

Undurraga, I. y Rojas, M. (Eds.). (2010). *Personas en el Estado: Hacia un país de clase mundial*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado; Chile.

GUSTAVO CAMPOS

Universidad de Valparaíso, Chile

guscamos@gmail.com

El Consorcio para la Reforma del Estado constituye una instancia de encuentro entre el mundo académico, político, y técnico, para la discusión de ideas en respuesta a la necesidad de construir acuerdos en materia de Reforma del Estado. En esa línea, el Consorcio aspira a constituirse en “un referente técnico dotado de legitimidad política”, y para ello convoca a tres importantes universidades chilenas (Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Adolfo Ibáñez), y a ocho centros de estudios ligados a las dos principales coaliciones políticas del país: la Concertación de Partidos por la Democracia (alianza de centro-izquierda gobernante durante los años 1990 y 2009) y la Coalición por el Cambio (alianza de centro-derecha actualmente en el gobierno).

Dentro de sus áreas de trabajo se abordan temas como Roles e Institucionalidad, Descentralización y Desarrollo, Planificación, Control y Evaluación, y Personas en el Estado. De esta última área de interés surge el documento *Personas en el Estado: Hacia un País de Clase Mundial*, con 46 páginas de extensión y estructurado en tres capítulos.

La idea del texto es avanzar hacia “una propuesta de gestión y carrera pública para las personas que trabajan para el Estado en cargos no directivos” (p.5), a partir del abordaje de temas estratégicos para la gestión de personas en el Estado y utilizando como metodología el trabajo sobre un documento realizado por un comité de expertos y la revisión de experiencias y recomendaciones de la OCDE.

En su primer capítulo, se analiza el siempre complejo tema de la negociación colectiva en el sector público, el cual está marcado por un marco normativo que entrega escaso margen de acción tanto para el gobierno como para las organizaciones de funcionarios públicos. En el caso del primero, los recursos económicos necesarios para la negociación dependen de la aprobación del Congreso, y en el caso de los segundos la imposibilidad de conformar sindicatos (con poder de negociación y huelga) lleva a una forma de organización de asociaciones gremiales con derechos más restringidos.

La experiencia internacional revisada en este texto (los países de la OCDE) muestra una amplia diversidad normativa sobre el tema, principalmente en lo

REVISTA DE GESTIÓN PÚBLICA

VOLUMEN I, NÚMERO 1

ISSN 0719-1820

pp. 177-181

referido al “derecho a huelga” con variadas expresiones legales; y a la capacidad de negociación, la cual va desde una negociación consultiva y voluntaria (Estados Unidos y Japón) hasta la negociación obligatoria (Finlandia y Corea del Sur).

Al mismo tiempo, la revisión de la experiencia internacional muestra que la negociación se encuentra determinada por la variable del nivel de negociación, es decir, si los gremios o asociaciones gremiales negocian a nivel federal, local o sectorial.

En el caso chileno, se observa que pese a la prohibición legal “en la práctica se ha producido un sistema de negociación no reglamentado a través de la Mesa del Sector Público que negocia todos los años, con los representantes de más de catorce gremios coordinados por la CUT, presentando un proyecto anual de reajuste y mejora de las condiciones laborales” (p. 12). Dicha negociación ha involucrado por varios años consecutivos a diversos actores institucionales (gobierno, funcionarios, Congreso). Además, existen numerosas experiencias de negociaciones de asociaciones gremiales sectoriales y de servicios específicos con su respectiva autoridad.

La propuesta de los autores es un llamado a terminar con el incumplimiento de la normativa vigente y regular las negociaciones en el sector público, lo cual pasaría “por establecer las condiciones de la negociación, las materias a negociar y también los parámetros de gasto público en que se mueve la negociación en cuanto a remuneraciones” (p. 17). Para ello, se plantea generar dos niveles de negociación, el primero con una mesa de negociación central donde se definan un 70% de los recursos destinados a personal por la DIPRES, y una descentralizada, donde los respectivos gremios definan con sus respectivos niveles directivos el 30% restante de los recursos destinados a remuneraciones (“ajuste global” y “ajuste sectorial” cuyos porcentajes expresados son referenciales y constituyen un primer acercamiento).

Dentro de las condiciones propuesta por los autores destacan la necesidad de evitar la coincidencia de las negociaciones colectivas con el ciclo político-económico, lo cual es un tema que podría resultar poco atractivo para los gremios, debido a que se considera que precisamente dicho ciclo permite la generación de ventanas de oportunidad para las negociaciones. Por otra parte, el documento plantea la necesidad de incorporar “el derecho a huelga como derecho fundamental, sin posibilidad de reemplazo de trabajadores, y considerando como criterio de realidad que hoy se producen en la práctica, por lo cual ya no es factible eliminarla” (p. 18).

En el segundo capítulo, trata sobre la Orientación a la Calidad de Servicio, el cual lo autores señalan es un elemento que responde a la tendencia mundial de la reforma del estado y de los preceptos de la Nueva Gestión Pública. Efectivamente, la discusión acerca del rol de Estado en la sociedad ha estado marcada por la concepción del ciudadano como objeto de derechos, usuario y/o beneficiario frente a servicios que, en muchos casos, cuentan con un monopolio y, por lo tanto, el incentivo a la mejora dado por la competencia no existe.

