

**UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA**

Av. Lib. Bdo. O'higgins 3363
www.fae.usach.cl

La nueva agenda de modernización del Estado

Gonzalo D. Martner
Documentos de Trabajo 2007, n°6

Santiago, Marzo 2007

Introducción

La constatación por la Contraloría General de la República del uso incorrecto e ilegal de recursos en un organismo público de alto impacto social como es Chiledeportes y de irregularidades en las rendiciones de cuentas de algunos candidatos en las elecciones del año 2005, incluyendo un ex postulante al cargo de Presidente de la República, crearon, al sumarse a episodios anteriores, un fuerte y en muchos sentidos deprimente impacto mediático. Por momentos pareció que el país se derrumbaba bajo el peso de una corrupción generalizada. Sin embargo, por los mismos días, Chile aparecía en el listado de Transparencia Internacional en la mejor posición de América Latina en materia de probidad y la número veinte en el mundo. ¿Con cual de las dos imágenes quedarse?

Existe un lamentable pero explicable interés de utilización partidista de los temas de corrupción. Esto genera una profusión de acusaciones que no ayudan a separar la paja del trigo. A ello se suma la hipersensibilidad ciudadana sobre el tema, lo que habla de la persistencia de un rechazo genérico a la política, pero sobre todo habla muy bien de los valores cívicos imperantes en el país, que no tolera que sus autoridades públicas desvíen los recursos colectivos para fines particulares (personales o partidistas), ni el tráfico de influencias, ni el clientelismo. Es muy probable que la arbitrariedad reinante en el mundo de las actividades privadas, los abusos de poder que se originan en los privilegios que provienen del dinero, acrecienten, con justa razón, la demanda del ciudadano común por honestidad intachable en el uso de los recursos públicos. Pero siendo la lucha contra la corrupción como andar en bicicleta (si no se pedalea, la caída es inevitable), hay que pasar del justo alegato a la acción permanente, persistente y pertinente, dejando atrás la tentación de tomar medidas histriónicas que duran tanto como su anuncio mediático o la descalificación al voleo que tanto daño le hace a las instituciones públicas y quienes muchas veces con gran sacrificio se desempeñan en ellas.

Nadie puede garantizar que entre centenares de miles de funcionarios públicos, miles de directivos y centenares de responsables del uso de recursos fiscales o de la aplicación de regulaciones, no haya quienes realicen actos corruptos, cediendo a la codicia. Tampoco algo así se puede garantizar que no ocurra en el sector privado, o en las organizaciones sin fines de lucro de variada índole. Lo que si el gobierno –y los responsables de cualquier organización que administra recursos de otros- puede y debe hacer es garantizar una actitud: perseguir sin demora y con todo el peso de las normas internas y de la ley todo acto de desvío para fines particulares de los recursos de los demás. A ello debe agregarse, porque entre otras cosas suele involucrar recursos muy cuantiosos, el castigo de todo trato de privilegio respecto de intereses privados a cambio

de dinero o de favores presentes o futuros, grandes o pequeños, y cualquiera sea su motivación. Nunca debe haber excusa para conductas reñidas con el interés público. El gobierno desde el primer momento puso todos los antecedentes en manos de los tribunales y de los fiscales que investigan los hechos cuestionados. La Presidenta declaró su auténtica indignación. Pero sobre todo, las medidas propuestas por el grupo de asesores de la Presidenta Bachelet y los anuncios aún más audaces realizados por ella el 23 de noviembre de 2006 van en la adecuada dirección de dar un salto en la calidad de nuestra democracia.

1. Más transparencia

Si el parlamento aprueba lo planteado por la Presidenta, se avanzará en asegurar mejor la publicidad de los actos públicos de toda índole, con énfasis en las compras estatales y en las asignaciones directas. Junto a revalorizar la virtud cívica, reemplazada en las últimas décadas por el desembozado predominio del afán de lucro, el mejor remedio es y seguirá siendo que muchos ojos miren la actividad pública, aunque haya quienes consideren que se rigidiza la gestión de gobierno, o que se abren espacios para la antigua costumbre nacional de acusar sin fundamento, de la que pocos se privan. Sin embargo, a la larga se gana más de lo que se pierde. De esta manera, si todo avanza bien, se logrará disminuir las “oportunidades de corrupción” y, en especial, terminar con la asignación discrecional de recursos (sin reglas de asignación, sin concursos, sin decisiones colegiadas, sin rendición de cuentas, sin expresión de causa). Se requiere vigilar con extremo celo las licitaciones, lo que se fortalecerá con el mejoramiento de los sistemas de control anunciado por la Presidenta, aunque falta precisión respecto del área municipal, donde las licitaciones de recolección de basura y otros servicios urbanos dejan mucho que desear, por decir lo menos. A esto cabe agregar la amplia publicidad que debe darse de aquí en adelante a las autorizaciones de actividad privada y a las fijaciones tarifarias, que tienen enfrascadas al Estado chileno en múltiples juicios por cientos de millones de dólares con algunas empresas reguladas que buscan todos los resquicios posibles para incrementar sus utilidades a costa del consumidor.

