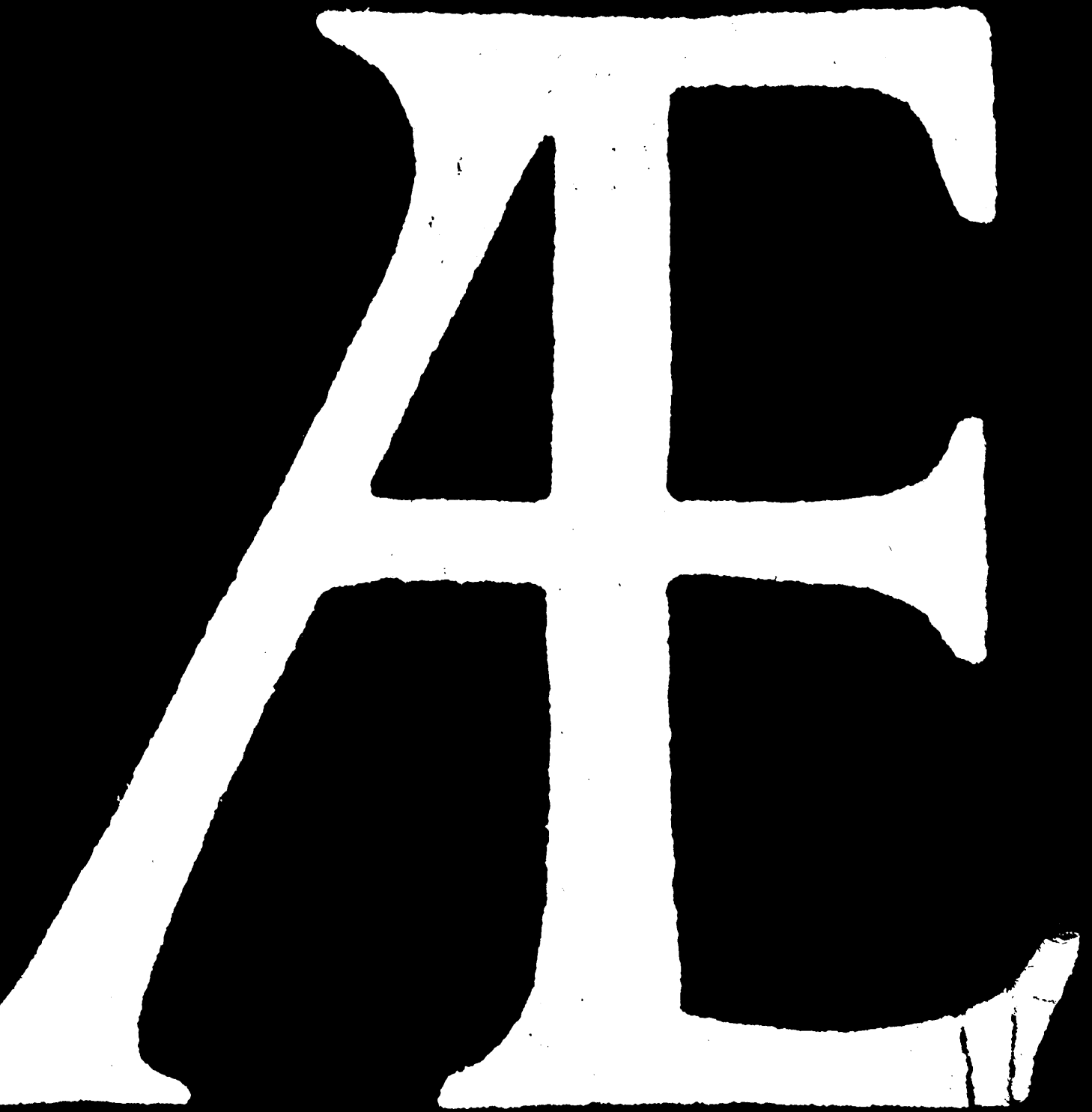
Aun tomando en cuenta la presión de la competencia en los negocios, creemos no exagerar al afirmar que, si se quiere prestar un servicio de calidad a la ciudadanía, ser gerente público requiere exactamente las mismas competencias que un gerente privado...pero con una mano atada a la espalda, una pesada mochila en los hombros y bastante menos salario. En el Consejo de Alta Dirección Pública, del que formo parte, hemos establecido cinco factores que, con diversos ponderadores, se aplican de manera casi estándar dentro del proceso de selección:

- ∞ VISION ESTRATÉGICA: Poseer, o tener la potencialidad para adquirir rápidamente, una visión estratégica respecto de la políticas públicas asociadas a ese servicio.
- ∞ CAPACIDAD GERENCIAL: Formación, conocimientos, capacidad y/o experiencia para dirigir y gestionar una organización compleja. En otras palabras, ser un buen gerente.
- ∞ HABILIDADES EMOCIONALES: capacidad para desarrollar un liderazgo proactivo, negociaciones difíciles, de trabajo bajo intensa presión y de toma de decisiones compatible con los desafíos del cargo.
- ∞ HABILIDADES DE RELACIÓN CON EL ENTORNO: Capacidad para relacionarse y coordinarse con el entorno sociopolítico de la institución y articular redes, tema mucho más complejo que en el caso privado, dada la multiplicidad de “dueños” y “stakeholders” institucionales. Esto incluye también la capacidad de presencia y manejo en los medios de comunicación.
- ∞ CONOCIMIENTOS TÉCNICOS: En ocasiones, es deseable la formación y conocimientos técnicos específicos. Por ejemplo, el Jefe de la División Pecuaria del Servicio Agrícola y Ganadero requiere por fuerza de conocimientos especializados. En otras ocasiones, se requiere por ejemplo del idioma inglés.

Desafíos

La sociedad civil y las empresas no pueden abandonar al Estado, deben preocuparse por él, por cuanto el bienestar de la ciudadanía, el desarrollo de las empresas, la competitividad del país y el combate a la pobreza dependen en buena medida de que contemos con un mayor acercamiento entre el mundo de lo público y lo privado.

Esto pasa por diversos ámbitos: luchar por mejorar esas remuneraciones; por despejar las trabas burocráticas y rigideces que enfrentan estos directivos; por acelerar y ampliar la cobertura del sistema de gerencia pública profesionalizada en el país: por acercar más los programas de formación universitaria de pre y post grado en administración pública y privada, hoy absurdamente alejados; por formar una nueva generación de jóvenes ejecutivos con vocación de servicio público. Pero por sobre todas las cosas, se requiere un cambio de actitud las empresas y la sociedad civil, en lugar de considerar al estado chileno como “un hermano un poco retardado” con el cual hay que convivir y en ocasiones resolver las molestias e inconvenientes que genera, deben prestarle toda la atención que este merece, por cuanto es una pieza clave de desarrollo del país.



Mauricio Amster, letras caligráficas para logotipo de Revista Finis Terrae, Santiago, 1963.