Como principal referente internacional en la materia, los autores citan la experiencia de Reino Unido donde se realizó una “descentralización funcional de la administración pública; se buscó una mayor rendición de cuentas y la reducción del gasto, se introdujeron principios del mundo privado para la conducción de las diferentes agencias de gobierno y se llevó a cabo un proceso de profesionalización” (p. 23).

Dicha mirada no es casual debido a que es en el Reino Unido el principal referente de la aplicación de las reformas de la Nueva Gestión Pública e inclusive de la gestión del servicio civil (civil service). En esa misma dirección, los lineamientos del Banco Mundial han relevado el rol de los funcionarios públicos como factor crítico para la calidad de servicio de las instituciones públicas (“pre-requisito para la eficiencia y la calidad de los servicios”).

La experiencia chilena en esta materia evidencia varios instrumentos orientados a la calidad de la gestión de los servicios públicos. Entre ellos destacan los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), las Cartas de Derechos Ciudadanos y los Balances de Gestión Integral (BGI). Al mismo tiempo, se destacan las experiencias del Servicio de Impuestos Internos y el Registro Civil como instituciones que muestran mejoras significativas en la entrega de servicios a los ciudadanos gracias a la incorporación de tecnologías propias del gobierno electrónico.

La propuesta de los autores en esta materia pretende abordar de manera integral el tema de la calidad de servicio, entendiendo que ésta es un asunto complejo donde intervienen diferentes variables. Por ello, establecen en primer lugar condiciones necesarias para su propuesta, luego abordan las herramientas necesarias para la implementación de mejoras, y tercero, definen los factores de éxito de la propuesta.

Para los autores es de gran importancia la necesidad de realizar un trabajo de definición de productos, usuarios y áreas o departamentos que entregan directamente al ciudadano los productos con el objetivo de definir claramente en los involucrados. Por otra parte, señalan como necesaria la definición de estándares mínimos de calidad esperados, la acreditación externa de los niveles de calidad y la entrega gradual y condicionada de discrecionalidad para las instituciones exitosas en materia de calidad de gestión.

El tercer y último capítulo, trata sobre la Remuneración para la Gestión; tema que está en discusión en el escenario internacional, y a juicio del Banco Mundial debe observar los principios de sustentabilidad fiscal, remuneraciones concentradas en los elementos relacionados con capital humano y no en suplementos del salario, y competitividad de las remuneraciones según responsabilidades de los cargos y el sector privado.

La experiencia de la OCDE en materia de remuneración presenta variadas realidades, aunque se observa una tendencia a la implementación de niveles de variabilidad asociados al cumplimiento de metas. El caso chileno no es la excepción, aunque se ha observado que los “sistemas de evaluación y cumplimiento de metas, tanto individuales como colectivos e institucionales, se han caracterizado por un alto nivel de cumplimiento” y la evaluación del Banco Mundial ha ratificado la percepción de muchos acerca de que los PMG se cumplen en lo estrictamente formal.

Dada la complejidad de la remuneración en el caso chileno, los autores centran su propuesta en lo referente a los incentivos asociados al desempeño, los cuales a su juicio “debiesen estar principalmente asociados a la calidad del servicio, estableciendo así el vínculo con el tema de la propuesta anterior sobre Orientación al Servicio” (p. 40).

La propuesta se basa en el perfeccionamiento de los incentivos institucionales y grupales ya existentes, e incorpora un incentivo individual con elemento nuevo cuyo planteamiento se hace considerando las eventuales resistencias culturales que pueden existir, y por ello se entiende que su implementación debe ser gradual.

El incentivo individual requiere de la detección de “cargos estratégicos” asociados a variables de responsabilidad, conocimiento técnico, impacto en la calidad entregada a la ciudadanía y considerando el mercado laboral y una serie de acuerdos que si bien los autores reconocen que son de alta complejidad, asumen como necesarios.

Una de las fortalezas del documento es el esfuerzo por abordar las temáticas señaladas desde una perspectiva donde la teoría y las propuestas son fruto del conocimiento existente en el panel de expertos y por lo tanto se presenta un diagnóstico de la problemáticas asertivo y veraz, lo cual se complementa con propuestas técnicas innovadoras que se contrastan con las experiencias de los países de la OCDE y la realidad institucional chilena. Lo anterior, permite al lector contar con elementos teóricos y empíricos sobre el tema; y al mismo tiempo materializa el objetivo orientado al pragmatismo de generar un documento que “se aleja de planteamientos globales que conducen a reformular por completo el Estatuto Administrativo, lo que no presenta viabilidad política en el corto plazo” (p. 5).

Dada la complejidad de los temas tratados, es de esperar que se asuma como línea de acción futura el desafío de profundizar técnicamente en las propuestas planteadas con el objetivo entregar lineamientos concretos para la implementación de los cambios institucionales que ellas implican. En ese sentido, la legitimidad política y técnica del Consorcio se convierte en su principal activo para convocar a los actores involucrados en la Reforma de Estado.

En resumen, el documento tiene el mérito de abordar temáticas críticas para la gestión de personas en el Estado y de dilatada discusión entre los actores involucrados tanto a nivel nacional como internacional. Ciertamente, los puntos tratados requieren de estudios más extensos y detallados debido a su complejidad, sin embargo, el Consorcio para la Reforma del Estado ha desarrollado un trabajo donde su principal mérito es reunir las miradas técnicas, académicas y políticas para construcción de un Estado mejor para los ciudadanos.