Se trata de terminar con el clientelismo, de pasar de la discrecionalidad a las reglas ¿Porqué no acudir además a la sociedad civil, estableciendo, junto a la mayor transparencia de las decisiones públicas anunciada, Comités de Usuarios que sean habilitados, además de los organismos oficiales de control, para revisar procedimientos y decisiones en cada órgano público, especialmente los que gestionan fondos concursables o directamente asignables? Ya existen experiencias de Comités de Usuarios, como en el nuevo mecanismo del Seguro de Desempleo aprobado en 2002.

2. Reemplazar el favoritismo por el mérito en el nombramiento de cargos públicos

La igualdad de acceso a los cargos públicos es un principio democrático que ha perdido fuerza en Chile, o que más bien nunca tuvo mucha fuerza en un Estado tradicionalmente prebendario. No olvidemos que ya formaba parte de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789. Permítasenos citar parte de su artículo 6, respecto del cual hay poco que agregar para fundar la sana doctrina democrática en la materia: “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir a su formación personalmente o a través de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y de sus talentos”.

La violación del principio de igualdad ante la ley, que incluye la igualdad de acceso a los empleos públicos, provoca universalmente en el mundo moderno la mayor de las irritaciones ciudadanas contra los gobernantes y es el factor principal de su deslegitimación, que en determinadas circunstancias arrastra la de la democracia en su conjunto (“que se vayan todos”).

En democracia, los gobernantes son elegidos, o debieran serlo, para llevar a cabo un programa de acción. Para ello deben poder trabajar en los puestos de liderazgo del gobierno con colaboradores de su confianza, en el sentido que comparten el mandato popular de realizar un programa y están exclusivamente motivados por su realización, nombrados discrecionalmente (y siendo en todo momento removibles) por el jefe de gobierno de cara al público. Estos deben poder disponer de pequeños equipos de apoyo técnico y político que expresamente entren y salgan con ellos de los gabinetes de los ministerios. El informe de los expertos convocados por la Presidenta hace proposiciones muy pertinentes en este sentido.

El resto de los empleos públicos, en una democracia moderna, debe ser de carácter profesional, no sujeto a discrecionalidad y menos a persecución política. Para ello se inventó el sistema de plantas, en el que los funcionarios no pueden ser removidos sino por mal desempeño, y en ningún caso por sus opiniones o convicciones. Y el ingreso y los ascensos deben realizarse mediante evaluaciones objetivas, anónimas, basadas exclusivamente en el mérito y no en el pago de favores o la constitución de clientelas. Este último es el camino más directo al desvío de recursos públicos, a la ineficiencia y la mediocridad en detrimento del mandato de servir a los ciudadanos.

Asegurar normas objetivas de acceso y promoción interna, con una cultura de la evaluación permanente de los recursos humanos, debe hacerse además sin la arbitrariedad constituida por los miles de cargos a contrata y honorarios, que son una de las fuentes principales del clientelismo que se ha instalado en nuestra administración. Los planteamientos de la Presidenta van en el buen sentido, al redefinir de manera drástica el uso de personal a honorarios, pero no avanza lo suficiente en materia de contrata. Debe recalcarse que el Estatuto Administrativo señala como norma general que en cada servicio público no más del 20% de los recursos humanos debe ser a contrata, lo que es materia de modificación cada año en la Ley de Presupuestos en muchos casos. ¿Porqué no obligar en lo sucesivo a cada responsable público a una justificación anual exhaustiva frente al parlamento de la derogación de la regla general? Ahí hay una tarea para el parlamento, que debiera atreverse a rechazar la actitud cómoda de los responsables de las finanzas públicas que no se hacen cargo de esta dimensión de la profesionalización de la función pública bajo el falso principio de la flexibilidad y de la economía, que suele transformarse a larga en despilfarro por el exceso de discrecionalidad que lleva al abuso y al pago de favores.

El cuerpo de funcionarios debe ser reclutado mediante estricto concurso de oposición, anónimamente, con movilidad horizontal. Su función debe ser ejecutar eficazmente las políticas impulsadas por la autoridad que responde ante los ciudadanos y contribuir técnicamente a su diseño. Por tanto su carrera no debe llegar hasta la cima de la jerarquía estatal, salvo que cuente con la confianza presidencial, cima que debe ser ocupada por las razones expuestas por personas mandatadas directa o indirectamente por la soberanía popular. Los funcionarios de carrera deben poder trabajar con gobiernos de un signo u otro, siempre que sean competentes (en este sentido el alegato por aumentar los embajadores de carrera realizado por funcionarios mediocres del Ministerio de Relaciones Exteriores ingresados en medio de la arbitrariedad militar no tiene fundamento).

La consecuencia de esta afirmación es que se debe restringir drásticamente en Chile los cargos de confianza política y limitarlos a no más de unas 300 posiciones directivas (con sus respectivos colaboradores directos). Y en esto el informe de los expertos avanza positivamente en algunos criterios.

Hagamos un poco de historia. Hasta diciembre de 1989, y desde 1973, todos, léase bien, todos los cargos de la administración del Estado eran de exclusiva confianza de la autoridad presidencial. Bastaba un decreto del Ministro del Interior para la cesación en el cargo de cualquier funcionario. Los mismos

que hoy son adalides de la profesionalización pública practicaron cuando eran funcionarios de una dictadura las mayores arbitrariedades...hasta que dictaron al terminar su gestión un estatuto que después de 17 años le daba a los funcionarios la más completa inamovilidad, con excepción del primer (ministros y subsecretarios) y segundo (unos 700 jefes de división y equivalentes) niveles de la administración. Se dejó además en suspenso todo mecanismo de calificación, lo que hubo que corregir en el primer gobierno democrático, con excepción de los profesores, lo que se hizo solo recientemente.

Por esta razón, el entonces Presidente electo Patricio Aylwin solicitó a la feneciente junta militar, y obtuvo de ella, una modificación de la ley del Estatuto Administrativo para que el tercer nivel (los del orden de tres mil jefes de departamentos) fueran también de exclusiva confianza presidencial, con garantías de continuidad funcionaria (“plantas paralelas”) para los desplazados del cargo. Lo que tuvo una justificación circunstancial, pues en realidad muchos de esos jefes de departamento no tenían las competencias necesarias y habían llegado ahí arbitrariamente, se transformó en un problema en el largo plazo: un espacio de oro para el clientelismo y para el sistema de pase partidario informal a la hora de nombrar a personas que debían cumplir funciones profesionales al servicio de los ciudadanos.

La Presidenta anuncia, en una buena decisión, que se ampliará los servicios con director reclutado por concurso y que un proyecto de ley distinguirá entre servicios cuya jerarquía máxima será concursable y otros en que lo será solo un segundo nivel. Esto va en la buena dirección, aunque es bastante discutible poner en un mismo plano por ejemplo la Casa de Moneda (cuyo compromiso con el programa presidencial no parece ser un requisito de buen desempeño) con la Dirección de Relaciones Económicas, que si requiere que su responsable no tenga una política exterior contradictoria con la del Jefe de Estado. O que los representantes de la pluralidad de Chile en el Consejo de Televisión se nombren por concurso...

Habrá que distinguir acuciosamente y con fundamento entre los servicios que definen políticas y los que ejecutan políticas cuyo directivo debe tener un compromiso con el programa de gobierno, que deben seguir siendo de confianza presidencial (y periódica rendición de cuenta ante el parlamento), y los de ejecución técnica. Allí habrá un papel para la deliberación parlamentaria.

3. Terminar con la intervención de la política por el dinero

Aunque a muchos ciudadanos de buena fe no siempre les guste reconocerlo, porque consideran ilegítimo el uso de recursos de todos para la

actividad política, esta tiene un costo. De manera austera, ese costo debe ser cubierto por recursos públicos, y así evitar la influencia de los intereses económicos entre los legisladores, el pretexto para el desvío de recursos fiscales o el trato de favor a privados para financiar campañas. En esto se ha avanzado, pero debía prohibirse el inexplicable aporte legal de empresas a la actividad política y consagrarse que el incumplimiento de estas normas debe llevar a la pérdida inmediata del cargo para el que se ha sido elegido. Esto lo ha anunciado la presidenta como parte de sus medidas, lo que no estaba contemplado por los asesores, y revela su decidido liderazgo en la materia (que uno de ellos vinculado a la oposición impugnara a la Presidenta por hacerlo revela que hay quienes aún no respetan como se debe a la autoridad que emana de la soberanía popular). Veremos en el parlamento qué actitud toma la derecha en esta cuestión medular de su poder político: la representación del dinero en las instituciones, y un amplio subsidio para hacerlo. Ahí veremos si es sincera su actitud de mejoramiento de la democracia.

La oposición debiera entender que estos son temas a situar por encima del debate contingente, entregar ideas y prestar su apoyo para preservar lo que sigue siendo cierto: en Chile hay corrupción, pero esta es perseguida, socialmente castigada y constituye la excepción, no la regla. Y la Presidenta ha señalado con pertinencia una dirección hacia la cual caminar.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME:

<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#)..